



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE 2006481**

“El Sistema Pakal como instrumento de gobernanza en materia de adquisición de bienes y servicios de tecnologías de la información y comunicación TIC en la administración pública federal. Estudio de caso aplicado en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

CARLOS ZAMORA SOTELO

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

CIUDAD DE MÉXICO, DICIEMBRE 2017

Agradecimientos

Mi padre Dios por guiar mis pasos para alcanzar logros superiores

Mi esposa Brenda Zulema Valdez Armenta

Mi hijo Luis Carlos Zamora Valdez

Mis Padres

Carlos Zamora Castro

Sandra Luz Sotelo Cabanillas

A mis lectores de tesis

**Dr. Sergio Márquez Rábago
Dr. Carlos Matute González
Dr. Alejandro Pisanty Baruch
Dr. Gabriel Pérez del Peral**

A mi amigo

Jaime Rodríguez Domínguez por su apoyo y soporte incondicional sin el cual este trabajo de

investigación no podría haber sido realizado

A mi Hermano y amigo

Dr. Rodolfo Ortiz Ortiz por su invaluable apoyo en la realización de este trabajo de

investigación

Al Mtro Rubén Reyes Córdoba

**Rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala por su apoyo y soporte en la realización de
este trabajo de investigación**

**Al Mtro Pedro Fernando Solares Soto por su apoyo y guía incondicional desde los estudios
de mi licenciatura**

Al Dr. Fernando Ojeda Villagomez por su asistencia, consejos y acertadas sugerencias

A Fernando Ojeda Hernández y Montserrat Ojeda Hernández por su excelente colaboración

**Al Ing. Edgar Massé Tellez por su confianza y soporte para el desarrollo de este trabajo de
investigación**

Contenido

Resumen	xii
Abstract.....	xvii
Introducción	1
Antecedentes	1
Justificación	3
Planteamiento del problema.....	5
Descripción del problema	5
Preguntas de investigación	6
Objetivo	6
Objetivos específicos	7
Hipótesis.....	7
Metodología.....	7
Tipo de investigación	7
Unidad de análisis.....	9
Población y muestra	10
Contenido	11
Capítulo 1. Marco teórico conceptual	14
1.1. Democracia	14
1.2. Administración pública	17
1.2.1. Institucionalidad y administración pública.....	19
1.3. Gerencia pública (gestión pública)	20
1.3.1 El papel de la tecnología.....	21
1.3.2. La sostenibilidad	22
1.3.3. Nueva gerencia pública	23
1.4. Teoría organizacional.....	25
1.4.1 El concepto “aseguramiento” en la teoría organizacional.....	27
1.4.2. El concepto “supervisión” en la teoría organizacional	27
1.4.3. El concepto de la supervisión en la administración pública.....	28
1.4.4. La organización y la burocracia	29
1.5. Teoría general de sistemas.....	33
1.5.1. Subsistemas que forman a las organizaciones	37
1.6. Gobernanza.....	37

1.6.1. Gobernanza, transparencia y gestión pública.....	45
1.7. El gobierno abierto	49
1.8. El gobierno electrónico.....	51
1.8.1. Los sistemas de gestión de la calidad en el gobierno	54
1.9. Control interno y la administración de riesgos en la administración pública	55
1.9.1. Carácter sustantivo del control en la institucionalidad	56
1.9.2. Historia del control interno	58
1.9.3. El concepto tradicional de control interno	59
1.9.4. La nueva concepción: un enfoque integrado	60
1.9.5. Control interno de las tecnologías de información	63
1.10. La Ética en la administración pública	64
1.10.1. La Deontología.....	65
1.10.2. Relación de la Deontología con el Derecho y la Ética	66
1.10.3. Deontología para servidores públicos.....	66
1.10.4. El concepto Ética	67
1.10.5. Objeto de la Ética.....	67
1.10.6. Ética pública.....	67
1.10.7. Fundamentos político-filosóficos de la Ética pública	69
1.10.8. Ética gubernamental	71
1.10.9. Valores éticos para servidores públicos	71
1.10.10. La Ética en los Sistemas de control interno	73
Capítulo 2. El control interno, el control externo, la administración de riesgos y el papel de los peritos y peritajes en la resolución de controversias en la administración pública en México	74
2.1. El uso de los recursos públicos según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	78
2.2. Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público Federal	79
2.2.1 Las adquisiciones del sector público	79
2.3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información de la Administración Pública Federal	80
2.3.1 Ley de Transparencia y Acceso a la Información	81
2.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos	82
2.4.1. La rendición de cuentas en la administración pública	85
2.4.2. El código de ética de los servidores públicos de la administración pública federal	86
2.5. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	88
2.5.1. Auditorías superiores locales en México	90
2.5.2. Faltas administrativas	92

2.6. Control interno y externo en la administración pública.....	94
2.6.1. El Sistema de Control Interno en la Administración Pública en México (el modelo COSO adoptado por la SFP y la ASF)	96
2.6.2. Control interno de TIC.....	98
2.6.3. Control externo en la administración pública en México.....	99
2.6.4. Control externo de TIC.....	102
2.7. La administración de riesgos en la administración pública	103
2.8. La resolución de controversias en México	105
2.8.1. La mediación.....	105
2.8.2. El arbitraje.....	106
2.8.3. Constitucionalidad del arbitraje.....	108
2.8.4. Clases de arbitraje	110
2.8.5. Arbitraje voluntario y arbitraje forzoso	110
2.8.6. Arbitraje de derecho y de equidad	111
2.9. El papel del peritaje en la impartición de justicia en México	112
2.9.1. El dictamen pericial.....	112
2.9.2. Criterios judiciales respecto de la prueba pericial.....	118
2.10. El Plan Nacional de Desarrollo.....	121
2.10.1. Plan para un gobierno abierto y moderno en los Estados Unidos Mexicanos (2013-2018).....	122
2.11. La Estrategia Digital Nacional	123
2.12. Gobierno Electrónico en México	126
2.13. El Sistema Nacional Anticorrupción	129
2.13.1. Los actores del Sistema Nacional Anticorrupción.....	132
2.13.2. Principales atribuciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CCSNA)	133
2.13.3. Seis ejes transversales del Sistema Nacional Anticorrupción	134
2.13.4. Aspectos a destacar del Sistema Nacional Anticorrupción.....	135
Capítulo 3. El sistema Pakal, los conceptos y figuras de supervisión y aseguramiento en la administración pública en México.....	139
3.1. El sistema Pakal.....	139
3.1.1. Su origen.....	139
3.1.2. Conceptualización de un sistema de control externo	139
3.1.3. Nacimiento del constructo del sistema Pakal	140
3.1.4. El sistema y el método Pakal.....	141

3.2. El concepto y figura de supervisión en la normatividad de la administración pública federal	142
3.3. El concepto y figura del aseguramiento en la normatividad de la administración pública federal	143
3.4. El sistema Pakal	144
3.4.1. Los objetivos que persigue el sistema Pakal	145
3.4.2. Descripción general del sistema Pakal	146
3.4.3. Impactos en los procesos de la organización que persigue el sistema Pakal	148
3.4.4. Marco de trabajo (sistema Pakal)	148
3.4.5. Esquema de instrumentación del modelo	149
3.4.6 Descripción general de la tecnología para instrumentar los servicios	164
3.5. Características innovadoras del sistema Pakal	164
3.6. La justificación normativa de la aplicación del sistema Pakal desde la perspectiva de la administración pública federal	165
3.7. Manual administrativo de aplicación general en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y seguridad de la información (MAAGTIC-SI)	166
3.8. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	167
3.9. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (15-06-2012 vigente)	167
3.10. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento (16-01-2012 vigente)	167
3.11. Decreto en el que se establecen las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos (10-12-2012), y sus lineamientos (30-01-2013)	168
3.12. La justificación normativa desde una perspectiva de la administración pública estatal y municipal	179
3.12.1. El marco jurídico de la rendición de cuentas en el ámbito municipal	180
Capítulo 4. Estudio comparado Internacional Sistemas de Control Externo	183
4.1. Análisis comparativo de los resultados de la investigación en países extranjeros versus los resultados obtenidos en México	187
4.2. México	188
4.3. MAAGCI	188
4.4. MAAGTICSI	188
4.5. Resumen de resultados de la investigación en países extranjeros	191
4.5.1. Argentina	191
4.5.2. Bolivia	192
4.5.3. Brasil	194
4.5.4. Canadá	194
4.5.5. Chile	196

4.5.6. Colombia.....	196
4.5.7. Costa Rica	198
4.5.8. Ecuador.....	199
4.5.9. El Salvador.....	201
4.5.10. Estados Unidos.....	202
4.5.11. Guatemala	204
4.5.12. Honduras	205
4.5.13. México.....	206
4.5.14. Nicaragua.....	208
4.5.15. Panamá.....	208
4.5.16. Perú	210
4.5.17. Uruguay	212
4.5.18. Venezuela	213
Capítulo 5. Estudio de caso “Aplicación del sistema Pakal al contrato de Servicios de Comunicaciones del CONACYT”	216
5.1. Estudio de caso “Aplicación del sistema Pakal al Servicio Integral de Comunicaciones en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”	216
5.1.1. Guía del estudio de caso	216
5.1.2. Transcripción del estudio de caso	216
5.1.3. Antecedentes del estudio de caso	218
5.1.4. Realización del estudio de caso: "Aplicación del Sistema Pakal a un contrato de Servicio integral de comunicaciones en el CONACYT"	219
5.2. Método Pakal de Supervisión y Aseguramiento.....	220
5.2.1. Supervisión	221
5.2.2. El proceso de Aseguramiento del Sistema Pakal	234
5.2.3. Cuestionario.....	240
5.2.4. Conclusiones y/o Comentarios Generales.....	241
5.2.5. Análisis de los resultados obtenidos producto de la aplicación del Sistema Pakal	242
5.2.6. Conclusiones del estudio de caso	244
5.2.7. Aportaciones del Sistema Pakal	245
Capítulo 6. Conclusiones.....	254
6.1. Resultados	254
6.2. Comentarios	256
Fuentes de información	259

Fuentes de información consultadas en el capítulo 4. Estudio comparado Internacional Sistemas de Control Externo	261
--	-----

Contenido de figuras

Figura 5.1. Componentes del Método Pakal de Supervisión y Aseguramiento. (“Elaboración propia, fuente”.)	203
Figura 5.2. Alta de contrato en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	204
Figura 5.3. Captura de Factores críticos de éxito en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	205
Figura 5.4. Proceso de Supervisión del sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	206
Figura 5.5. Captura de actividades de supervisión en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	208
Figura 5.6. Captura de productos y niveles de servicio en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	209
Figura 5.7. Resultados de las pruebas de cumplimiento en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	210
Figura 5.8. Resultados de las pruebas de cumplimiento en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	210
Figura 5.9. Resultados de las pruebas sustantivas en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	210
Figura 5.10. Resultados de las pruebas sustantivas en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	211
Figura 5.11. Porcentaje de satisfacción de los servicios de telecomunicaciones.	214
Figura 5.12. Clasificación de los comentarios de la encuesta Evaluación de los servicios de Telecomunicaciones.	215
Figura 5.13. Aseguramiento: validación del cumplimiento en el sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	216
Figura 5.14. Proceso de aseguramiento del sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	217
Figura 5.15. Inventario digital y electrónico de los servicios en el sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	218
Figura 5.16. Verificación de entregables en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	219
Figura 5.17. Validación de cumplimiento de los niveles de servicio en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)	219
Figura 5.18. Generación del inventario de documentación con folios electrónicos en el Sistema Pakal (“Elaboración propia, fuente”.)	220
Figura 5.19. Integración de dictámenes técnicos en el Sistema Pakal (“Elaboración propia, fuente”.)	221

Contenido de tablas

Tabla 2.1. Función de la administración pública.	77
Tabla 2.2. Responsabilidades de los servidores públicos.	78
Tabla 2.3. Delitos cometidos por los servidores públicos (Código Penal Federal 2015)	85
Tabla 2.4. Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.	86
Tabla 2.5. La función de control en la administración pública.	94
Tabla 2.6. Instancias en los sistemas de control.	94
Tabla 2.7. Aportaciones del Sistema Pakal al Sistema Nacional Anticorrupción.	122
Tabla 3.1. Dominio uno: etapas del Proceso de Supervisión del Sistema Pakal.	139
Tabla 3.2. Dominio dos: etapas del Proceso de Aseguramiento del Sistema Pakal.	147
Tabla 3.3. Justificación normativa del Sistema Pakal desde el punto de vista del MAAGTIC-SI.	159
Tabla 3.4. Justificación normativa del Sistema Pakal desde el punto de vista de las medidas de austeridad de la administración pública federal	160
Tabla 3.5. Justificación normativa del Sistema Pakal desde el punto de vista de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público (LAASSP)	161
Tabla 3.6. Justificación normativa del Sistema Pakal desde el punto de vista del plan nacional de desarrollo y la ley de responsabilidades de servidores públicos	162
Tabla 3.7. MAAGCI: Aplicación de los procesos de contratación.	164
Tabla 3.8. Medidas de austeridad de la APF.	165
Tabla 3.9. LAASSP.	166
Tabla 3.10. Justificación normativa del Sistema Pakal desde el punto de vista del plan nacional de desarrollo y la ley de responsabilidades de servidores públicos	167
Tabla 4.1. Estudio comparado de la normatividad en materia de control externo, incluyendo a las tecnologías de información en los países representativos del continente americano.	176
Tabla 5.1. Partidas presentadas en la licitación.	201
Tabla 5.2. Parámetro k con niveles de confianza.	212
Tabla 5.3. Parámetros de los niveles de confianza.	213
Tabla 5.4. Resultados de las encuestas aplicadas como parte del método Pakal	213
Tabla 5.5. Comentarios aplicados en la encuesta.	214
Tabla 5.6. Resultados porcentaje de satisfacción por servicios otorgados.	215
Tabla 5.7. Resultados de la aplicación del Sistema Pakal en el CONACYT.	224
Tabla 5.8. Perfiles profesionales para la aplicación de entrevistas a expertos de control interno y de gestión de las TIC.	228
Tabla 5.9. Resultados de la aplicación de entrevistas a expertos de control interno y de gestión de las TIC.	229
Tabla 5.10. Perfil de profesionales expertos entrevistados.	230

Contenido de Anexos

Anexo A. Fe de hechos notarial de la aplicación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento en el CONACYT. 266

Resumen

El gobierno electrónico se ha convertido en un instrumento indispensable de gobernanza y gestión pública, por lo que debe ser visto como un medio para llevar información a la sociedad y los ciudadanos en el campo de los resultados y la gestión de la información sobre los asuntos públicos del Estado.

El valor relevante y significativo del uso de la información para la organización determina que todos los procesos relacionados con la producción, administración y uso de los servicios de tecnología de la información (TIC) deben ser gestionados y controlados de manera óptima para garantizar la calidad de la información, que es uno de los objetivos en todas las organizaciones.

La evolución de las TIC implica tecnologías cada vez más sofisticadas y, por lo tanto, los contratos relacionados con la adquisición de servicios para su implementación dentro de las organizaciones, se ha convertido en una gestión cada vez más compleja, ya que requiere de personal calificado y especializado y con amplia experiencia en el ámbito administrativo, se requiere de un manejo eficientemente de los contratos de servicios relacionados con las TIC, de manera que se convierta en una fuente efectiva de valor para los objetivos de la organización.

Los sistemas de control externo emergen como un conjunto de actividades para la evaluación y verificación del desempeño de los administradores de servicios públicos, con el fin de probar y asegurar el adecuado ejercicio de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas que son parámetros sustantivos de un buen gobierno.

El valor significativo y relevante que el uso de las TIC tiene para las organizaciones motiva que el empleo de los servicios vinculados a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) debe ser gestionado y controlado óptimamente, con el fin de asegurar y garantizar la generación de valor a los objetivos de la organización, reduciendo los riesgos que ponen en peligro el logro de los propósitos para los cuales han sido adquiridas.

En la actualidad, los entes federales, estatales y municipales tienen la necesidad de implementar una gran cantidad de contratos de servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación, contratos con un alto grado de complejidad que demandan diversos niveles de especialización en el sector público y de servidores con un alto desempeño competitivo para gestionarlos.

La vertiginosa carrera de desarrollo que han tenido las TIC en los últimos años ha requerido de un alto grado de especialización de recursos humanos, con características además de competitivas de transparencia en su rendición de cuentas. Dichos recursos en ocasiones han tenido diversos y múltiples roles y responsabilidades, que en muchos de los casos se confían a los funcionarios gubernamentales, que cumplen con todo el reto de supervisar la concesión y aseguramiento, mediante un marco adecuado, de los términos, condiciones, niveles de servicio y beneficios

establecidos en los contratos de servicios relacionados con las TIC, así como lograr la seguridad de los objetivos y beneficios que se esperan de una empresa tecnológica.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo general es comprobar si el Sistema Pakal puede ser aplicado como un instrumento de gobernanza en materia de adquisición de bienes y servicios de tecnologías de la información y comunicación TIC en la administración pública federal. Dicho proyecto está fundamentado en temas de Gobierno de la Agenda Digital Nacional y Ley de Adquisiciones y Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2000), en su Reglamento (2001) y en el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones y Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2010). También permite identificar las posibles contribuciones a este marco regulatorio y las políticas de adquisición de TIC de la administración pública federal.

El desarrollo de la investigación consistió en aplicar el Sistema Pakal a través de un estudio de caso para verificar si este puede ser considerado como un marco de trabajo que abona al cumplimiento del marco regulatorio de la administración pública federal, específicamente la Ley de Adquisiciones de Bienes y Servicios TIC y la ley de responsabilidades del sector público, así como los valores y objetivos de la Agenda del Gobierno Digital, actual administración del poder ejecutivo federal.

El presente estudio es un diseño de tipo de investigación no experimental, es un corte transversal con características de recolección de datos en un solo momento, es correlacional-causal, ya que el objetivo es la relación de gobernabilidad en la adquisición de bienes y servicios TIC en la administración pública y la relación a través de una propuesta de un instrumento de gobernanza en la adquisición de bienes y servicios TIC en la administración pública.

El "sistema Pakal" analiza en profundidad cómo se produce el fenómeno organizacional en un contexto real, lo anterior se expresa mediante una metodología descriptiva de estudio de caso, con el objetivo de realizar un análisis del proceso de supervisión y del proceso internacional de aseguramiento comparativo, basado en los hallazgos y la constitución del propio sistema Pakal.

El caso de estudio realizado en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) incluye la participación de expertos y testigos sociales con un perfil calificado y ajenos al proceso de adquisición y contratación, independientes al proceso de aplicación del propio sistema Pakal, lo anterior sirve para dar testimonio del cumplimiento de objetivos y beneficios del ejercicio del recurso público ante notario público, como un elemento sustantivo y fundamental de la gobernanza, ya que promueve y asegura la participación de miembros de la sociedad al fungir como testigos de calidad en un proceso que cuenta con elementos de transparencia y suministro de información suficiente y calificada, para favorecer la rendición de cuentas de los servidores de instituciones públicas involucrados en el proceso.

El tipo de muestra que se utilizó fue no probabilístico o dirigido, es decir, fue un tipo de muestreo "guiado por uno o varios propósitos", entre ellos aprovechar la experiencia del investigador (Carlos Zamora Sotelo) conformada por más de 40 auditorías en el sector público, más de 20 dictámenes periciales en el sector público en materia de control externo de unidades gubernamentales y/o agencias que reciben presupuesto federal. Por último, en el área geográfica internacional se analizaron 18 países del continente americano para identificar la existencia de sistemas de control externo, de la misma naturaleza que el "Sistema Pakal", en la ejecución de los contratos de adquisición de bienes y servicios.

Abstract

E-government has become an indispensable instrument of governance and public management and should therefore be seen as a means of bringing information to society and citizens in the field of results and management of information on public affairs of the state.

The relevant and significant value of the use of the information for the organization determines that all processes related to the production, administration and use of information and Communication Technologies (ICT) must be managed and controlled in an optimal way to guarantee the quality of Information, which is one of the objectives in all organizations.

The evolution of ICT implies increasingly sophisticated technologies and, therefore, the contracts related to the acquisition of services for their implementation within the organizations, have become an increasingly complex management, since they require qualified personnel and specialized, and with wide experience in the administrative field, it is required of an efficient management of the contracts of services related to the ICT, so that they become an effective source of value, for the objectives of the organization.

External control systems emerge as a set of activities for the evaluation and verification of the performance of public service managers in order to test and ensure the adequate exercise of public resources, transparency and accountability that are substantive parameters of good government.

The significant and relevant value that the use of ICTs has for organizations motivates that the use of services linked to Information and Communication Technologies (ICT) must be optimally managed and controlled in order to ensure and guarantee the generating value to the objectives of the organization, reducing risks that jeopardize the achievement of the purposes for which they have been acquired.

Currently, entities, federal, state and municipal agencies have the need to implement a large number of service contracts related to information and communication technologies, contracts with a high degree of complexity that demand different levels of specialization in the public sector and servers with a high competitive performance to manage them.

The dizzying career of development in information and communication technologies in recent years has required a high degree of specialization of human resources, with characteristics that are also competitive of transparency in their accountability. Have many and multiple roles and responsibilities, which in many cases are entrusted to government officials, who meet the challenge of supervising the granting and assurance, under an appropriate framework, of the terms, conditions, service levels and benefits established in ICT service contracts, as well as achieving the security of the objectives and benefits that are expected of a technology company.

This research work has as general objective to have an external control system that has mechanisms to ensure compliance with the terms, conditions, levels of service and benefits established in the contracts of information and communication services related to technology, this project is based on government issues of the National Digital Agenda and Law on Acquisitions and Leases and Services of the Public Sector (2000), in its regulations (2001) and in the Administrative Manual of General Application for Procurement and Leasing and Services of the Public Sector (2010). It also identifies possible contributions to this regulatory framework and the ICT procurement policies of the federal public administration in Mexican Republic.

External control system (Pakal system) will contribute to compliance with the regulatory framework of the federal public administration, specifically the Law on Procurement of ICT Goods and Services and the law on public sector responsibilities, as well as the values and objectives of the Government Agenda Digital. Current administration of the federal executive branch.

The present study is a non-experimental research type design, it is a cross-section with characteristics of data collection in a single moment, it is correlational-causal, since the objective is the relationship of governance in the acquisition of ICT goods and services in public administration and the relationship through a proposal for a governance instrument in the acquisition of ICT goods and services in public administration: "Pakal system", analyzes in depth how the organizational phenomenon occurs in a real context, describes through a descriptive methodology of case study, with the objective of carrying out an analysis of the process of supervision and of the international process of comparative assurance. Based on the findings and the constitution of the Pakal system itself.

The Study Case performed at National Council of Science and Technology (CONACYT) includes the participation of experts and social witnesses with a qualified profile and outside the acquisition and contracting process, also independent of the process of application of the Pakal system itself, to testify to compliance objectives and benefits of the exercise of the public resource before a notary public, as a substantive and fundamental element of governance, as it promotes and ensures the participation of members of society by serving as quality witnesses in a process that has elements of transparency and provision of sufficient and qualified information to favor the accountability of the public institutions involved in the process.

The type of sample that was used was non-probabilistic or directed, that is to say, it was a type of sampling "guided by one or several purposes", among them to benefit the experience of the autor conformed by more than 40 audits in the public sector, More than 20 expert opinions in the public sector in matters of external control of government units and / or agencies receiving federal budget; In the international geographical area, 18 countries of the American continent were analyzed to identify their external control system in the execution of contracts for the acquisition of goods and services.

Introducción

Antecedentes

La administración pública es parte activa de cómo se gobierna y de cómo las políticas públicas generan un impacto que tiene efecto multiplicador en los distintos ámbitos del quehacer social y político. Para dicha tarea, la capacidad institucional de la administración pública debe acreditarse como un sistema de vasos comunicantes que garantiza el orden, la funcionalidad y la contribución de cada una de sus partes al logro de las metas colectivas.

El fin último del Estado es promover el progreso, el bienestar social, en condiciones de estabilidad, perdurabilidad y en armonía entre los diferentes actores sociales. Esto significa proveer estos bienes públicos en condiciones de equidad, seguridad y justicia. Un sistema democrático se consagra a materializar estos fines de tal suerte que todos y cada uno de los integrantes del cuerpo político estén en condiciones de lograr la realización personal, la prosperidad colectiva y la paz social con garantía de participación que le permitan expresarse libre y espontáneamente.

Las tecnologías de información promueven, entre muchos de sus propósitos, la simplificación de múltiples regulaciones sobre trámites y formatos, y también de estructuras de gobierno. Hoy las tecnologías de la información y comunicación nos permiten generar sistemas para hacer realidad estas transformaciones. Imaginemos un gobierno donde los documentos en papel no existen, donde la comunicación entre agencias gubernamentales es inmediata y por medios electrónicos, donde las reglas y restricciones son mínimas y estratégicas, donde el costo de operar al gobierno se reduce a casi nada, donde la mayor aportación de los funcionarios es su capacidad intelectual y no la repetición de tareas.

En ese contexto, la gobernanza surge como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado y cada vez más complejo; con la práctica de la gobernanza, la gestión pública y la transparencia, la administración pública se acerca a los ciudadanos, se conocen mejor los resultados de la gestión que llevan a cabo las oficinas burocráticas; se pueden formular preguntas a las autoridades y administradores sobre el cumplimiento de las políticas públicas, los beneficios que generan, los costos que implican, la ejecución de los presupuestos y la existencia o no de la calidad de vida de los gobernados, que son la parte medular de la creatividad institucional.

El gobierno para los ciudadanos, entendido como un gobierno por discusión, es parte de la gobernanza democrática que reclama una gestión pública más flexible, emprendedora, eficaz y responsable para que el espacio público tenga elementos de confiabilidad y eficacia, procurando que el procesamiento de las demandas de la sociedad civil tenga como eje básico la categórica capacidad de respuesta.

Así, la gobernanza alude a la dirección de la sociedad valorando a los ciudadanos y las organizaciones civiles como palancas de realización, aportación e iniciativa que permiten una mejor configuración de las relaciones y capacidades que conllevan a la producción del valor público.

La producción de valor público concierne a las instituciones entendidas como capacidades que se organizan para definir objetivos y cumplirlos en razón de las agendas que son fruto de los arreglos institucionales. La producción de valor público es un desafío a encarar mediante diversas formas y medios del quehacer Institucional, para generar las condiciones que permitan que la vida asociada transite de la eficacia abstracta a la calidad de vida.

En este caso, la producción de valor público reconoce que los gobiernos no tienen a su alcance todas las capacidades institucionales y, por tanto, es imperativo incentivar a organismos y fuerzas de la sociedad civil para que asuman un papel más activo y efectivo en la producción de los bienes y servicios públicos.

La producción de valor público se relaciona con el sistema de capacidades que permiten desde el mercado, la empresa, el gobierno, los organismos civiles y las organizaciones de servicio, generar condiciones de vida que respondan a las demandas en competencia y a los problemas públicos que exigen, a la vez, más agilidad de respuestas para que sean objeto de institucionalización.

La utilidad de la gestión pública es pragmática, esto no implica que se soslayen los ambientes institucionales que la estimulan o frenan. Lo importante en un marco de gobernanza y transparencia es que sea objeto de valoración puntual porque se relaciona directamente con el ejercicio del dinero público en la modalidad de gastos, presupuestos, políticas y proyectos. Ello supone que el valor público del dinero tiene que considerarse con base en la honradez y la eficacia, lo cual requiere definir los indicadores de gestión que permitan evaluar el desempeño de las instituciones gubernamentales.

Un paso más para garantizar la vigencia de la transparencia como política pública es la reforma al artículo 6 constitucional, del 20 de Julio de 2008 (Constitución Política, 2008) que es más categórica, con el propósito de que el derecho de acceso a la información sea el nuevo atributo en la relación del Estado y los ciudadanos.

En la propia ley se puntualizan los órganos y titulares que son sujetos obligados a la transparencia, situación que comprende también a los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; destaca, en este sentido, que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la información; se invoca la igualdad como sustrato de la transparencia; se instituye el derecho de réplica de los ciudadanos en esta materia, se enfatiza la importancia para que la tecnología se aplique a los procesos administrativos, utilizando, para ello, sistemas electrónicos, con lo que se llevan a cabo cambios organizacionales y funcionales en las oficinas de los gobiernos, a fin de que el principio de máxima publicidad tenga vigencia plena.

La transparencia de la información pública puede manifestarse en formas de relación ciudadana con los gobiernos que no impliquen participación en su sentido estricto. Así, por ejemplo, Kossick Jr. (2004) incluye como manifestaciones de tal participación, la intervención en torno a cuestiones de telemedicina, aprendizaje a distancia, ciencia y comercio electrónico y otras, aun cuando expresa dudas acerca de si el gobierno evalúa y utiliza esas contribuciones que realizan los ciudadanos. El autor también señala que muchos parlamentos nacionales utilizan las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) para facilitar la “conurrencia” de los ciudadanos a audiencias públicas virtuales y/o se suscriban y reciban boletines electrónicos especializados.

Justificación

El gobierno electrónico se ha convertido en una herramienta indispensable de la gobernanza y la gestión pública, ésta debe ser vista no como un fin último sino como un medio para acercar la información a la sociedad y a los ciudadanos en el ámbito de los resultados y manejo de información de interés sobre los asuntos públicos del Estado.

Esta herramienta es muy útil para abonar en los ámbitos de la transparencia y la rendición de cuentas y se ha convertido en un mecanismo indispensable de comunicación e información para brindar a la ciudadanía la información sobre los resultados y acciones de gobierno del Estado.

En el caso de organismos internacionales como la OCDE (2003), el gobierno electrónico se refiere al uso de las TIC –especialmente internet– como herramienta para mejorar el gobierno. Por su parte, el Banco Mundial hace referencia a la utilización de las TIC para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.

En las últimas décadas, las TIC han rebasado el papel inicial que tuvieron asignado dentro de las organizaciones, pasando de ser simples herramientas que facilitaban la operación en las empresas, a establecerse como factores estratégicos y críticos de éxito para las mismas.

El valor relevante y significativo que el uso de la información tiene para las organizaciones, determina que todos los procesos relativos a la producción, administración y uso de servicios de tecnologías de información (TIC), deben ser óptimamente gestionados y controlados para asegurar la calidad de la información, soporte del cumplimiento de los objetivos de las organizaciones.

Derivado de esta relevancia, las inversiones enfocadas a la instrumentación de tecnologías de la información y comunicaciones al interior de dichas entidades para apoyar los procesos institucionales, han observado una tendencia ascendente.

La evolución de las TIC implica tecnologías cada vez más sofisticadas y, por ende, los contratos relativos a la adquisición de los servicios para instrumentarlas al interior de las organizaciones, se han vuelto cada día más complejos de gestionar, ya que se requiere personal especializado y con amplia experiencia en el tema para administrar, de manera eficaz y eficiente, los contratos de

servicios relacionados con las TIC, de tal forma que éstos se conviertan en una fuente efectiva de valor, para los objetivos de la organización.

En los últimos años ha emergido una disciplina denominada “Gestión de Servicios de Tecnologías de la Información y Comunicaciones”¹, enfocada a alinear los servicios de TIC proporcionados a las organizaciones, con las necesidades de éstas, poniendo énfasis en los beneficios que los mismos deben generar al usuario final, mediante la utilización de marcos de trabajo que incluyen las mejores prácticas establecidas y reconocidas a nivel mundial, por ejemplo COBIT, ITIL y otros marcos de mejores prácticas adoptadas tanto en el sector público como en el privado.

Los sistemas de control externo surgen como el conjunto de actividades para la evaluación y comprobación de la actuación de los administradores de la función pública, con el propósito de comprobar y garantizar el correcto ejercicio de recursos públicos, la transparencia y rendición de cuentas que son parámetros sustantivos de la gobernanza y el gobierno abierto.

La función fiscalizadora de los órganos de control externo se realiza normalmente a posteriori, esto es, una vez realizado el gasto público, sin embargo, con el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción recientemente aprobado y publicado esto ha sido modificado, de tal forma que las actividades de fiscalización ahora podrán realizarse conforme se desarrolla el ejercicio presupuestal y no a posteriori correspondiente al ejercicio fiscal anterior, como se había venido realizando desde la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

Hoy las entidades y dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal requieren de una mejor administración de sus recursos, específicamente de los tecnológicos, debido a la gran importancia que tienen dentro de las mismas para el logro de sus objetivos, sin embargo, para evitar que las TIC se conviertan en un problema en vez de un elemento de valor, es necesario aumentar la capacidad (productividad, calidad y agilidad) de las mismas, reducir los costos y los riesgos asociados, así como alinear los servicios y procesos TIC, con las necesidades y expectativas de estas entidades, mediante una correcta gestión de los procesos y servicios de TIC a través de la aplicación de marcos de trabajo, buenas prácticas y metodologías adecuadas, así como a la implantación de herramientas integradas que soporten las tareas de gestión y control necesarias.

El valor significativo y relevante que el uso de las TIC tiene para las organizaciones, motiva que el uso de servicios vinculados a las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) deben ser óptimamente gestionados y controlados con el propósito de asegurar y garantizar la generación de valor a los objetivos de la organización, reduciendo los riesgos que pongan en peligro la consecución de los objetivos para los que fueron adquiridos.

¹ ISACA. *Monitoring Internal Control Systems and IT*, ISACA, USA, 2010.

Planteamiento del problema

Pero en general, el gobierno electrónico ofrece simplificaciones a los ciudadanos al proporcionar puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios; atención personalizada de diferentes usuarios; resolución de trámites, consultas, reclamos y sugerencias “en línea”; aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones al interior del gobierno y, en general, aumentar la transparencia. La relación gobierno-ciudadano resulta todavía insuficiente para transformar las actuales estructuras de poder y otorgar más autonomía a los ciudadanos, un mejor empoderamiento y una mejor dinámica de inclusión social.

En la actualidad las entidades y dependencias federales, estatales y municipales tienen la necesidad de instrumentar un gran número de contratos de servicios relacionados con las tecnologías de información y comunicaciones, contratos con alto grado de complejidad, que demandan diversos y altos grados de especialización en los servidores públicos para gestionarlos.

La vertiginosa carrera de desarrollo que han sostenido las tecnologías de la información y comunicaciones en los últimos años requieren y demandan un alto grado de especialización para instrumentarlas, lo cual, aunado a la insuficiencia de recursos humanos con tales características en las áreas de TIC de las entidades y dependencias gubernamentales, así como las diversas y múltiples funciones y responsabilidades encomendadas a los funcionarios de gobierno, origina que se vuelva todo un desafío el otorgar supervisión y asegurar mediante un marco de trabajo apropiado, el cumplimiento de los términos, condiciones, niveles de servicio y beneficios, establecidos en los contratos de servicios relacionados con las TIC así como lograr el aseguramiento de objetivos y beneficios que se espera van a proporcionar esas tecnologías.

Descripción del problema

Las constantes innovaciones tecnológicas, la complejidad y cantidad de contratos de servicios relacionados con las TIC, el grado y diversidad de especialización requerida para administrarlos, así como la insuficiencia de personal con las características requeridas, evidencia la necesidad y conveniencia de contar con un sistema de control externo que habilite procesos de supervisión y aseguramiento del cumplimiento de los términos y condiciones establecidos.

Por esta razón y con la finalidad de que las instituciones y organismos de gobierno dispongan de los mecanismos que garanticen el aseguramiento del cumplimiento de los términos, condiciones, niveles de servicio y beneficios establecidos en los contratos de servicios relacionados con las tecnologías de la información y comunicaciones, se requieren programas de planeación, control, seguimiento y aseguramiento.

Preguntas de investigación

Pregunta principal de investigación: ¿Cuál sería la aportación de un sistema de control externo (sistema Pakal) a los principios y objetivos del gobierno digital de la Agenda Digital Nacional de la presente administración del poder ejecutivo federal?

Preguntas secundarias de la investigación: ¿Cuáles serían los elementos innovadores y de aportación científica de la aplicación del sistema Pakal al gobierno digital de la Agenda Digital Nacional de la administración pública federal?

¿Cuál podría ser el fundamento técnico y normativo de la aplicación del sistema Pakal en materia de control externo y administración de riesgos en la agenda del gobierno digital?

Objetivo

Proponer el sistema de control externo denominado “Sistema Pakal” como una propuesta de solución para que los servidores públicos puedan contar con un sistema de control externo, de supervisión y aseguramiento, que les permita asegurar los resultados en la contratación de productos y servicios críticos para el soporte y gestión de servicios de tecnologías de información en sus organizaciones.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo general contar con un sistema de control externo que disponga de los mecanismos que garanticen el aseguramiento del cumplimiento de los términos, condiciones, niveles de servicio y beneficios establecidos en los contratos de servicios relacionados con las tecnologías de la información y comunicación, considerando el marco normativo aplicable en materia de gobierno electrónico de la Agenda Digital Nacional y la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2000), su Reglamento (2001) y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones y Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2010); identificando las posibles contribuciones a dicho marco normativo y políticas de adquisiciones de TIC de la administración pública federal.

Objetivos específicos

Identificar los elementos innovadores y de aportación científica de la aplicación del sistema Pakal al gobierno digital de la Agenda Digital Nacional de la Administración Pública Federal.

Ubicar el fundamento técnico y normativo de la aplicación del sistema Pakal en materia de control externo y administración de riesgos en la agenda del gobierno digital.

Hipótesis

Los sistemas de control interno y control externo en la administración pública federal han demostrado hasta el momento su ineffectividad para garantizar y asegurar el buen uso y destino de los recursos públicos en materia de tecnologías de información y comunicaciones en diversos sectores de la administración pública federal así lo sustentan diversos estudios y evaluaciones realizadas por entidades de la administración pública federal (evaluaciones de desempeño y madurez de procesos en materia de TIC realizadas por la Auditoría Superior de la Federación)² así como por entes privados que han evaluado la madurez de procesos y servicios en materia de tecnologías de información³.

El cumplimiento de la Ley de Adquisiciones de Bienes y Servicios de TIC y la Ley de responsabilidades del sector público, se hará efectiva mediante la aplicación de un sistema de control externo (sistema Pakal), el cual debe contribuir con el cumplimiento de estas leyes así como a los principios y objetivos de la Agenda de Gobierno Digital de la actual administración del poder ejecutivo federal, lo anterior fue verificado mediante la aplicación del método de estudio de caso.

Metodología

Tipo de investigación

El presente estudio es de diseño de investigación interpretativa y crítica⁴. La investigación de la acción es un componente central de muchos esfuerzos de cambio y desarrollo organizacional: “El modelo de la investigación de la acción se concentra en el cambio planificado como un proceso cíclico en que la investigación inicial sobre la organización proporciona información para guiar la acción subsiguiente. Luego los resultados de la acción se evalúan para proporcionar información adicional para guiar acciones adicionales, y así sucesivamente (Cummins y Huse, 1989, p. 47).

² Informe General Cuenta Pública 2014 (2015), Estudio General sobre las Tecnologías de Información y Comunicaciones en la Administración Pública Federal, Anexo 6, Cámara de Diputados, México.

³ Estudio TISS (2013), Situación actual de las Tecnologías de Información en el Sector Salud, IMSS, ISSSTE y Secretaría de Salud (CNPSS), Brio, CONSETI, México.

⁴ White D., Jay (1999), Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública, México, FCE (pp. 160-171).

Para el desarrollo de esta investigación de la acción se ejecutaron los siguientes pasos: 1) Los miembros de la entidad pública identificaron el problema; 2) El investigador participa en la ciencia conductista; 3) El investigador recopiló datos y llevó a cabo una evaluación preliminar; 4) se presentaron los resultados de la evaluación a los funcionarios de la entidad pública; 5) El investigador y los miembros de la entidad pública llevaron a cabo una evaluación conjunta del problema; 6) se desarrollaron conjuntamente planes de acción para la remediación; 7) el investigador y los funcionarios de la entidad gubernamental ejecutaron los planes de remediación; 8) el investigador recopiló los datos sobre la acción; 9) el investigador retroalimentó a los funcionarios públicos de la entidad con esta información.

Para los propósitos de la presente investigación de la acción el objetivo es demostrar la relación gobernanza en materia de adquisición de bienes y servicios de TIC en la administración pública y la relación a través de una propuesta de un instrumento de gobernanza: “el sistema Pakal”; se analiza en profundidad cómo ocurre el fenómeno organizativo dentro de un contexto real,⁵ se describe mediante una metodología de estudio de caso de tipo descriptivo, con el propósito de llevar a cabo un análisis del proceso de supervisión y del proceso de aseguramiento comparado Internacional Sistemas de Control Externo. A partir de los hallazgos y la constitución misma del sistema Pakal.

La hipótesis del trabajo de investigación consiste en comprobar si el Sistema de Control Externo denominado Pakal sirve como un instrumento que contribuye al cumplimiento de las leyes de adquisiciones de Bienes y Servicios de TIC y la ley de responsabilidades en materia de adquisición de bienes y servicios de TIC así como a los principios y objetivos de la Agenda de Gobierno Digital.

Para el desarrollo de la presente investigación se consideró el método de estudio de caso como una herramienta valiosa de investigación, la mayor fortaleza de este método radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, se consideró adecuado este método ya que los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas; esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos (Chetty, 1996).

Yin(1994), citado en Chetty (1996) argumenta que el método de estudio de caso ha sido una forma esencial de investigación en las ciencias sociales y en la dirección de empresas, así como en las áreas de educación, políticas públicas, estudios de familias, negocios internacionales, desarrollo tecnológico e investigación sobre problemas sociales.

⁵ Descriptivos, cuyo objetivo es analizar cómo ocurre un fenómeno organizativo dentro de su contexto real. Exploratorios, que buscan familiarizarse con un fenómeno o una situación sobre la que no existe un marco teórico bien definido. Ilustrativos, que de una u otra manera, ponen de manifiesto las prácticas de gestión de las empresas más competitivas. Explicativos, que tratan de desarrollar o depurar teorías, por lo que revelan las causas y los procesos de un determinado fenómeno organizativo.

De manera similar, Chetty (1996) indica que tradicionalmente el estudio de caso fue considerado apropiado sólo para las investigaciones exploratorias. Sin embargo, algunos de los mejores y más famosos estudios de caso han sido tanto descriptivos (Whyte's Street Corner Society, 1943) como explicativos. En este contexto, Eisenhardt (1989) ha identificado otros usos de este método en la descripción (Kidder, 1982), en la contrastación de teoría (Pinfield, 1986; Anderson, 1983) y en la generación de teoría (Gersick, 1988; Harris & Sutton, 1986).

Para la presente investigación en la disciplina del conocimiento de la administración pública se definió como protocolo de investigación que un estudio de caso simple, Yin (1994) acompañado por una fase teórica más una fase de trabajo de campo más una fase analítica serían suficientes para verificar la validez y fiabilidad de la investigación⁶.

Al ser el método Pakal un sistema de control externo en el campo de la administración pública, en el diseño del protocolo de este proyecto de investigación se consideró realizar un estudio comparado de las leyes y regulaciones de los países más representativos del continente americano (se excluyeron a la mayoría de los países que conforman las islas del Caribe) con respecto al uso de un sistema de control externo en los procesos de adquisiciones y de responsabilidades de los servidores públicos, este estudio se realizó con el propósito de la generalización empírica y la verificación de la hipótesis; este método de investigación ha sido utilizado en diversos estudios de investigación de las ciencias sociales incluyendo la administración pública.

Unidad de análisis

La unidad de análisis es el "Sistema Pakal" como una herramienta (sistema de control externo) de gobernanza en la administración pública federal en materia de adquisiciones y arrendamientos en materia de TIC en la administración pública federal, la variable independiente es el Sistema Pakal y las variables dependientes son la gestión pública y la gobernanza como elementos que conforman el objeto de estudio de esta investigación.

Las variables que se dejaron fuera del objeto de estudio de esta investigación son las adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios ajenos a las tecnologías de información así como las funciones y procesos relacionados con la planeación, operación y gestión de programas y procesos institucionales. Para los propósitos de la presente investigación se consideraron los procesos de supervisión y evaluación en materia de adquisiciones, arrendamientos de productos y servicios vinculados con las tecnologías de información y comunicaciones.

⁶ Castro Monge, Edgar (2010) *El estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la dirección y administración de empresas*, Escuela Ciencias de la Administración Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.
http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION_UNPAN/BOL_MARZO_2013_60/UNED/2010/estudio_casos.pdf

La aplicación del “Sistema Pakal” en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) como una propuesta de solución para que los servidores públicos de esta entidad pública puedan evaluar la aplicación de este sistema de control externo que les permitiera asegurar los resultados en la contratación de servicios de redes y telecomunicaciones para el cumplimiento de los procesos y servicios sustantivos de la institución.

La investigación incluyó la participación de expertos y testigos sociales con un perfil precalificado e independientes al proceso de adquisición y contratación, asimismo independientes y ajenos al proceso de aplicación del propio Sistema Pakal, lo anterior para dar testimonio del cumplimiento de objetivos y beneficios del ejercicio del recurso público ante notario público, es un elemento sustantivo y fundamental de la gobernanza, ya que promueve y asegura la participación de miembros de la sociedad como testigos de calidad en un proceso que cuenta con elementos de transparencia y suministro de información suficiente y calificada para favorecer la rendición de cuentas de los servidores e instituciones públicas involucrados en el proceso.

Población y muestra

El tipo de muestra que se utilizó fue no probabilística o dirigida, es decir, fue un tipo de muestreo “guiada por uno o varios propósitos”, entre ellos aprovechar la experiencia del investigador conformada por más de 40 auditorías en el sector público, más de 20 peritajes en el sector público en temas de control externo de dependencias gubernamentales y/o de dependencias que reciben presupuesto federal; en el ámbito geográfico internacional, se analizó a 18 países del continente americano para identificar su sistema de control externo en la ejecución de contratos en materia de adquisiciones de bienes y servicios.

Limitante de la investigación

Trabajos futuros

Una iniciativa para brindar mejores posibilidades al Sistema Pakal es el de realizar una propuesta técnica y normativa para incorporar en las leyes y reglamentos en materia de adquisiciones el que sea incorporado en los procedimientos de adquisición de bienes, servicios y arrendamientos del sector público, un sistema de control externo de esta naturaleza para que su aplicación sea obligatoria tal y como sucede en los cinco países mencionados del continente americano.

Otra iniciativa para fortalecer el Sistema Pakal es la de incorporar la posibilidad de que el sistema contemple bases de conocimientos de mecanismos de inteligencia artificial que permitan incluir en el futuro bases de conocimiento especializadas y sistemas inferenciales de asistencia en la toma de decisiones para gestionar el riesgo y el logro de objetivos y beneficios de cualquier proyecto que sea objeto de un contrato.

Contenido

El presente trabajo de investigación doctoral comprenderá la siguiente estructura:

Introducción. Se enuncia y describe la importancia de la administración pública, del control externo, de la supervisión y del aseguramiento en los contratos de adquisición de bienes y servicios.

En el capítulo 1. Marco teórico conceptual, se plantean y describen los elementos de democracia, administración pública, gobernanza, control interno, administración de riesgos y la ética en la administración pública

En el capítulo 2. Resolución de controversias en la administración pública en México, se plantea el uso de los recursos públicos, la ley de adquisiciones y arrendamientos, ley de transparencia, ley federal de responsabilidades, ley de fiscalización y rendición de cuentas y demás cuestiones normativas en materia de control interno, control externo, administración de riesgos, resolución de controversias; así como estrategias nacionales en materia del Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia Digital Nacional, Gobierno Electrónico en México y Sistema Nacional Anticorrupción.

En el capítulo 3. El "Sistema Pakal", conceptos y figuras de supervisión y aseguramiento en la administración pública en México, se plantean conceptos y figura de supervisión, de aseguramiento, se presenta el "Sistema Pakal", así como su justificación normativa desde las perspectivas federal, estatal y municipal.

En el capítulo 4. Estudio comparado internacional, se describen los marcos de trabajo de supervisión y aseguramiento de la ejecución de contratos en materia de adquisiciones de bienes y servicios de TIC en el sector público en países del continente americano y se realiza un análisis comparativo de los resultados de la investigación en países extranjeros versus los resultados obtenidos en México.

En el capítulo 5. Estudio de caso "Aplicación del Sistema Pakal al CONACYT, se describen los resultados en la aplicación del sistema Pakal en las actividades de supervisión de contratos de TIC en la administración pública en México, también se enlistan resultados de entrevistas a expertos de administración pública en sistemas de control interno y control externo, así como de entrevistas a expertos en administración y gestión de tecnologías de información y comunicaciones.

En Conclusiones, se presentan los resultados, limitaciones de estudio obtenidas en el desarrollo del trabajo y se exponen investigaciones futuras.

También se presenta las fuentes bibliográficas utilizadas en la presente investigación.

Capítulo 1. Marco teórico conceptual

En este capítulo abordaremos los elementos y fundamentos teóricos en el ámbito de la administración pública que dan origen a los marcos de trabajo, conceptos y elementos que conforman la gobernanza y su relación con las tecnologías de información, el papel y contribución del gobierno electrónico en los conceptos de gobierno abierto y gobernanza.

En este capítulo también abordaremos los antecedentes y postulados de los conceptos de control interno y administración de riesgos, su vínculo con las tecnologías de información y el papel fundamental que juegan los conceptos y procesos de supervisión y aseguramiento en estos marcos de trabajo.

En este capítulo abordaremos la importancia que tiene la Ética en la administración pública, el manejo de los principios y valores de los funcionarios públicos y su incidencia y necesidad de contar con estos elementos desde la perspectiva de varios autores, abordaremos la importancia que tienen los códigos de Ética y conducta de las personas que participan en una organización desde el punto de vista de los distintos sistemas de control interno que existen en diversos países. La ausencia de la Ética y códigos de conducta en los sistemas de control interno en las organizaciones y en la administración pública inciden desfavorablemente en el cumplimiento de objetivos y metas institucionales.

1.1. Democracia

En la teoría contemporánea de la democracia confluyen tres grandes tradiciones del pensamiento político: a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica, de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de la ciudadanía, se distingue de la monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos; b) la teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, con base en la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior; c) la teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del Estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la república, siendo la antigua democracia una forma de república (la otra es la aristocracia) donde tiene origen el cambio característico del periodo prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado antes que democrático, república.⁷

⁷ Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1983), *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, Vol. 1, México, 2011.

Ricardo Uvalle Berrones en su ensayo “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, nos señala que las sociedades democráticas tienen como premisa básica que el ejercicio del poder no sea oculto ni restringido a unos cuantos. Se caracterizan por la ampliación de los canales y procesos que conllevan a una vigilancia más efectiva que permita conocer a quienes lo administran, sobre qué objetivos y con base en qué metas.

Lo importante es que el poder no sea objeto de prácticas inaccesibles, piramidales y unilaterales sino que se encuentre a la vista de todos, dado que su alcance concierne al conjunto de la sociedad civil⁸

Las sociedades democráticas tienen como horizonte la apertura de los espacios que favorecen a los ciudadanos, para identificar, analizar y evaluar lo que realizan las autoridades públicas, teniendo como punto de referencia que lo público del gobierno es imperativo para acceder a mejores etapas de convivencia. Lo público del gobierno es categoría básica para comprender la organización y el funcionamiento de la democracia, mediante las instituciones que se articulan en un sistema de decisiones y acciones continuas.

Como un sistema de instituciones diseñadas y orientadas hacia las ventajas de la vida colectiva sin desconocer la importancia de lo individual, el mercado y las organizaciones civiles, la democracia es el espacio idóneo que permite a gobernantes y gobernados establecer relaciones de compromiso tomando en cuenta los valores del orden vigente –libertad, seguridad, justicia, desarrollo, calidad institucional–, así como las expectativas que se generan con la calidad de vida.

En efecto, los ciudadanos confieren un mandato político a las autoridades para que éstas elijan los medios de gobierno que convienen a la vida colectiva, tomando en cuenta su opinión, preferencias y demandas. Ello le confiere a la democracia su valor distintivo frente a otras formas de poder político, en el sentido de que instituye gobiernos que son responsables ante los ciudadanos, situación que permite destacar la importancia de un quehacer colectivo más exigente, vigilado y regulado por incentivos y penalidades como parte de las reglas del juego que deben cumplirse atendiendo la universalidad y generalidad del derecho positivo.

La importancia de la democracia moderna consiste en que se diseña para que funcione de manera eficiente y con efecto multiplicador favorable, lo cual significa armonizar con éxito los medios y fines que permiten el cumplimiento de las políticas públicas, entendidas como un plan estratégico de acción que tiene costos y beneficios en la vida colectiva.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo (2008), “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 203, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

La funcionalidad de la democracia es condición para asegurar el desarrollo de las instituciones sobre la base de la creatividad y responsabilidad que permite el gobierno de lo público, entendido como un modo de gobernar sociedades abiertas, competitivas y demandantes que exigen un lugar no sólo en la agenda de las políticas públicas, sino en los procesos que se adoptan para darles vida como estrategia de buen gobierno.

En este caso, la funcionalidad de la democracia es una senda que favorece que las demandas, los problemas y las soluciones sean comprendidas en el mundo de las agendas, los procesos, los procedimientos, los ámbitos de competencias, las jerarquías, así como el principio de responsabilidad de la autoridad que, como medios del quehacer público, garantizan que las respuestas a diversos planteamientos de la sociedad civil tengan encauzamiento eficaz.

El vigor de la democracia como un sistema de instituciones autorizadas, formales y organizadas en capacidades múltiples, refleja cómo se organiza y ejerce el poder, atendiendo a tiempos electorales, lo cual implica que en un tiempo dado los gobiernos tienen que ser además de eficientes, responsables ante la sociedad y los ciudadanos. La búsqueda de la eficiencia es inexplicable sin la responsabilidad de quienes lo ejercen por mandato, designación o mérito demostrado.

Los rendimientos del poder con la intervención de las instituciones administrativas y burocráticas son la clave para que los gobiernos sean aceptados con legitimidad, o bien sean cuestionados por la falta de calidad en su desempeño. El fin del poder es construir la estabilidad, legitimidad y eficacia que lo acredita como un sistema de capacidades diferenciadas e interconectadas.

En este caso su acción tiene que ser visible a todos porque los fundamentos de su vigencia se enlazan con la voluntad de los gobernados. De ahí que el poder no se ciña únicamente a la esfera del gobierno, sino también a la voluntad colectiva del sustentado con apoyos y reconocimiento político por parte de los ciudadanos, dado que son parte fundamental en los procesos del gobierno.

La finalidad de la democracia consiste en crear un orden institucional jurídico y político que responda a los valores de la sociedad moderna y a las necesidades públicas que se forman con las demandas del ámbito de lo privado, lo cual implica que la autoridad decide atenderlas con medios de gestión institucional que son producto de la discusión (Majone, 1977: 36-37) y argumentación como las políticas públicas. Esto significa que las instituciones responden a los elementos teleológicos para dar paso a su creación sobre la base de la congruencia y la eficacia, para generar resultados a favor de la vida pública⁹.

El orden institucional de la democracia es el medio que favorece la existencia de un ambiente de reglas y normas a través de las cuales es factible administrar y gobernar lo diverso, lo

⁹ Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE (pp. 36-37).

heterogéneo, lo plural y lo competitivo que caracteriza al juego democrático del poder, lo cual implica formar y desarrollar capacidades de dirección, organización y gestión que permitan la institucionalidad de los problemas y conflictos¹⁰.

1.2. Administración pública

Ricardo Uvalle Berrones, en su artículo “El control y la evaluación en la Administración Pública, señala que los compromisos de la administración pública en la sociedad contemporánea son múltiples, complejos y constantes. Se orientan al tratamiento y solución de las demandas sociales, políticas y económicas, las cuales compiten para ingresar a la agenda de las respuestas institucionales y tener así los apoyos y recursos que permiten trascender en la vida colectiva. La intervención de la administración pública en la sociedad tiene diversos matices que la configuran como un sistema de políticas públicas diferenciadas, encaminadas a modificar y solucionar aspectos puntuales de las condiciones de vida colectiva¹¹.

Las responsabilidades que la administración pública cumple implican la vigencia de una capacidad de respuesta confiable y efectiva para procesar e incluir en zona de solución institucional, la diversidad de planteamientos y requerimientos del quehacer social.

Para tal efecto, la consistencia de sus tareas es un aspecto medular a cumplir, y tanto el control como la evaluación pública han de considerarse como palancas creativas para favorecer un ambiente de realización institucional que produzca ventajas compartidas a los ciudadanos. El control y la evaluación son herramientas para ordenar y racionalizar la acción de las instituciones administrativas, y su eficacia se relaciona con los contextos de la institucionalidad que los definen y estructuran a partir de posiciones, procesos y acciones concatenadas.

El desempeño de las instituciones administrativas en la sociedad contemporánea es una tarea que exige responsabilidad y eficacia, dado que son las encargadas de dar cumplimiento a una diversidad de objetivos, metas y políticas que se orientan hacia el espacio de lo colectivo, que es la justificación más acreditada para preservar el bien común.

Corresponde a la administración pública encauzar los cambios que la sociedad necesita, así como definir las políticas que hagan posible la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos y la población civil en su conjunto. Las tareas de carácter público tienen como referente principal los proyectos de vida que en la sociedad formulan los grupos organizados. En este caso, los proyectos –futuro deseado– son el punto de partida para que el desempeño de la administración pública sea evaluado con base en los resultados que es capaz de producir.

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo (2011), “*Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar*”, en Revista *Convergencia*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 18, enero-abril.

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo (1986), “*El Control y la Evaluación en La Administración Pública*”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, septiembre-diciembre, año/vol. XLVI, número 192, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México (p. 43).

Más allá de los conceptos prescriptivos de eficiencia y eficacia, el desempeño institucional es el arquetipo que denota cómo la administración pública es capaz de fortalecer la legitimidad de los resultados que es propia de los valores democráticos, y las sociedades que han optado por el escrutinio permanente de las actividades administrativas y gubernamentales. El desempeño en la democracia implica conseguir resultados específicos, relevantes y comprobados para que el mundo de la ciudadanía refrende su lealtad con las instituciones administrativas.

En tal sentido, la administración pública es parte activa de cómo se gobierna y de cómo las políticas públicas generan un impacto que tiene efecto multiplicador en los distintos ámbitos del quehacer social y político. Para dicha tarea, la capacidad institucional de la administración pública debe acreditarse como un sistema de vasos comunicantes que garantiza el orden, la funcionalidad y la contribución de cada una de sus partes al logro de las metas colectivas.

El fin último del Estado es promover el progreso, el bienestar social, en condiciones de estabilidad, perdurabilidad y en armonía entre los diferentes actores sociales. Esto significa proveer estos bienes públicos en condiciones de equidad, seguridad y justicia. Un sistema democrático se consagra a materializar estos fines de tal suerte que todos y cada uno de los integrantes del cuerpo político estén en condiciones de lograr la realización personal, la prosperidad colectiva y la paz social con garantía de participación que le permitan expresarse libre y espontáneamente.

Sin embargo, estos fines los cumplimenta el Estado a través del funcionamiento de sus instituciones, las cuales a su vez se integran con normas, recursos, procesos y sobre todo seres humanos que tienen motivos, sentimientos, emociones y caracteres diferentes entre sí, lo cual los lleva a comportamientos singulares que muchas veces van en contra de los intereses y las expectativas de otros, generando en esta forma cierta tensión social.

Una de las instituciones más importantes para tales propósitos es la administración pública (Gómez, Carlos: 1997). La administración pública como componente fundamental del sistema político se convierte, como lo señalaba atinadamente Woodrow Wilson, en el “gobierno en acción.

Las instituciones no solamente reducen la incertidumbre en las transacciones económicas, políticas y sociales, también tienen como propósito potenciar los esfuerzos y capacidades de la sociedad civil y política para conducirla a estadios de progreso colectivo y bienestar social mediante el ejercicio de la gobernabilidad democrática ejercida en acuerdos, compromisos, recursos y acciones colectivas¹².

La concepción de la administración pública ha sufrido una profunda transformación que ha venido a complementar el proceso de reforma del Estado que se ha llevado a cabo a partir de la

¹² Gómez Díaz de León, Carlos; Xóchitl Arango Morales (2012). “Administración Pública y Gobernanza: El Papel de la Gestión Ética en las Organizaciones Públicas”, en *International Journal of Good Conscience*. ISSN 1870-557X (pp.109-122).

década de 1980, principalmente como una solución a la crisis administrativa que se vivía en ese momento especialmente en América Latina, condición que se ha extendido hasta nuestros tiempos. Como consecuencia de la persistencia de problemas sociales –como la marginación, la pobreza, la inseguridad, la ineficiencia administrativa, la falta de resultados que satisfagan plenamente las demandas sociales–, la ciudadanía ha exigido profundas transformaciones institucionales que han impactado a toda la organización social. Desde la democratización paulatina de los órganos estatales y de la alternancia en el ejercicio del poder, hasta una cada vez más intensa participación social en organizaciones y movimientos espontáneos, la reforma del Estado sigue siendo un fenómeno perceptible en nuestra vida diaria. En razón del impacto que dentro de este proceso tiene la reforma gubernamental, resulta de particular relevancia la transición de la administración pública tradicional a la nueva gestión pública como modelo que ha revolucionado la concepción burocrática del gobierno y ha incorporado la gobernanza democrática¹³.

1.2.1. Institucionalidad y administración pública

En la sociedad moderna, la administración pública es producto de diseños institucionales que la conciben para dar cumplimiento efectivo a los objetivos compartidos y las tareas que se definen con alcance público-social. En este caso, la forma de Estado en la cual se organiza la vida de la administración pública es la que corresponde al Estado de derecho.¹⁴

El Estado moderno tiene la base de su contundencia material en el poder ejecutivo, y en éste, la administración pública es el medio legal y legítimo para asegurar su conservación como organismo de poder. Pero la administración pública tiene a la vez un cuerpo de funcionarios que, con su saber profesional, se encargan de los movimientos que deben desarrollar para responder a los imperativos del bien público, a saber: la burocracia.

Consecuentemente, la rama ejecutiva tiene como elementos de apoyo tanto a la administración pública como a la burocracia profesional, y en ese sentido, el cumplimiento de las atribuciones que tiene, deviene de la autorización del poder legislativo, que es el encargado de producir y aprobar las leyes que son de interés público.

La administración pública moderna está sujeta a la razón jurídica y la razón institucional. En el primer caso, la razón jurídica y la razón institucional.

La razón jurídica tiene su origen y sustento en los valores del constitucionalismo y el reconocimiento de las normas positivas del derecho que son la plataforma para la organización y el ejercicio de las atribuciones que le corresponden. Por su parte, la razón institucional se origina desde el momento en que su compromiso es con la sociedad, las personas, los ciudadanos y la amplitud de la vida pública, y de ese modo, las reglas que debe cumplir tienen

¹³ *Ibidem* (p. 111).

¹⁴ C. Douglas North (2008). *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1994. p. 232.

como característica que son universales, generales, abstractas e impersonales. Le corresponde, pues, asociar lo privado y lo público, cuando desde un ámbito de generalidad, lleva a cabo acciones para que se cumplan en la esfera de la vida civil, la cual da sustento y pertinencia al valor de lo privado.

Si la naturaleza de la administración pública es principalmente la ejecución de las normas positivas para asegurar la conservación productiva de la sociedad, debe haber claridad en las atribuciones que le corresponden para dar cumplimiento a la potestad del Estado de derecho.

Cuando lo legal y lo reglamentario no son compatibles para dar cumplimiento a los fines colectivos, se provoca que el desempeño de la administración pública sea errático, impreciso y desarticulado, lo cual se traduce en costos negativos que dañan la productividad y la eficiencia de la sociedad.

Cuando se trastoca el sistema de redes articuladas que sustentan su operación y resultados, se da paso a duplicidades, insuficiencias o deficiencias que afectan de modo directo a los ciudadanos, las empresas y demás organizaciones sociales que necesitan de los bienes y servicios que produce. La falta de eficacia en el diseño de las normas de la administración pública incide de manera desfavorable en el patrón de institucionalidad que debe nutrir.

Las fallas en la institucionalidad repercuten directamente en el desprestigio de la propia administración pública, y crean un ambiente de irritación e inconformidad que disminuye el capital político de los Estados, que es la gobernabilidad. Las fallas de operación son dañinas para la institucionalidad de la vida estatal, y en ese sentido, el centro más visible de dichas fallas es la administración pública, porque tiene como objetivo la atención efectiva de los problemas sociales, y también el reto de implementar acciones que tengan, como efecto final, la confianza de los ciudadanos y la capacidad acreditada en la solución de los problemas vinculados a sus condiciones de vida.

1.3. Gerencia pública (gestión pública)

Salvador Vega Casillas y Ernesto González Cancino en su artículo “Modernización y Gerencia Pública” señalan que “La transformación del servicio público es inevitable y tampoco se puede posponer. La demanda social por nuevos servicios públicos, así como la creciente crisis de legitimidad de la acción pública, provocará transformaciones en el ser y hacer del gobierno”.

Erróneamente se piensa que el mayor control garantiza mejores resultados; sin embargo, el control debe entenderse como una política de subsidiariedad. Solamente el necesario, durante el tiempo necesario.

En la función pública vivimos hoy día la dualidad del control. Partimos del principio del servicio público en su regulación, que nos señala que en la acción de gobierno sólo está permitido lo

que está autorizado y en la acción privada está todo permitido, con excepción de lo que está prohibido. Así, los funcionarios de gobierno, al ejercer en el sector público debiéramos atenernos solamente a lo escrito y señalado.

Este principio es correcto, sin embargo, la aplicación a pie juntillas del mismo ha generado lo que muchos estudiosos llaman burocratismo, como una acepción peyorativa del burócrata.

La regulación para el gobierno debe señalar qué acción debe ejecutar, pero nunca detallar el cómo de la acción. Es un control de límites estratégicos, pero no de tácticas de actuación. Bajar el concepto de la regulación al detalle, inhibe la creatividad y coarta la libertad del servidor público.

Así, tenemos que regulaciones genéricas, con base en límites muy claros, han generado normas y reglas de acciones, que, buscando mayores eficiencias, provocan lo contrario.

1.3.1 El papel de la tecnología

De entrada, este cambio en la norma genera la eliminación de múltiples regulaciones sobre trámites y formatos, y también de estructuras. Hoy las tecnologías de la información y comunicación nos permiten generar sistemas para hacer realidad estas transformaciones.

Llegará el momento en que el único requisito que un ciudadano deberá proporcionar al gobierno para un trámite es su identificación y autorización para el mismo con mecanismos biométricos.

Imaginemos un gobierno donde los documentos en papel no existen, donde la comunicación entre agencias gubernamentales es inmediata y por medios electrónicos, donde las reglas y restricciones son mínimas y estratégicas, donde el costo de operar al gobierno se reduce a casi nada, donde la mayor aportación de los funcionarios es su capacidad intelectual y no la repetición de tareas.

Sin lugar a dudas, este modelo de gestión pública no es un gobierno débil, sino un gobierno fuerte; sí pequeño, pero para ser fuerte no hay que ser grande. Esta transformación, como ya se ha analizado, puede tener distintas facetas; pero para ser responsable debe tener las siguientes características:

1. De largo plazo: que no sólo sea para atender una crisis.
2. Sostenible: que no sólo sea una moda, sino que resista a los vaivenes políticos y económicos.
3. Integral: que abarque estructuras, procesos, normas y actitudes.
4. Permanente: que no sea única y acabada, sino que propicie la innovación y cambio continuo.

1.3.2. La sostenibilidad

La segunda condición se refiere a la sostenibilidad de la transformación. En todo cambio siempre existirán los agentes de la regresión. El anhelo por el pasado, por no cambiar, no debe entenderse como un rechazo a la transformación.

La resistencia al cambio es un fenómeno que existe y no se debe despreciar; pero la forma errónea de atenderla es confrontarla. Todo proyecto de transformación debe garantizar su permanencia en el tiempo, no hacerlo sería irresponsable; ya que el costo inicial de una transformación (deberíamos llamarle inversión, pero algunos críticos de la gerencia pública cuestionan el término, por lo que no entraremos en esa polémica) es alto, y el abandono de un proyecto de transformación antes de ver resultados sólo provocaría, además de los costos sin logros, menguar el espíritu de transformación.

El centro mundial de innovación de Procter & Gamble señala que solamente el 15% de sus proyectos tiene algún resultado, y se evalúa como exitoso sólo el 2% de los mismos. Lo único seguro en un proceso de transformación es que tendrá errores; actuar de manera responsable para sostener el cambio implica reconocer el error y reaccionar ante el mismo, pero no con abandono, sino con replanteamiento.

En el sector público los vaivenes políticos son un alto riesgo para las innovaciones. Es muy común que proyectos de transformación sin estar aún maduros sean cuestionados por los nuevos directivos. Generalmente los ciclos de proyectos de cambio son mucho mayores a los ciclos de gerencia en la administración pública.

Para ello, se recomiendan cuatro medidas para garantizar la sostenibilidad de los proyectos de transformación:

- Generar ganancias rápidas que logren darle sostenimiento al proyecto ante dudas, pero asegurar que esas ganancias rápidas no sean el fin del proyecto, sino un medio de subsistencia.
- Conseguir aliados externos al proyecto, cuya opinión sea de peso ante cualquier duda que genere el estilo de gerencia. Éstos no deben ser vistos como aliados de tu gestión, sino de un proyecto.
- Involucrar a los servidores públicos que lo implementan.

Muchos proyectos de transformación han sobrevivido a modas de gobierno, porque quienes lo implementan están convencidos de su resultado y no lo ven como un proyecto de un gobernante, sino como su proyecto de vida.

Es necesario que la sociedad valore en mejor forma la función de gobierno, pero ésta sólo puede ser valorada si se transforma. En la medida en que abandonemos ese círculo vicioso, se generarán cambios trascendentes.

Es necesario que los conceptos de nueva gerencia pública se compartan con los conceptos de la gerencia en tiempos del empowerment, y que se generen transformaciones de fondo, integrales (procesos, normas, estructuras y actitudes), que den resultados inmediatos y que se sostengan en el tiempo.

El servicio público debe profesionalizarse, pero la única forma de garantizarlo, es dando resultados de calidad al ciudadano y la única forma de dar resultados de calidad es transformarse como institución pública. El rediseño es la tarea que se debe emprender.

1.3.3. Nueva gerencia pública

A partir de la caída del muro de Berlín (mundo contemporáneo), la única constante es el cambio que se presenta en todas las actividades y disciplinas del conocimiento humano, la humanidad contempla diariamente varios desafíos en su lucha por la supervivencia, la pobreza, la lucha por el poder político, la lucha por el poder económico, la depredación del medio ambiente y la demanda de las sociedades a nivel Internacional de tener gobiernos más cercanos a los ciudadanos, más transparentes y orientados a satisfacer las demandas de la población representan los desafíos más recurrentes y mejor documentados por los distintos medios de comunicación e investigación¹⁵.

La realidad en el contexto internacional presenta un escenario en donde lo público y lo privado se mezclan para intentar solventar desafíos a aspectos relacionados con la economía, la salud, la educación, el trabajo, la alimentación y otras necesidades de la población.

Los Estados y sus gobiernos enfrentan los desafíos anteriormente señalados, reorganizándose y transformándose para intentar dar respuesta a las necesidades de la población que gobiernan, a través de iniciativas que permitan el rediseño de políticas públicas que dejen dar respuesta a las necesidades presentes y futuras de la población.

La Administración Pública es una actividad que se encuentra también afectada por la necesidad de reinventarse y transformarse para atender los desafíos anteriormente señalados, para ello los gobiernos plantean el rediseño de los marcos normativos y estructura de las instituciones para dar respuesta a las necesidades de la población.

Los constantes cambios en los procesos sociales, económicos y tecnológicos han requerido de cambios en los procesos administrativos utilizados en la administración pública, así surge la necesidad de un cambio en las prácticas administrativas gubernamentales.

¹⁵ Vega Casillas, Salvador y Ernesto González Cancino (2013). "Modernización y Gerencia Pública", *RAE- Revista de Administración de Empresas*, Sao Paulo, V.53, N° 5.

En las tres últimas décadas en el campo de la Administración Pública se aborda el tema de la gerencia pública como una posible respuesta a la demanda constante y apremiante de la ciudadanía por satisfacer sus necesidades políticamente definidas.

“La Administración Pública va de la mano con el Estado. Cuando éste ya no responde a la sociedad, tiene que transformarse y adaptarse a las nuevas propuestas sociales. De manera general podemos mencionar, por ejemplo, que en el Estado gendarme el objetivo era únicamente garantizar la seguridad y soberanía, además de impartir justicia; posteriormente el Estado evoluciona y cambia a un Estado benefactor, en el que la responsabilidad estatal crece hacia la oferta de bienes públicos básicos como la educación, salud, vivienda y algunos otros. Ahora el Estado es neoliberal, donde el libre mercado marca el camino de la sociedad”¹⁶.

La gerencia pública es un concepto que surge a principios de la década de 1970 en los Estados Unidos de América, siendo en la década de 1990 en donde logra su mayor auge en países pertenecientes a Europa y Latinoamérica. La gerencia pública tiene predominio en dos corrientes: la de la política pública y la de las escuelas de administración tradicional que comenzaron a recibir los postulados de la escuela de administración y negocios.

La gerencia pública surge como una respuesta ante la necesidad de lograr el cumplimiento de objetivos que conlleven a alcanzar la mejora en las capacidades de los servicios que el gobierno proporciona a la ciudadanía.

Adriana Plasencia sostiene que la gerencia pública “se define como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales”¹⁷; sin embargo, Barry Bozeman menciona que “la gerencia pública supone un *focus* sobre una estrategia (más que sobre un proceso gerencial) sobre las relaciones inter-organizacionales y sobre la intersección de la gerencia y la política públicas”¹⁸.

Es importante señalar que la toma de decisiones se debe apoyar en un proceso de trabajo metódico, calculado y ponderado respecto a lo que se necesita y lo que en realidad se dispone¹⁹.

Bozeman intenta dotar la definición de este concepto de un significado amplio adecuado a las nuevas realidades que viven las sociedades contemporáneas. Se ve el interés por reconocer el valor de la gerencia pública como campo de estudio. La idea es conciliar la finalidad política del quehacer del gobierno y la gerencia pública.

Ricardo Uvalle señala que “el concepto de gerencia pública no se agota en sí mismo. Es parte de un *logos* administrativo público; requiere tratamiento específico y enfoques originales. Es

¹⁶ Cabrero Mendoza, Enrique,(1997). *Del Administrador al Gerente Público*. INAP, México, p. 17.

¹⁷ Plasencia Díaz, Adriana (1994). *Gerencia Pública*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, p. 99.

¹⁸ Bozeman , Barry (1993). *Public Management. The State of Art* , Jossey-Bass , California, p. 12.

¹⁹ Plasencia: *op. cit.* p. 104.

decir, el ámbito de la gerencia pública tiene autenticidad. Abarca la totalidad de los movimientos del Estado y es el apoyo más decidido para traducir los programas del bienestar y el progreso en realidades alentadoras²⁰.

En México la etapa de la gerencia pública se implantó durante las administraciones de los presidentes Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, buscando solucionar los problemas de ineficiencia del modelo burocrático de las administraciones del régimen anterior encabezado por políticos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con mas retrocesos que avances según lo demuestran las estadísticas del número de burócratas en el país que se incrementó significativamente según datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados publicados en el 2011.

El principal interés de las distintas corrientes de la gerencia pública es lograr la incorporación de los avances y búsqueda de nuevas técnicas administrativas para lograr la eficacia de la administración pública.

1.4. Teoría organizacional

Según Richard Daft, la teoría de la organización es una forma de pensar acerca de las organizaciones. La teoría de la organización es una forma de ver y analizar las organizaciones con más precisión y profundidad de lo que se podría hacer de otra manera. La forma de ver y pensar sobre las organizaciones se basa en patrones y regularidades en el diseño y comportamiento organizacional. Los académicos de las organizaciones buscan estas regularidades, las definen, las miden y las ponen a disposición del resto de nosotros. Los hechos de la investigación no son tan importantes como los patrones y puntos de vista generales del funcionamiento organizacional²¹.

La era moderna de la teoría de la administración comenzó temprano en este siglo, con el punto de vista de la administración clásica, que incluía los enfoques tanto de administración científica como de principios administrativos.

La administración científica, cuyo pionero fue Frederick Winslow Taylor, afirmaba que las decisiones sobre la organización y el diseño del trabajo deben basarse en procedimientos precisos, científicos, después de un estudio cuidadoso de las situaciones individuales.

Los principios administrativos se enfocaban más en la organización total y se desarrollaban con los aportes de los prácticos de esta disciplina. Henry Fayol propuso catorce principios de administración, como que "cada subordinado recibe órdenes sólo de un superior" (unidad de mando) y "las actividades similares en una organización deben agruparse bajo un solo gerente" (unidad de dirección).

²⁰ Revista del Instituto de Administración del Estado de México, A.C. (1991). No. 9, enero-marzo, p. 205.

²¹ Richard Daft, Ray Noe (2001), "Organizational Behavior", Dryden Press, USA.

La administración científica y los principios de administración eran enfoques de sistemas cerrados, que no anticipaban el ambiente incierto y los rápidos cambios que enfrentan las compañías de hoy.

Después de la teoría clásica de la administración, surgieron otros enfoque académicos. Los estudios de Hawthorne mostraban que el tratamiento positivo de los empleados incrementaba la motivación y productividad, y establecieron las bases para trabajos posteriores sobre liderazgo, motivación y administración de recursos humanos.

El trabajo de los sociólogos sobre la burocracia, que comenzó con Weber, apareció en las décadas de 1950 y 1960 y ayudó a establecer las nociones de burocracia. Las organizaciones posteriores vinieron a quedar caracterizadas como sistemas racionales, de solución de problemas y de toma de decisiones. Weber señala sobre la burocracia, que “es aquella en donde la burocratización es el crecimiento del poder de los servicios administrativos”.

En definitiva, la concepción de la organización como sistema cerrado y libre de influencias externas ha cedido su lugar a la concepción de sistemas abiertos en constante intercambio con el entorno. Ante esto las organizaciones representan el cambio y la transformación, ya no sólo por aspectos estratégicos de mayor participación en espacios de interacción, sino ahora como mecanismos de sobrevivencia y adaptación a ambientes cada vez más incongruentes, turbulentos y complejos como los vistos durante la primera década del siglo XXI.²²

Demerms (2011) señala que las principales posturas teóricas (teoría de la contingencia, la elección estratégica y la teoría de la dependencia de recursos) conciben el cambio en términos de crecimiento y adaptación racional de las organizaciones, ofreciendo al interesado en el tema los elementos necesarios para visualizar el estudio del cambio organizacional, replanteándose como un asunto de selección o imitación, con base en las corrientes teóricas de la ecología poblacional y del neoinstitucionalismo, en este sentido nos podemos hacer la pregunta de ¿hasta dónde las organizaciones son espacios aislados de interacción social influenciados por escenarios interdependientes o si en su interior confluyen aspectos intra e interorganizacionales?

La teoría de la contingencia señala, como premisa fundamental, que las acciones administrativas apropiadas en una situación determinada, dependen de los parámetros particulares de la situación. Esta teoría surge como consecuencia del descubrimiento de que los principios de la escuela clásica no poseen características de inmovilidad y que puede dudarse de la infalibilidad de su aplicación.

La teoría contingente busca identificar principios que orienten acciones a seguir de acuerdo con las características de la situación, en lugar de buscar principios universales que se apliquen a

²² García Vázquez, Ángel Wilhelm (2011). "Teorías del cambio Organizacional: Una síntesis. Gestión y Estrategia", en Ene-jun 2011 Issue 39. pp. 93-95.

cualquier situación, como lo hace la norma ISO 9000 en un enfoque clásico. En cuanto a este último punto hay que recordar que Fayol mismo reconoció que la aplicación de sus principios requería del juicio del administrador, es decir, no deben aplicarse tales principios en forma meramente mecánica.

1.4.1 El concepto “aseguramiento” en la teoría organizacional

Una organización procura manejar las fuerzas de su ambiente para obtener los recursos necesarios con los que puedan producir bienes y servicios destinados a compradores y clientes. El término dominio organizacional se refiere a la gama particular de bienes y servicios que la organización produce, así como los clientes y otras partes interesadas a los que sirve²³.

Una organización establece su dominio al decidir cómo manejar las fuerzas de su ambiente, para maximizar su capacidad de aseguramiento de los recursos necesarios. Por ejemplo, para obtener insumos una organización tiene que decidir qué proveedores elegir de entre una gama de posibilidades y determinar cómo será su relación con ellos; para obtener dinero, tiene que decidir a qué banco acudir y cómo gestionar sus relaciones con él para que le conceda préstamos; para ganar clientes, una compañía tiene que decidir a qué grupo de clientes va a servir y cómo satisfacerlo.

Una organización procura estructurar sus transacciones con el ambiente para proteger y agrandar su dominio de modo que pueda aumentar su capacidad de crear valor para los clientes, los accionistas, los empleados y otras partes interesadas.

1.4.2. El concepto “supervisión” en la teoría organizacional

Los directores crean y supervisan a equipos de gerentes, que constituyen los mandos medios, que son responsables del diseño organizacional y de orquestar no sólo los cambios pequeños e incrementales, sino también los cambios en la estrategia, estructura y cultura de toda la organización.

Debido a que los directores son responsables de la utilización de los recursos organizacionales de tal manera que maximice la capacidad de una organización para crear valor, es importante comprender cómo evalúan el desempeño organizacional.

Los investigadores que analizan lo que los directores generales y gerentes hacen han señalado que el control, la innovación y la eficacia son los tres procesos más importantes que los

²³ Gareth R. Jones (2013). *Teoría organizacional: Diseño y cambio en las organizaciones*. Pearson, Naucalpan de Juárez, Edo. de México, 7a. ed. p. 57.

gerentes utilizan para evaluar y medir su eficacia y la de sus organizaciones a la hora de crear valor.

El director general es la persona responsable final de establecer la estrategia y la política de la organización. Aunque el director general reporta al presidente de la junta directiva (que tiene la máxima autoridad legal), en un sentido real es la persona más poderosa de una corporación porque controla la asignación de los recursos. La junta directiva le da el poder de establecer la estrategia de la organización y utilizar sus recursos para crear valor. A menudo la misma persona es tanto el director general como el presidente de la junta directiva. Una persona que ocupa ambos puestos ejerce considerable poder y liga directamente a la junta directiva con la administración corporativa.

El director general es responsable de establecer las metas de la organización y de diseñar su estructura. El director general designa la autoridad y la responsabilidad de las tareas de tal forma que los recursos estén coordinados y motivados para así lograr las metas de la organización. Las diferentes estructuras organizacionales promueven distintos métodos de coordinación, motivación y supervisión de recursos²⁴.

El director general elige a los ejecutivos clave para ocupar los niveles más altos de la jerarquía administrativa. Este tipo de dotación de personal es una parte vital del puesto de director general, porque la calidad de la toma de decisiones se ve directamente afectada por las capacidades de los altos directivos de la organización. Mintzberg (1979) aborda un enfoque multifacético, basado sobre la forma en la cual las organizaciones están estructuradas para manejar las contingencias que se les presentan.

El primer tipo es la estructura simple que está ejemplificada por un nuevo departamento gubernamental, una empresa distribidora de automóviles con extravagante propietario, una pequeña universidad manejada por un presidente agresivo o un nuevo gobierno presidido por un autócrata. La supervisión es directa, las organizaciones son pequeñas y existen dentro de un medio ambiente dinámico y su tecnología no es sofisticada.

1.4.3. El concepto de la supervisión en la administración pública

En la actualidad, se requiere con más urgencia mayor liderazgo en las administraciones públicas. Como es bien sabido, el liderazgo ha venido presentando una evolución continua en función de las condiciones que ostenta cada organización, en particular en las últimas tres décadas.

La asertividad, por parte de los responsables, de asignar a los líderes de los puestos clave, dentro de la administración pública, reside en la objetividad del análisis de la currícula

²⁴Hall H. Richard (1985). "Organizaciones: estructura y proceso". University of New York; PHP, 3a. ed. p. 59.

presentada por los sustentantes al cargo público y, que en algunas ocasiones no se cuenta con un proceso de selección y reclutamiento riguroso, si no se cuenta con una herramienta que permita medir el grado de liderazgo nivel 5.

Según Cardona, J. (2004), El modelo "Círculos de Liderazgo y Gestión por 8 hábitos" es altamente efectivo e implica una interacción entre clientes y colaboradores partiendo de ocho conceptos: información, visión estratégica, resultados, delegación, aprendizaje, comunicación y negociación, equipo e innovación. En este sentido, para que pueda ocurrir una transformación en el sector público, deberá contar con la determinación de combatir y abatir el comportamiento organizacional tan arraigado en las entidades gubernamentales²⁵.

1.4.4. La organización y la burocracia

Max Weber nos indica que la forma burocrática de organización o de dominio burocrático supone la forma más pura de dominio legal. Surge de manera legal cuando los señores legítimos utilizan un aparato administrativo para garantizar de forma externa el orden en el sistema. Antes, los señores empleaban administradores y su selección se realizaba a título personal (o por relaciones), ahora se quiere desindividualizar su trabajo, "profesionalizarlo", separarlo de los rasgos individuales de quien desempeña esas actividades, es decir, crear puestos de trabajo como "cargos" con obligaciones y derechos independientes de las características individuales de quienes los desempeñan. El aparato así creado es el de la burocracia como medio o instrumento de dominio. Puede concebirse como estructura formal organizativa, se apoya en principios estructurales o de organización. El orden logrado así generalmente tiene el carácter legal del Derecho, pero este rasgo no es necesario²⁶.

A continuación enlistaremos y describiremos los elementos del aparato burocrático:

1.4.4.1. El funcionario

El aparato administrativo se caracteriza por el hecho de que a diferencia de lo que sucede en otros equipos de funcionarios administrativos con personas que trabajan además en otros empleos, o que lo hacen sin remuneración, aquí se trata de personas remuneradas en función principal y con sueldos fijos: funcionarios. Los jefes de esos servicios administrativos pueden, en cambio, obtener dichos puestos de otras formas.

Los funcionarios lo son en virtud de un "contrato" después de un proceso de selección de acuerdo con criterios sobre las cualidades requeridas para el desempeño de sus tareas o funciones. El contrato les asegura un futuro económico –generalmente de por vida. Las tareas

²⁵Edgar Armando Chávez Moreno, Randall Ramírez Loria, María Virginia Flores Ortiz (2014), "Global Conference on Business & Finance Proceedings", Vol. 9, Issue 2, pp. 451-460.

²⁶ Paul Honigsheim (1977), *Max Weber, apuntes sobre una trayectoria intelectual*, Paidós, España.

que se les asignan constituyen su profesión principal, deben ejercerlas en tiempos fijados y en espacios determinados. No poseen propiedad alguna sobre los medios que administran (quizá con la excepción de tareas notariales y similares). Por otra parte, el desarrollo personal profesional sigue unas determinadas pautas de promoción y ascenso por escalones jerárquicos. Se encuentran sometidos al mismo tiempo a una disciplina y control unificados jerárquicamente.

Los jefes (ministros, directores generales, pero también empresarios) llegan en cambio a sus puestos por otras razones: elección, designación de sucesor, propiedad sobre los medios de capital etc. En realidad no son ya "funcionarios", pero sí deben obedecer a un "orden" previamente establecido cuando ejercen sus competencias para dar órdenes.

Esta peculiar forma de administración-organización se diferencia de otros tipos posibles como la administración de los príncipes en nombre de un monarca, donde recaudaban impuestos de los que retenían una parte para su propio sustento, o de la elección de jueces o sheriffs por parte de una comunidad.

En realidad, la empresa y la burocracia del funcionariado no ofrecen las mismas características, pero en la definición weberiana la mayoría de los actuales managers son realmente "funcionarios". Donde un sistema de economía privada ofrezca rasgos similares a los descritos, se tratará también de un orden burocrático tendencial. Por eso existen, según Weber, funcionarios públicos y privados. Muchos directivos, al menos temporalmente, ejercen funciones similares en contextos muy parecidos a los de la administración pública, y la "autoridad" con que ejercen su cargo es realmente de carácter legal normativo (aunque no con el respaldo de las leyes estatales sino sólo con el de los principios organizatorios de una empresa).

Los trabajadores que no entran en el aparato administrativo, y que realmente cuentan con un nivel mucho más bajo de seguridad laboral, no serían en cambio miembros de un aparato burocrático. Podría decirse que Weber iguala a "funcionarios" (públicos) y "empleados" (de empresas privadas), pero no a los trabajadores.

1.4.4.2. La "organización"

Los miembros del aparato administrativo se reparten las competencias de mando y detentan también el "derecho de representar" el sistema organizado ante otros grupos internos o externos de intereses.

Ellos constituyen así la "organización" (en sentido weberiano):

Una organización implica que un grupo de personas habituadas a la obediencia ante los mandatos de los dirigentes, gracias a participar en el dominio, y en las ventajas derivadas de su existencia, interesadas personalmente en la estabilidad de dicho sistema, se mantienen

permanentemente a disposición del conjunto y participan en el ejercicio de los poderes de mando y coacción que ayudan al mantenimiento del dominio del sistema (organización).

En general un ordenamiento administrativo comprenderá REGLAS sobre los comportamientos tanto del aparato administrativo como de los miembros del sistema ante éste: es decir, formas reglamentadas de consecución de los objetivos, estructuradas de acuerdo con planes y con fuerza normativa ante todos los miembros (administradores y realizadores).

El aparato administrativo burocrático se distingue en concreto de otros sistemas de organización por seguir las siguientes condiciones estructurales:

- a) Existe un reparto bien definido de las actividades necesarias (división del trabajo) para el logro de los objetivos del sistema regulado burocráticamente, que serán de carácter regular y ejercidas en ocupación principal por determinadas personas. Todo miembro del conjunto, sobre todo los del aparato administrativo, posee competencias determinadas (o capacidades definidas de decisión).
Estos grupos de competencias definen una función, cargo o campo de tareas, o puesto de trabajo. Se fijan así responsabilidades y competencias o capacidades de dar órdenes.
Las competencias no se conciben de forma individualizada o personalizada, sino se determinan por reglas (leyes o reglamentos administrativos) con carácter general.
- b) Existe una jerarquía de cargos: es decir, un sistema estructurado de supra y subordinación en el que los elementos superiores deben supervisar y regular a los inferiores para lograr una concertación entre los distintos campos de tareas creados. Se delimitan también los campos de competencia en esta dimensión vertical.
En el caso de conflicto entre campos de tareas, o de transgresión del ámbito de competencias, dirime la instancia de nivel superior. Además de la línea descendente de mando existe una línea bien definida para apelación y queja desde abajo hacia arriba.
- c) El desempeño de los cargos o cumplimiento de tareas se efectúa según **reglas** más o menos generales y más o menos flexibles, que pueden y deben ser aprendidas por los administradores. En el seguimiento de estas reglas se deja un cierto margen de decisión por consideración de los medios y fines.
- d) El cumplimiento de tareas se apoya en objetos escritos o actas.

El aparato burocrático define no sólo las reglas (las codifica) a seguir, sino sobre todo impone que todo proceso quede documentado por escrito (formalización en acta de toda actividad). Al mismo tiempo se regula la comunicación imponiendo la estructuración de los comunicados en forma de cartas, formularios, notas o actas, etc. También deben documentarse reflexiones previas a una decisión, etcétera.

Además de estos cuatro rasgos centrales del tipo puro de burocracia, son posibles otras condiciones estructurales complementarias. Junto a la burocracia monocrática donde una persona detenta la dirección superior del conjunto, son posibles "autoridades colegiales".

1.4.4.3. La burocratización

Entre las condiciones históricas figura el desarrollo de la economía del dinero y la configuración de un sistema fiscal. Esto permitió la remuneración estable de los funcionarios.

La ampliación del campo de tareas administrativas en el Estado, tanto cualitativa como cuantitativamente, contribuyó también al desarrollo de la burocracia. Se crea así el gran Estado moderno. En lo que concierne a la diversificación cualitativa se apoya en los conocimientos especializados de los seleccionados.

1.4.4.3.1. EFECTOS DE LA BUROCRACIA

1.4.4.3.1.1. REPERCUSIONES SOBRE LOS OBJETIVOS DE LAS ASOCIACIONES

En todo conjunto organizado siguiendo el modelo burocrático, este sistema tiene repercusiones sobre los objetivos. La burocracia se autoconoce como el instrumento perfecto (desde el punto de vista de técnica de procedimientos, división de tareas, coordinación y comunicación) para la consecución de los fines comunes. Ese "perfeccionismo" del sistema descrito por Weber ha sido malentendido.

Pero sus motivos para calificar de "perfecta" esta estructuración son los siguientes:

La administración burocrática, según muestra la experiencia, es la forma de ejercicio de dominio "formalmente" más racional, en su precisión, estabilidad, disciplina, rigor y fiabilidad.

Un mecanismo burocrático plenamente desarrollado se comporta como una máquina respecto a bienes no generables de forma mecánica. En la administración burocrática se han optimizado los costos personales y materiales gracias a la preparación de los funcionarios. Cuando se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático remunerado no sólo es más exacto, sino también es en sus resultados más barato que el prestado sin remuneración.

Sobre todo, la burocratización ofrece posibilidades óptimas para realizar el principio de articulación del trabajo de acuerdo con criterios puramente objetivos, distribuyendo las tareas entre funcionarios especializados y a los que se entrena mediante ejercitación continuada.

Es decir, Weber considera la burocracia como el medio específico para conseguir una acción común, tal como se da en grupos menores y abarcables, en conjuntos mayores sociales

orientados racionalmente a determinados fines. La creación de tal configuración social de las relaciones de dominio implica como su medio más adecuado la burocracia. Ésta es el medio más adecuado para ejercer su poder aquel que dispone del aparato burocrático.

La burocracia presenta por otra parte tendencias a independizarse y dejar de ser un medio convirtiéndose en objetivo propio. El aparato burocrático puede incluso estar dispuesto a colaborar con cualquiera que sepa llegar a tener poder sobre él.

1.4.4.3.1.2. REPERCUSIONES SOBRE LOS MIEMBROS DEL MISMO APARATO ADMINISTRATIVO

La burocracia crea una nueva clase social, el funcionariado, cuyas características son:

- Clara separación entre esfera privada y de trabajo: Los miembros del aparato de dominio burocrático, el propietario de la empresa, separaban totalmente ambas esferas.
- Consideración del ser humano como pieza en un mecanismo social: Al diferenciar ambas esferas de actividad se inicia una consideración mecanicista del ser humano en su trabajo.
- Creciente formalismo, mayor valoración de actitudes impersonales: La separación entre esferas privada y profesional se realiza temporal y espacialmente, y además exige actitudes de objetividad (contrapuesta a toda perspectiva subjetiva) al cumplir tareas.
- Valoración de la disciplina: La actitud de "objetividad" exigida, implica la ejecución de tareas de forma impersonalizada.
- Dependencia del funcionario ante el aparato burocrático y ante su jefe: El puesto de trabajo es concebido como "cargo" público, no se "elige" a una persona, sino se le "designa" por los jefes.
- Integración mental o indoctrinación: El proceso de integración supone pues una cierta dosis de "indoctrinación", que a veces se manifiesta (sobre todo en sistemas donde no existen controles democráticos) en "lavados de cerebro".
- Posición social del funcionario: En tiempos de Weber era clara la ventaja social que se adquiría al entrar como funcionario en el Estado.
- Definición de "carrera" (y escalafón): Por otra parte se le definía una carrera con ascensos regulados, pero que implicaba una total vinculación al aparato.
- Mayor influjo del aparato y estructura burocrática: La estructura definida por reglamentos, organigramas, etc., tiene tanta fuerza que el individuo carece casi de capacidad para influir en el sistema.

1.5. Teoría general de sistemas

La teoría general de sistemas surgió con los trabajos del biólogo alemán Ludwig von Bertalanffy, publicados entre 1950 y 1968, la teoría general de sistemas, en un inicio, no buscó

solucionar problemas o intentar soluciones prácticas, pero sí producir teorías y formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación en la realidad empírica.

Los supuestos básicos de la teoría general de sistemas son:

- a) Existe una nítida tendencia hacia la integración de diversas ciencias no sociales.
- b) Esa integración parece orientarse rumbo a una teoría de sistemas.
- c) Dicha teoría de sistemas puede ser una manera más amplia de estudiar los campos no físicos del conocimiento científico, especialmente en las ciencias.
- d) Con esa teoría de los sistemas, al desarrollar principios unificadores que son verticalmente los universos particulares de las diversas ciencias involucradas, nos aproximamos al objetivo de la unidad de la ciencia.
- e) Esto puede generar una integración muy necesaria en la educación científica

La teoría general de sistemas afirma que las propiedades de los sistemas no pueden ser descritas significativamente en términos de sus elementos separados. La comprensión de los sistemas solamente se presenta cuando se estudian los sistemas globalmente, involucrando todas las interdependencias de sus subsistemas²⁷.

En la teoría general de sistemas se fundamentan en tres premisas básicas, a saber:

- a) *Los sistemas existen dentro de sistemas.* Las moléculas existen dentro de células, las células dentro de tejidos, los tejidos dentro de los órganos, los órganos dentro de los organismos, los organismos dentro de colonias, las colonias dentro de culturas nutrientes, las culturas dentro de conjuntos mayores de culturas, y así sucesivamente.
- b) *Los sistemas son abiertos.* Es una consecuencia de la premisa anterior. Cada sistema que se examine, excepto el menor o mayor, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en aquellos que le son contiguos. Los sistemas abiertos son caracterizados por un proceso de intercambio infinito con su ambiente, que son los otros sistemas. Cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra, esto es, pierde sus fuentes de energía.
- c) *Las funciones de un sistema dependen de su estructura.* Para los sistemas biológicos y mecánicos esta afirmación es intuitiva. Los tejidos musculares, por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones.

El concepto de sistema pasó a dominar las ciencias, y principalmente, la administración. Si se habla de astronomía, se piensa en el sistema solar; si el tema es fisiología, se piensa en el sistema nervioso, en el sistema circulatorio, en el sistema digestivo.

²⁷ Russell Ackoff (1998). "El concepto cambiante del mundo", México, págs. 37-38.

La sociología habla de sistema social, la economía de sistemas monetarios, la física de sistemas atómicos, y así sucesivamente.

El enfoque sistemático, hoy en día en la administración, es tan común que casi siempre se está utilizando, a veces inconscientemente.

Un sistema es un conjunto de objetos unidos por alguna forma de interacción o interdependencia. Cualquier conjunto de partes unidas entre sí puede ser considerado un sistema, desde que las relaciones entre las partes y el comportamiento del todo sea el foco de atención. Un conjunto de partes que se atraen mutuamente (como el sistema solar), o un grupo de personas en una organización, una red industrial, un circuito eléctrico, un computador o un ser vivo pueden ser visualizados como sistemas.

Realmente, es difícil decir dónde comienza y dónde termina un sistema determinado. Los límites (fronteras) entre el sistema y su ambiente admiten cierta arbitrariedad. El propio universo parece estar formado de múltiples sistemas que se compenetran. Es posible pasar de un sistema a otro que lo abarca, como también pasar a una versión menor contenida en él.

De la definición de Bertalanffy, según la cual el sistema es un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas, se deducen dos conceptos: el propósito (u objetivo) y el globalismo (o totalidad). Esos dos conceptos reflejan dos características básicas en un sistema. Las demás características dadas a continuación se derivan de estos dos conceptos:

- a) Propósito u objetivo. Todo sistema tiene uno o algunos propósitos u objetivos. Las unidades o elementos (u objetos), como también las relaciones, definen una distribución que trata siempre de alcanzar un objetivo.
- b) Globalismo o totalidad. Todo sistema tiene una naturaleza orgánica, por la cual una acción que produzca cambio en una de las unidades del sistema, con mucha probabilidad producirá cambios en todas las otras unidades de éste. En otros términos, cualquier estimulación en cualquier unidad del sistema afectará todas las demás unidades, debido a la relación existente entre ellas. El efecto total de esos cambios o alteraciones se presentará como un ajuste del todo al sistema.
- c) El sistema siempre reaccionará globalmente a cualquier estímulo producido en cualquier parte o unidad.
- d) Existe una relación de causa y efecto entre las diferentes partes del sistema. Así, el sistema sufre cambios y el ajuste sistemático es continuo. De los cambios y de los ajustes continuos del sistema se derivan dos fenómenos: el de la entropía y el de la homeostasia u homeostasis.
 - Entropía. Es la tendencia que los sistemas tienen al desgaste, a la desintegración, para el relajamiento de los estándares y para un aumento de la aleatoriedad. A medida que la entropía aumenta, los sistemas se descomponen en estados más simples. La segunda ley

de la termodinámica explica que la entropía en los sistemas aumenta con el correr del tiempo.

A medida que aumenta la información, disminuye la entropía, pues la información es la base de la configuración y del orden. Si por falta de comunicación o por ignorancia, los estándares de autoridad, las funciones, la jerarquía, etc., de una organización formal pasan a ser gradualmente abandonados, la entropía aumenta y la organización se va reduciendo a formas gradualmente más simples y rudimentarias de individuos y de grupos. De ahí el concepto de negentropía o sea, la información como medio o instrumento de ordenación del sistema.

- Homeostasia. Es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Los sistemas tienen una tendencia a adaptarse con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del medio ambiente.

La definición de un sistema depende del interés de la persona que pretenda analizarlo. Una organización, por ejemplo, podrá ser entendida como un sistema o subsistema, o más aun un supersistema, dependiendo del análisis que se quiera hacer: que el sistema tenga un grado de autonomía mayor que el subsistema y menor que el supersistema.

Por lo tanto, es una cuestión de enfoque. Así, un departamento puede ser visualizado como un sistema, compuesto de varios subsistemas (secciones o sectores) e integrado en un supersistema (la empresa), como también puede ser visualizado como un subsistema compuesto por otros subsistemas (secciones o sectores), perteneciendo a un sistema (la empresa), que está integrado en un supersistema (el mercado o la comunidad). Todo depende de la forma como se enfoque.

El sistema total es aquel representado por todos los componentes y relaciones necesarios para la realización de un objetivo, dado un cierto número de restricciones. El objetivo del sistema total define la finalidad para la cual fueron ordenados todos los componentes y relaciones del sistema, mientras que las restricciones del sistema son las limitaciones introducidas en su operación que definen los límites (fronteras) del sistema y posibilitan explicar las condiciones bajo las cuales debe operar

El término sistema es generalmente empleado en el sentido de sistema total. Los componentes necesarios para la operación de un sistema total son llamados subsistemas, los que, a su vez, están formados por la reunión de nuevos subsistemas más detallados. Así, tanto la jerarquía de los sistemas como el número de los subsistemas dependen de la complejidad intrínseca del sistema total.

Los sistemas pueden operar simultáneamente en serie o en paralelo. No hay sistemas fuera de un medio específico (ambiente): los sistemas existen en un medio y son condicionados por él. Medio (ambiente) es el conjunto de todos los objetos que, dentro de un límite específico, pueden tener alguna influencia sobre la operación del sistema. Los límites (fronteras) son la condición ambiental dentro de la cual el sistema debe operar.

Una organización es un sistema sociotécnico incluido en otro más amplio que es la sociedad con la que interactúa, influyéndose mutuamente.

También puede ser definida como un sistema social, integrado por individuos y grupos de trabajo que responden a una determinada estructura y dentro de un contexto al que controla parcialmente, desarrollan actividades aplicando recursos en pos de ciertos valores comunes.

1.5.1. Subsistemas que forman a las organizaciones

- a) Subsistema psicosocial: está compuesto por individuos y grupos en interacción. Dicho subsistema está formado por la conducta individual y la motivación, las relaciones del status y del papel, dinámica de grupos y los sistemas de influencia.
- b) Subsistema técnico: se refiere a los conocimientos necesarios para el desarrollo de tareas, incluyendo las técnicas usadas para la transformación de insumos en productos.
- c) Subsistema administrativo: relaciona a la organización con su medio y establece los objetivos, desarrolla planes de integración, estrategia y operación, mediante el diseño de la estructura y el establecimiento de los procesos de control.

El enfoque sistémico "enfatisa el análisis del sistema total, en vez de detenerse en las partes o subsistemas componentes ... se esfuerza en conseguir la eficacia del sistema total, más que por mejorar la eficiencia de las partes o subsistemas sin tener suficientemente en cuenta la interdependencia e interconexión de cada una de las partes que interactúan.

Estas consideraciones no sólo son válidas para aplicar en una institución docente, sino también para todo el sistema educativo. (No) afirmamos que sea la única manera significativa de estudiar la administración y las organizaciones. En este momento, nos parece la más significativa, habida cuenta del desarrollo actual de la ciencia y las transformaciones que se han ido dando en las organizaciones".²⁸

1.6. Gobernanza

Álvaro V. Ramírez-Alujas señala que el reconocido fracaso de diversos modelos de reforma y la contradictoria evidencia vinculada a los resultados de las recetas aplicadas bajo el rótulo de la nueva gestión pública (ngp), como consecuencia de lo anterior ha surgido un nuevo movimiento en cuya base encontramos un fuerte cuestionamiento a la forma en que se trabajan los asuntos públicos, que pone de relieve el incontestable fenómeno del uso intensivo de las TIC y de las redes sociales (o Web 2.0).

²⁸ Ezequiel Ander-Egg (1995), *La planificación educativa*, Lumen, 1995, págs. 72-73.

La propuesta de Ramírez-Alujas promueve una activa y comprometida participación de la ciudadanía y que, finalmente, presiona a los gobiernos e instituciones públicas a ser más transparentes, facilitar el acceso a la información que poseen y a guiarse por nuevos códigos de conducta en cuyo trasfondo residen las nociones de buen gobierno, de apertura a la sociedad y de cambio paradigmático hacia un modelo emergente que esté en concordancia con la configuración de la sociedad en red de la que formamos parte²⁹.

Complementariamente, la noción de buen gobierno se ha venido asociando al debate sobre el concepto de gobernanza (governance) que surge por la necesidad de ir más allá de la palabra gobierno (government), demasiado ligada a modelos de decisión propios de los antiguos escenarios, predominantemente jerárquicos (Longo, 2008; Willke, 2007). Desde una perspectiva descriptiva, la gobernanza se puede entender como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado y cada vez más complejo.

No obstante, más allá de la descripción, surge una aproximación prescriptiva o normativa que la relaciona a la aspiración de tener una acción pública de calidad, configurándose como un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar adecuadamente los retos del progreso y el bienestar, y ello se vincula a tres perspectivas:

- a) La relación de la gobernanza con la calidad de la democracia (gobernanza democrática) que pone el acento en facilitar la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública y se expresa en los esfuerzos de apertura a la participación, la rendición de cuentas y el control social.
- b) El vínculo con la capacidad para resolver problemas colectivos (gobernanza eficaz) y alcanzar los fines (socialmente) pretendidos, que se une a la eficacia directiva del proceso mediante el cual los actores deciden sus objetivos de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos.
- c) La que considera su papel como garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil (buena gobernanza), que se refleja en los marcos institucionales –formales e informales– que aseguren un funcionamiento eficaz del sistema económico y faciliten el desarrollo del espíritu emprendedor y la formación de capital social (Longo, 2008).

Ricardo Uvalle Berrones señala que

con la práctica de la gobernanza, la gestión pública y la transparencia, la Administración Pública se acerca a los ciudadanos, se conocen mejor los resultados de la gestión que llevan a cabo las oficinas burocráticas; se pueden formular preguntas a las autoridades y administradores sobre el cumplimiento de las políticas públicas, los beneficios que generan, los costos que implican, la

²⁹ Álvaro V. Ramírez-Alujas, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, España. Vol. IX, Nº 15, 2011, p.102.

ejecución de los presupuestos y la existencia o no de la calidad de vida de los gobernados, que son la parte medular de la creatividad institucional³⁰.

La publicidad (Rodríguez, 2007: 36-37) del gobierno es congruente con los espacios de la sociedad, dado que reclama el derecho no sólo a opinar, sino a evaluar y participar en las acciones del propio gobierno. Los tiempos de la colaboración ciudadana se han convertido además en los tiempos en que el gobierno tiene que ser conocido sin más pretensión que ser eficiente y responsable.

El nexo entre lo público de la sociedad y lo público gubernamental es el centro en el que germinan la gobernanza, la gestión pública y la transparencia. Conocer al gobierno, conocer su funcionamiento, conocer cómo y por qué produce información, que es de interés para todos, es el sentido de la transparencia para responder a la preocupación de grupos de la sociedad que tienen interés en que el conocimiento del gobierno se convierta en el derecho de acceso a la información.

Por tanto, la transparencia se desarrolla en el plano de una demanda que se convierte en un tipo de respuesta institucional –política pública–, lo cual significa que el arquetipo del gobierno para los ciudadanos es congruente con los imperativos de las sociedades abiertas para dar paso a una nueva institucionalidad democrática (Sandoval, 2009: 121), entendida como las reglas del juego que autoriza y restringe; incentiva y penaliza los procesos relacionados con el curso de acción gubernamental.

El gobierno para los ciudadanos, entendido como un gobierno por discusión (Aguilar, 1997:26), es parte de la gobernanza democrática que reclama una gestión pública más flexible, emprendedora, eficaz y responsable para que el espacio público tenga elementos de confiabilidad y eficacia, procurando que el procesamiento de las demandas de la sociedad civil tenga como eje básico la categórica capacidad de respuesta.

El nexo entre lo público de la sociedad y lo público gubernamental relaciona dos elementos que son fundamentales en el quehacer institucional de la gestión pública, a saber: la burocracia y la democracia. La burocracia responde a los fines del Estado y la democracia se asocia más con los fines de la sociedad, dado que favorece la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en los asuntos y problemas colectivos. De este modo, la racionalidad comunicativa es el medio que favorece un ambiente más público para el poder constituido y es, a la vez, una forma de evitar que cierren las puertas del diálogo y del debate que caracteriza a las democracias modernas.

³⁰ Roberto Moreno Espinosa (2014) (Coord.), *Administración Pública y Gobernanza*, Universidad Autónoma del Estado de México, Dirección de Difusión y Promulgación de Estudios Avanzados.

Burocracia y democracia no deben valorarse como elementos antitéticos, sino en razón de los objetivos que deben cumplir de cara a la luz pública y la evaluación de los ciudadanos sobre el desempeño de los gobiernos y las administraciones públicas. Con ello se evita el ejercicio del poder opaco y se avanza en la importancia de regular la vida administrativa atendiendo a la lógica de la institucionalidad constitucional y legal.

Las burocracias tienen que ser más públicas porque se ocupan de asuntos, problemas, demandas y soluciones que conciernen a la vida comunitaria. En este sentido, la transparencia conecta a la sociedad con el gobierno a fin de establecer formas de comunicación, conocimiento e interacción que permitan que el ejercicio del poder sea más democrático.

Si las burocracias tienden a la racionalidad, la eficiencia y el profesionalismo, han de tener como marco de referencia la libertad y la igualdad que son el sustento moderno a partir del cual se reconoce el derecho a la información, para que los gobernados en calidad de primeros mandatarios exijan a los gobernantes la información que justifica el sentido público del gobierno.

La gobernanza es un patrón institucional de dirección que alude a cómo el ejercicio del poder no descansa en la centralización improductiva, sino en el reconocimiento de diversos espacios económicos, sociales y políticos que articulan intereses, valores y prácticas de las organizaciones de la sociedad civil.

Así la gobernanza alude a la dirección de la sociedad, valorando a los ciudadanos y las organizaciones civiles como palancas de realización, aportación e iniciativa que permiten una mejor configuración de las relaciones y capacidades que conllevan a la producción del valor público.

La gobernanza refleja cómo el ejercicio del poder no es unicentrado, sino multicentrado, lo cual implica que las tareas de cooperación y coordinación son fundamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas. El aprovechamiento de las capacidades sociales es medular para que la dirección de gobierno sea entendida en un ambiente de cooperación, no de imposición.

En la visión de la gobernanza, la producción de valor público significa que las instituciones funcionan para acceder a relaciones de equidad que son el objetivo más importante de la acción cooperativa.

La producción de valor público concierne a las instituciones, entendidas como capacidades que se organizan para definir objetivos y cumplirlos en razón de las agendas que son fruto de los arreglos institucionales. La producción de valor público es un desafío a encarar mediante diversas formas y medios del quehacer institucional, para generar las condiciones que permitan que la vida asociada transite de la eficacia abstracta a la calidad de vida.

En este caso, en la producción de valor público se reconoce que los gobiernos no tienen a su alcance todas las capacidades institucionales y, por tanto, es imperativo incentivar a organismos y fuerzas de la sociedad civil para que asuman un papel más activo y efectivo en la producción de los bienes y servicios públicos.

La producción de valor público (Aguilar, 2006, p. 51) se relaciona con el sistema de capacidades que permiten, desde el mercado, la empresa, el gobierno, los organismos civiles y las organizaciones de servicio, generar condiciones de vida que respondan a las demandas en competencia y a los problemas públicos que exigen, a la vez, más agilidad de respuestas para que sean objeto de institucionalización.

La gestión pública tiene como referente directo a la gobernanza y la transparencia. En términos de práctica de gobierno, la gestión pública se relaciona con la producción e implementación de políticas públicas entendidas como programas de acción (Lahera, 2004, p.13), porque su efectividad se relaciona con el modo de conseguir resultados en la vida comunitaria.

La gestión pública se enlaza con la gestión del gobierno porque es un conjunto de actividades, movimientos y procedimientos que tienen como objetivo potenciar la capacidad directiva y operativa del propio gobierno. Alude a la organización, estrategias, sistemas, tecnologías, decisiones, políticas y acciones que se relacionan con la producción y reproducción de las capacidades que tienen como propósito dirigir –gobernanza— en la lógica de la corresponsabilidad social, económica y política.

Su efectividad es más heurística que instrumental, más de fondo que periférica, más de transformar situaciones que de mantener la inercia de los procesos, sistemas y estructuras, más de hacer y conseguir resultados que de invocar el deber ser. Es por ello un asunto del gobierno y la sociedad entendidos como sistemas que se complementan para conseguir que el desempeño de la vida productiva sea más eficiente.

La gestión pública enlaza a la sociedad con el Estado y a los ciudadanos con el gobierno. En consecuencia, se inscribe en los procesos vitales del ejercicio del poder, el que se orienta a que los resultados obtenidos satisfagan a los ciudadanos en términos de transformar cualitativamente sus condiciones y relaciones de vida.

La utilidad de la gestión pública es pragmática, esto no implica que se soslayen los ambientes institucionales que la estimulan o frenan. Lo importante en un marco de gobernanza y transparencia es que sea objeto de valoración puntual porque se relaciona directamente con el ejercicio del dinero público en la modalidad de gastos, presupuestos, políticas y proyectos. Ello supone que el valor público del dinero tiene que considerarse con base en la honradez y la eficacia, lo cual requiere definir los indicadores de gestión que permitan evaluar el desempeño de las instituciones gubernamentales.

Los indicadores son indispensables de una gestión pública visionaria y estratégica, porque significa que el ejercicio del poder es un asunto no sólo de beneficios a distribuir, sino de costos a evaluar. La utilidad de la gestión pública se relaciona con valores institucionales y organizacionales, sin desconocer que es fruto de definiciones que se formalizan en los espacios de lo público.

La mejor manera de entender la importancia de la gestión pública es en la visión del gobierno de lo público, que alude al comportamiento de las instituciones que se ocupan de que la dirección de la vida comunitaria se asegure con acciones efectivas. Por eso, los indicadores de gestión deben entenderse como un valor numérico que se aplica al ejercicio del poder para evaluar su rendimiento y desempeño. El ejercicio del poder no es únicamente la definición de propósitos, sino el conjunto de capacidades que se aplican para que los recursos del gobierno permitan el cumplimiento de las metas colectivas.

En este sentido, los rendimientos del poder deben ser objeto de valoración, medición y cuantificación en tanto que aplican los recursos de la vida comunitaria. En este caso, la gestión pública de cara a la vida democrática tiene como referente infranqueable a la transparencia, porque a través de ella es posible que los gobernados conozcan el aprovechamiento de los recursos comunitarios.

El compromiso de la gestión pública con la transparencia es inevitable pues articula los procesos de política pública para dar paso a los costos, los beneficios e impactos que se provocan en la vida asociada.

Es importante puntualizar la relevancia de la gestión pública como estrategia del gobierno de lo público, con objeto de ubicar su sentido y alcance en el marco de las demandas y presiones que originan en la pluralidad de la vida democrática.

Esto significa que no debe asociarse a una comprensión instrumental e inercial, sino con su contribución a las tareas del gobierno, las cuales se ocupan de formalizar los objetivos comunitarios que se deciden para que la economía de mercado y el conjunto de la sociedad civil se desarrolle, apoyando y regulando tanto a los mercados económicos como a los mercados políticos.

Le corresponde a la gestión pública generar, potenciar y desarrollar las capacidades del gobierno para que la dirección de la vida comunitaria sea no sólo eficiente, sino competitiva, equitativa, emprendedora y visionaria, para que trascienda lo conocido y se ingrese a nuevos horizontes de desarrollo más equilibrado.

La revaloración de la gestión pública en el espacio institucional del gobierno es un asunto importante que se debe considerar, pues de otro modo se limita su utilidad para conseguir resultados deseados. La gestión pública (Aguilar, 2006, p.146) se localiza en el centro de las

capacidades del gobierno, las que se relacionan con aspectos clave como la estabilidad y la gobernabilidad democrática.

El nexo entre gobernanza y gestión pública se inscribe en el sistema institucional de la democracia que comprende, entre otros aspectos, los procesos del gobierno, la dirección de la sociedad, la participación ciudadana y la corresponsabilidad.

Por tanto, son condiciones a valorar para llevar a cabo una exitosa dirección de los asuntos públicos, entendidos no sólo en el ámbito del gobierno, sino también en los espacios de la sociedad. Es indispensable destacar este punto para que la complejidad de lo público no sea simplificada con medios operativos que ocupan un lugar en los procesos de la dirección pública, pero que no agotan su eficacia funcional en consideraciones introspectivas.

Lo relevante en un ejercicio de calidad y valor público es que la gobernanza y la gestión pública sean entendidas en el universo de problemas que reclaman eficacia regulatoria, procesos efectivos, estructuras ágiles, sistemas creativos, indicadores de precios y políticas oportunas. Este universo alude a condiciones de vida que involucran a los gobernados, no se refieren únicamente a cuestiones de orden técnico.

La gobernanza y la gestión pública se relacionan con el modo en que funcionan los gobiernos y las instituciones de la sociedad, lo cual implica definir estrategias de comunicación y coordinación para conjuntar los espacios privado y público con el sentido de decisiones colectivas. Es importante destacar que la gestión pública puede verse como un conjunto de tuercas, tornillos, dientes y ruedas (Elster, 1989:13) que hacen posible materializar el esquema de la gobernanza y las políticas públicas que demanda la vida colectiva.

El buen gobierno es el producto de condiciones que se cumplen con la participación de los actores de la sociedad y del propio gobierno en un esquema de gobernanza y gestión pública. El buen gobierno es una categoría que alude a condiciones institucionales que deben cumplirse, para que el gobierno de la democracia sea efectivo y se oriente por el aumento continuo en la calidad de vida sobre la base de un esquema más efectivo de gobernanza.

El buen gobierno es un arquetipo que reúne los atributos como el apego a la legalidad, la práctica de la transparencia, el ejercicio de la rendición de cuentas, las tareas de evaluación ciudadana, la calidad de los servicios administrativos, la incorporación de los ciudadanos al diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.

También comprende su compromiso con la libertad y la igualdad para definir y aplicar las políticas públicas que se orientan a que el gobierno de lo público sea entendido como un buen gobierno.

En consecuencia, el buen gobierno implica eficacia, credibilidad y legitimidad (Bourgon, 2010:15) que debe acreditarse en el mundo de los hechos sociales y políticos con decisiones y

acciones que transformen las condiciones de la sociedad civil. En este caso, el buen gobierno tiene que trascender los enunciados de qué hacer para situarse en el cómo hacer, es decir, cómo cumplir con las tareas de carácter colectivo.

El buen gobierno tiene como base de su funcionalidad la gobernanza, la gestión pública y la transparencia para que se consolide como una institución que sabe construir capacidades y desarrollarlas con apego a compromisos, agendas, políticas y proyectos de vida.

El buen gobierno desarrolla sus tareas con base en un esquema posburocrático, que orienta a las organizaciones a funcionar sobre la base de adaptación, la flexibilidad, la innovación y la visión emprendedora de los cuadros directivos y operativos.

El modelo posburocrático (Aguilar, 2006:43) tiene como ventaja que los aparatos públicos no se sustenten sobre la base de estructuras y procesos que son centralizados e improductivos. Postula un mayor acercamiento entre los gobiernos y los ciudadanos, demanda la calidad como principio, la gestión como estrategia y las políticas como formas de respuesta orientada por la eficiencia creciente.

La contribución del modelo posburocrático al buen gobierno se localiza en su funcionamiento, el cual es fundamental para identificar la calidad de los procesos, estructuras y estrategias que posibilitan una mejor dirección pública en la sociedad. Eliminar costos, sistemas densos, organismos arrítmicos, plantillas injustificadas y gasto innecesario es incompatible con el perfil del buen gobierno.

Por tanto, el buen gobierno se caracteriza por reinventar de manera razonable el funcionamiento, sin alterar los principios constitucionales y políticos que lo caracterizan como parte vital del Estado de derecho.

El buen gobierno es congruente con el arquetipo de las sociedades abiertas, democráticas y competitivas en las cuales los ciudadanos participan en la gestión y evaluación de los asuntos comunes. Postula, en consecuencia, una nueva gobernanza, una mejor gestión pública y una mejor transparencia para que la sociedad, los ciudadanos y el mercado sean parte activa en la construcción e implementación de las decisiones públicas. Su contenido institucional responde a la lógica de la democracia, a la institucionalidad del Estado de derecho y a los valores públicos que articulan la sociedad como cuerpo político y económico.

La eficacia en el buen gobierno no es el objetivo último de la gestión pública, sino un requisito importante a conseguir para alcanzar las mejores condiciones de vida. El buen gobierno tiene como atributo que sabe dialogar, deliberar, persuadir y se compromete con el derecho de los ciudadanos para que el hogar de la democracia favorezca su realización individual y colectiva. Por ello se encamina a que las capacidades de dirección, coordinación e implementación sean objeto de mejoramiento permanente.

En la calidad de la gestión pública y en la vigencia de la transparencia, el buen gobierno finca la efectividad de sus acciones, el logro de la legitimidad por resultados y el aumento de la confianza de los gobernados en las instituciones públicas.

Recupera a la administración pública sobre la base de los valores democráticos, potencia la calidad de las políticas públicas y desarrolla las capacidades institucionales que se necesitan para la producción del orden, el bienestar y la equidad social.

1.6.1. Gobernanza, transparencia y gestión pública

El tránsito del derecho a la información hacia el derecho de acceso a la información, refleja que la sociedad mexicana vive en condiciones en las cuales los valores de la democracia se arraigan de modo importante hasta generar la toma de conciencia, que desemboca en la lucha por llevar a cabo la publicidad del poder en condiciones de mayor competencia, pluralidad y diversidad.

El espacio público en la sociedad mexicana ejerce presión organizada para que la apertura de las estructuras del poder político supere el derecho a la información con la vigencia de la política de transparencia. Ésta alude a condiciones de vida que apuntan a revitalizar la postura de los ciudadanos para dar vigencia a un sistema de vida más abierto y manifiesto. Tal exigencia fructifica cuando el 11 de junio de 2002 se promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que fundamenta la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información. Para racionalizar mejor el cumplimiento de la Ley, el 11 de junio de 2003 se expide el reglamento que detalla su implementación.

De este modo, la formalidad de la transparencia como política pública es el testimonio de cómo el ámbito de lo público se convierte en un generador de iniciativas que culminan con la vigencia de ordenamientos gubernamentales que reflejan un ambiente más orientado hacia la democracia y, en consecuencia, hacia la publicitación del poder. El significado (Fox, 2009: 192) de la transparencia como política pública abre un capítulo relacionado con el aumento de la participación ciudadana en los asuntos colectivos. Existe, en este caso, una nueva relación entre el espacio privado y el público, dado que la ley reconoce para definir la actuación de los órganos y titulares del Estado.

Frente al monopolio indiscutible que el Estado generaba y administraba la información pública con fines de seguridad, y por tanto, había divulgación mediante filtros a la sociedad y lo ciudadanos, con la política de transparencia se avanza en los puntos siguientes: 1. Se diluye la idea de que los secretos de Estado, con fines de información pública, restringen a los ciudadanos el conocimiento que guardan los asuntos de interés general; 2. El secreto administrativo es objeto de normas que abren los archivos a los ciudadanos relacionados con el cumplimiento e impacto de las políticas públicas tanto en la sociedad como en la vida productiva; 3. Empieza a diluirse el paradigma de la administración unilateral, pudorosa y celosa

por cuanto concedora única de los datos públicos; 4. El principio de publicidad empieza a arraigarse en las prácticas institucionales del Estado mexicano; 5. Se reconoce el derecho de los ciudadanos a ser informados por el poder político; 6. La información pública no se entiende como monopolio, sino que es obligación del poder diseñar los canales de funcionalidad para que sea conocida por la sociedad; 7. Los documentos y archivos serán administrados sobre la base de reglas más puntuales y operativas; y 8. En los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia se estipulan las categorías de la información reservada (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2007: artículos 13 y 14) para aludir que, por motivos de seguridad nacional, seguridad pública o la defensa nacional, hay reglas restrictivas para su divulgación.

Un paso más para garantizar la vigencia de la transparencia como política pública es la reforma al artículo 6 constitucional, del 20 de julio de 2008 (Constitución Política, 2008) que es más categórica, con el propósito de que el derecho de acceso a la información sea el nuevo atributo en la relación del Estado y los ciudadanos. En la propia ley se puntualizan los órganos y titulares que son sujetos obligados a la transparencia, situación que comprende también a los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; destaca, en este sentido, que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la información; se invoca la igualdad como sustrato de la transparencia; se instituye el derecho de réplica de los ciudadanos en esta materia, se enfatiza la importancia para que la tecnología se aplique a los procesos administrativos, utilizando, para ello, sistemas electrónicos, con lo que se llevan a cabo cambios organizacionales y funcionales en las oficinas de los gobiernos, a fin de que el principio de máxima publicidad tenga vigencia plena.

Es una reforma que institucionaliza en sentido amplio la importancia del derecho a la información para que sea ordenado con medios legales y administrativos que estructuren los valores, objetivos y contenidos de la política de transparencia. Es importante destacar que en esta reforma el sujeto pasivo es el Estado, mientras que el sujeto activo es el ciudadano. En este sentido, el espacio público en la sociedad mexicana tiene nuevos ángulos de relación, interacción y comunicación que se sustentan en la constitucionalidad, la legalidad, la reglamentación y la operación de la política pública de transparencia, misma que debe reunir los elementos siguientes: 1. Derecho de acceso a la información pública; 2. Vigencia del principio de máxima publicidad; 3. Definición funcional de la organización, administración e implementación de su espíritu, objetivos y metas; 4. Reconocimiento del principio de legalidad; y 5. Definición de los titulares y órganos responsables del cumplimiento del derecho a la información (Constitución Política, 2008:6).

La lucha por transparentar el poder ha sido larga y continuará siendo ardua en un ambiente político no habituado a la apertura y la publicidad, entendidas como un sistema de vida con apego a los valores democráticos, los cuales tienen como mayor desafío transformarse en reglas institucionales, prácticas y lineamientos administrativos que garanticen la vigencia de la

política de transparencia, tomando en cuenta la relación compleja entre democracia y burocracia (Uvalle, 2008:106).

La constante visión del antiguo régimen político fue la cultura borbónica que cerró los espacios de gobierno, administración y gestión a los ciudadanos y la sociedad en su conjunto, con lo cual fue imposible que se conociera el sentido y adopción de las decisiones relacionadas con la gobernación de la sociedad. Ante este panorama, la presión de la sociedad civil por consolidar la política de transparencia, a finales del milenio pasado es uno de los retos mayúsculos que enfrentan los movimientos y las organizaciones que tienden hacia la democratización del poder.

La sociedad contemporánea vive condiciones de transformación y cambio que indican que la organización y el ejercicio del poder no avanzan por rutas en donde los acontecimientos son predeterminados o están determinados por voluntarismos que sean producto de leyes inexorables del quehacer social, político y económico. Si algo demuestra el ejercicio del poder, es que su eficacia es la combinación de actores, contextos, oportunidades y restricciones. La omisión de alguno de estos elementos conlleva a la valoración de que la vida colectiva son arreglos a la manera de casinos o juegos de azar.

En el caso de la gobernanza, la transparencia y la gestión pública son categorías que destacan cómo en los últimos veinte años han cambiado las relaciones entre la sociedad, los ciudadanos y el Estado. La sociedad es más activa y mejor informada en materia de asuntos públicos; por tanto, no renuncia a participar en la gestión de los mismos. Los ciudadanos se asumen como actores en el quehacer colectivo y para ello analizan, cuestionan y presionan para que sus derechos no sean pisoteados y además sean tomados en cuenta para el diseño y aplicación de las políticas públicas.

El Estado ya no es el centro omnipotente (Aguilar, 2006: 73) y magnificador que se imponía sin más a la sociedad, sino que se desenvuelve en una correlación de fuerzas más dinámicas y complejas que indica cómo el poder en la vida contemporánea no sólo es el ámbito de las jerarquías y mandos verticales, sino que se forma en el mundo de las relaciones horizontales que tienen su dinámica en la existencia de ciudadanos y organizaciones que reclaman al poder estatal su autonomía. Ante este cuadro de nuevas relaciones de poder en donde el Estado ya no hace todo ni puede hacerlo como en los tiempos del intervencionismo creciente. Emerge la gobernanza democrática para denotar que el poder público es más público en la medida en que la sociedad y los ciudadanos consiguen hacer contrapeso al poder vigente.

De ese modo inicia la fase de la gobernanza con valor democrático para aludir a un sistema de poder que da cabida con intensidad a la pluralidad y a la diversidad. Con ello, la gobernanza se significa porque el vigor de la cooperación, la deliberación, la autonomía y la corresponsabilidad son los nuevos ejes que caracterizan a la sociedad civil contemporánea. Se constituye, así, una sociedad civil activa, organizada, participativa y corresponsable que reclama el derecho a intervenir en los asuntos públicos y con ello no cede su iniciativa al poder estatal.

De ahí que la transparencia también entienda en la lógica de la gobernanza democrática, ya que forma parte de relaciones de poder en las que los ciudadanos y el Estado establecen nuevas formas de comunicación, que dan como resultado que la gestión pública sea la palanca que permita dar cumplimiento al derecho de acceso a la información.

En este caso mediante la política de transparencia, que es producto de las sociedades contemporáneas y las tendencias cada vez más fuertes hacia la vigencia de los Estados de derecho, los ciudadanos activos tienen la oportunidad de acceder, consultar, disponer y conocer la información público-gubernamental que es de su interés. De esta manera se consume un nuevo vínculo que se caracteriza por la vigilancia y el escrutinio que los ciudadanos tienen para conocer más de cerca lo que hace el poder estatal. La transparencia ha permitido abrir los Estados para conocer el modo en que llevan a cabo la administración y gestión de los expedientes públicos.

La práctica del poder encerrado en sí mismo y renuente a informar lo que realizaba es uno de los logros de la transparencia, desde el momento en que los ciudadanos tienen el derecho de acceder y evaluar el resultado de las políticas públicas. Con la presión de las relaciones horizontales de poder, la transparencia es parte de los circuitos democráticos de la gobernanza, dado que en la sociedad contemporánea se viven procesos que apuntan por la redistribución del poder, indica que los órdenes locales de gobierno también resultan beneficiados con la vigencia de políticas que los acercan más a los ciudadanos.

En el caso de México, la transparencia se inscribe en el contexto de la democratización del poder, la alternancia política, la competencia intensa, los cambios constitucionales, el aumento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la transformación del Estado para que deje atrás su contenido borbónico —secretismo y opacidad—, a fin de que la luz de la transparencia ilumine el fondo y trasfondo de los archivos gubernamentales. La vigencia de un régimen político de carácter autoritario durante más de cien años retrasó que el poder público fuese más público y en su lugar existiera un poder que no era para el público ciudadano, sino para los sistemas de gestión que impedían que la claridad de los asuntos públicos fuese una realidad.

Hoy la transparencia se ha convertido no sólo en valor adoptado como política pública, sino como una forma de respuesta que facilita que la comunicación entre los ciudadanos y el Estado sea más directa y efectiva para generar mayor confianza y certidumbre a los procesos de gestión pública. Subsisten todavía restricciones para que la transparencia sea plenamente vigente, pero se avanza en su consolidación. Entre las restricciones a destacar se encuentran: los candados burocráticos que se diseñan para complicar la consulta de la información gubernamental por parte de los ciudadanos, la falta de voluntad política para que el poder sea más diáfano al estar vigentes procesos largos y bizantinos para solicitar la propia información, así como la falta de compromiso con los valores de la democracia.

1.7. El gobierno abierto

La iniciativa del gobierno abierto (Open Government) señala tres ejes que presidirían la estrategia de los gobiernos para avanzar en su concreción: la transparencia, la participación y la colaboración. Todas ellas suponen formas de participación, por más que sólo una de ellas esté explícitamente mencionada.

En efecto, la transparencia de la información pública puede manifestarse en formas de relación ciudadana con los gobiernos que no impliquen participación en su sentido estricto. Así, por ejemplo, (Kossick Jr.,2004) incluye como manifestaciones de tal participación, la intervención en torno a cuestiones de telemedicina, aprendizaje a distancia, ciencia y comercio electrónico y otras, aun cuando expresa dudas acerca de si el gobierno evalúa y utiliza esas contribuciones que realizan los ciudadanos. El autor también señala que muchos parlamentos nacionales utilizan las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) para facilitar la “conurrencia” de los ciudadanos a audiencias públicas virtuales y/o se suscriban y reciban boletines electrónicos especializados.³¹

Pero en general, se trata de consultas y transacciones que se dan más en el marco de un gobierno electrónico que de un gobierno abierto. Genéricamente, el gobierno electrónico ofrece mayores y mejores prestaciones a los ciudadanos al proporcionar puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios; atención personalizada de diferentes usuarios; resolución de trámites, consultas, reclamos y sugerencias “en línea”; aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones al interior del gobierno y, en general, aumentar la transparencia (Tesoro, 2007). Pero a pesar de los impactos que todas estas posibilidades suponen para la relación gobierno-ciudadano, resultan todavía insuficientes, coincidiendo en esto con (Subirats, 2013), para transformar las actuales estructuras de poder y otorgar más autonomía a los ciudadanos, un mejor empoderamiento y una mejor dinámica de inclusión social.

En la perspectiva de “colaboración”, planteada como tercer eje sobre el que se asienta la concepción del open government, existe una vasta literatura que ha desarrollado el tema, particularmente en relación con la experiencia de América Latina (Vaillancourt, 2009; Cunill, 2008; Pestoff, 2006, entre otros). Estos autores abordan el tema desde la perspectiva de la contribución que las organizaciones sociales pueden efectuar al proceso de democratización, a través de la coproducción y la co-construcción de políticas y servicios públicos.

Vaillancourt (2009) propone distinguir entre ambos conceptos. Según este autor, la coproducción de políticas públicas se relaciona con la dimensión organizacional de la política y

³¹ Oszlak, Oscar (2013). “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Colección de documentos de trabajo sobre eGobierno 5. Organización de los Estados Americanos, Red Gealc, IDRC CRDI, Banco Interamericano de Desarrollo. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red Gealc.

permite una contextualización de la participación de actores, tanto de la sociedad civil como del mercado, en la implementación de servicios destinados al público.

El concepto de co-construcción se vincula con la dimensión institucional de las políticas públicas y permite analizar los modos en que sociedad civil y fuerzas del mercado definen las políticas públicas. Vaillancourt expresa su preferencia por un modelo basado en la solidaridad social, en el que el Estado se abre a formas inclusivas de gobernanza con la contribución conjunta de la sociedad civil y el mercado. Como caso de estudio, el autor analiza la política de vivienda en Canadá y Quebec durante las últimas dos décadas, observando 1. la presencia tanto de co-producción como de co-construcción en el diseño de políticas para este sector; 2. una activa presencia de la economía social, a través de la intervención de cooperativas y organizaciones no lucrativas; y 3. la producción de gran número de innovaciones sociales inspiradas en la economía solidaria, que promovieron la democratización de las políticas públicas en el área de vivienda.

Junto con los indudables beneficios que podría traer aparejado el gobierno abierto, también se han observado sus riesgos. Por ejemplo, el incremento de la participación ciudadana puede conducir a la consecuencia perversa de que crezcan las desigualdades sociales en el acceso y la utilización de las TIC.

Una encuesta realizada recientemente revela que la participación ciudadana a través del uso de estas herramientas no es equitativo y, por el contrario, ahonda las diferencias sociales en la medida en que los sectores más desfavorecidos no tienen acceso a las mismas ni tienen la formación cultural para hacerlo (Naciones Unidas, 2012).³²

La falta de una cultura cívica coadyuva a este resultado. (Kossik Jr., 2004) observa, en tal sentido, que contrariamente a las ideas y visiones de los expertos en TIC, la experiencia mexicana muestra el escaso desarrollo de una cultura cívica, por lo que resulta poco probable que los mecanismos de participación ciudadana en línea alcancen el potencial suficiente como para producir una efectiva rectificación de las asimetrías de poder y de influencia existentes. Ello podría acentuar la tendencia a la fatiga democrática y, con ello, a la promoción de formas neopopulistas de relación entre Estado y ciudadanía. A estos obstáculos se suman otros de carácter tecnológico, legal y cultural que seguramente impedirán, según la visión del autor, el desarrollo de un modelo de participación asentado en las TIC. Desigualdades regionales en el acceso a internet, débil cultura digital, bajos niveles de confianza en la seguridad tecnológica y jurídica de las transacciones en línea se combinan con bajos niveles de conciencia pública sobre las posibilidades de participación ciudadana en la vida política.

También cabe destacar que las premisas del gobierno abierto parecen apelar a un ciudadano genérico al que se lo reconoce como sujeto de derechos, pero en la práctica, la participación

³² United Nations E-Government Survey (2012), "Executive Summary", Disponible en <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Foreword-acknowledgements-contents.pdf>

social suele expresarse más bien mediante múltiples formas organizativas, más que a través de la solitaria actuación de esclarecidos ciudadanos motivados por alguna causa individual, por más que éstos también existan. Si el gobierno no reconoce la enorme heterogeneidad existente en el seno de la sociedad civil y sus variados mecanismos de representación política, puede verse expuesto a que los canales que abra a la participación ciudadana resulten discriminatorios, generen antagonismos o, peor aún, produzcan mayor desafección política. La pregunta que debe formularse todo gobierno realmente dispuesto a promover la democracia deliberativa es en qué circunstancias resulta conveniente y legítimo instituir mecanismos participativos permanentes, no limitados a resolver cuestiones puntuales.

En situaciones concretas de gestión participativa, esta tarea incluye una explícita definición del “escenario” o Estado de cosas que se espera alcanzar a mediano y corto plazos; una clara división y asignación de las responsabilidades y compromisos de cada uno de los actores participantes; y una programación de las metas a lograr en el tiempo y de los recursos que deberán aplicarse para ello.

La planeación y organización de la participación ciudadana debe ser considerada como un componente ineludible de la estrategia de implementación de la iniciativa.

1.8. El gobierno electrónico

El gobierno electrónico se ha convertido en una herramienta indispensable de la gobernanza y la gestión pública, ésta debe ser vista no como un fin último sino como un medio para acercar la información a la sociedad y a los ciudadanos en el ámbito de los resultados y manejo de información de interés sobre los asuntos públicos del Estado.

Esta herramienta es muy útil para abonar en los ámbitos de la transparencia y la rendición de cuentas y se ha convertido en un mecanismo indispensable de comunicación e información para brindar a la ciudadanía la información sobre los resultados y acciones de gobierno del Estado.

El gobierno electrónico también se ha constituido como una herramienta para acercar los servicios del gobierno a la ciudadanía, facilitando por este medio el acceso a los mismos sin la necesidad de que el ciudadano se tenga que trasladar a una oficina de las instituciones gubernamentales para realizar los trámites, pago de servicios, pago de impuestos y derechos de los servicios públicos.

Hoy no se puede entender cómo la administración pública puede carecer del soporte en sus procesos a través de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) para brindar servicios y acercar la información a los ciudadanos.

La Sociedad de la Información y Conocimiento (SIC): Es aquella que le da un valor primordial a la generación, intercambio y manipulación de la información en su entorno social, económico, cultural y político³³.

De acuerdo con Naser y Concha (2011: 5,11), el gobierno electrónico es la transformación de todo gobierno como un cambio de paradigma en la gestión, se refiere al uso de las TIC para proveer servicios gubernamentales independientes del tiempo, distancia y complejidad organizacional.

Ramió y Salvador (2005) señalan que el gobierno electrónico se define como la utilización de las TIC por parte de los gobiernos a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios de información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas.

Para Gil-García y Luna-Reyes (cit. en Gil-García, Mariscal y Ramírez, 2008: 3), gobierno electrónico es la selección, implementación y uso de las tecnologías de información y comunicación en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usen información de forma intensiva y fomente la sociedad del conocimiento.

En el caso de organismos internacionales, como la OCDE (2003), el gobierno electrónico se refiere al uso de las TIC –especialmente internet– como herramienta para mejorar el gobierno. Por su parte, el Banco Mundial hace referencia a la utilización de las TIC para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno (Rivera, 2006).

Todas las definiciones anteriores tienen como aspecto de coincidencia la utilización de las TIC, los distintos autores y organismos internacionales muestran la diversidad de posibilidades en su aplicación, así como las distintas dimensiones y aplicaciones que tiene el gobierno electrónico.

El gobierno electrónico le ofrece a la administración pública amplias ventajas, la principal es la transformación en el acercamiento del gobierno con los ciudadanos, el acceso y disponibilidad de la información, se puede instaurar un nuevo mecanismo de comunicación con los ciudadanos y se puede transformar y potenciar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Alanís, Morales y Contreras (2014:76) proponen dos posibles dimensiones del gobierno electrónico: interior, para la gestión interna de procesos y servicios, exterior, para la prestación de servicios, oferta de información y participación democrática.

³³ Agenda Digital Nacional, Secretaría de la Función Pública, Unidad de Gobierno Digital, México, 2010. www.funcionpublica.gob.mx 2010.

En la dimensión interior, el ámbito en el cual tiene lugar el gobierno electrónico es de la gestión interna, en donde la información debe fluir constantemente entre unidades administrativas; es decir, las operaciones internas en las organizaciones que en discurso internacional se conocen como “back office” que no son accesibles ni visibles para el público (Rivera, 2006).

En este ámbito, tienen lugar una serie de operaciones, manejo de documentos, sistemas de comunicación, acuerdos, autorizaciones, rúbricas que requieren de proyectos innovadores que faciliten la dinámica organizacional. La utilización de las TIC en la gestión interna puede generar importantes herramientas de apoyo a la gestión como la intranet (Criado y Ramilo 2002) o algunas otras aplicaciones dependiendo de las tareas a realizar.³⁴

Por su parte, la dimensión exterior implica una forma de gestión enfocada al usuario externo y a la satisfacción de sus necesidades, se conoce como front office (Rivera, 2006). En esta dimensión se identifican tres ámbitos: la prestación de servicios, la oferta de información y la participación de la ciudadanía.

La prestación de servicios es un ámbito que representa grandes retos por su diversidad, el objetivo final debe ser el satisfacer las necesidades del usuario, para ello se hace uso de portales a través de los cuales los ciudadanos pueden tener acceso a información, solicitar un servicio, realizar trámites y pagos diversos o bien formular quejas y sugerencias sobre los servicios recibidos.

La vinculación al exterior que se establece en este ámbito involucra no sólo a los ciudadanos, sino también con organizaciones públicas o privadas.

La oferta de información puede relacionarse al ámbito de la prestación de servicios, pero de manera más específica se refiere a las páginas web en las que la información está a la vista, es decir, se provee información o puede obtenerse información de manera interactiva pero no se realizan trámites ni pagos. La información que se obtiene define el perfil de una organización, se informa sobre trámites específicos, se puede tener acceso a documentos como reglamentos, manuales, estadísticas, etc. Este ámbito podría articularse a la transparencia y rendición de cuentas, mediante el diseño de un modelo significativo³⁵.

Finalmente, en el ámbito de la participación democrática representa la incorporación de las TIC en la creación de canales de comunicación permanente entre la ciudadanía y su gobierno a fin de lograr espacios de opinión, de consulta, de intercambio de ideas que permitan generar nuevos procesos en la toma de decisiones, en la definición de políticas públicas³⁶.

³⁴ Alanís Ruiz, Leobardo; Juan Miguel Morales y Gómez y Leticia Orozco Contreras (2014). "Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México", Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México. (p.76).

³⁵ *Ibidem*, (pp.77).

³⁶ *Ibidem*, (pp.77).

La puesta en marcha de un modelo de gobierno electrónico supone de inicio un cambio en las relaciones entre el aparato gubernamental y la sociedad, así como un cambio en las estructuras organizacionales, es decir; el cambio no se identifica en la sola incorporación de TIC, sino en su impacto en los valores y comportamientos que configuran la cultura organizativa existente (Ramió, 2003) y en la modificación de patrones de comportamiento de la ciudadanía respecto de la realización de trámites o solicitud de servicios³⁷.

De acuerdo con Ramió y Salvador (2005: 182), la definición de un proyecto integral de gobierno electrónico debe considerar aspectos clave como son:

- Disponer de un fuerte liderazgo emprendedor.
- Evitar duplicar la administración o crear un sistema aparte.
- Incorporar la modernización considerando a las TIC como un instrumento de apoyo y no como un fin en sí mismas.

El gobierno electrónico implica una transformación gradual que conlleva un proceso de adaptación, de reconfiguración de modelos de gestión que empujan a las organizaciones a adoptar nuevas rutinas.

1.8.1. Los sistemas de gestión de la calidad en el gobierno

La innovación gubernamental se da como una implementación de modernizar el aparato administrativo por parte de los gobiernos, sobre todo para estar a la vanguardia y para acabar con prácticas que se consideran anquilosadas y las cuales no permiten mantener una estabilidad dentro del nuevo contexto mundial que ha traído la globalización.³⁸

Contar con un mejor aparato administrativo, más ajustado a lo que se estaba planeado, obligó a que se desprendieran necesariamente funciones de planeación y coordinación para posteriormente poder programarla y proyectarla en distintos plazos.³⁹ De esta forma se daba mayor coherencia y concreción de las tareas administrativas del gobierno, lo cual era fundamental para lograr la innovación en la Instituciones de la administración pública.

Uno de los aspectos que los gobiernos han ido cuidando en el marco de la modernización de la administración, se vio impregnado por las ideas racionales y de lograr una planeación adecuada que diera certidumbre al funcionamiento del aparato en cuanto a una coherencia del gasto y del logro de sus acciones. Por ello, desde las décadas de 1960, 1970 y 1980, como lo plantea María del Carmen Pardo es un periodo que correspondió a la necesidad de incluir decisiones

³⁷ *Ibidem*, (pp.78).

³⁸ Muñoz Soto, Leonel (2008). "La contratación de servicios en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Una perspectiva desde el sistema de gestión de calidad", INAP, p. 27.

³⁹ Pardo, María del Carmen (1991). "La modernización administrativa en México", *Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940 -1990*, Instituto Nacional de Administración Pública, El Colegio de México, México (p. 124).

más racionales de planeación y coordinación⁴⁰, que para 1990 ya eran elementos instaurados en el sistema.

Durante la década de 1990 y principios del presente siglo se desarrolla la modernización del aparato gubernamental y de sus prácticas, con la modernización de los procesos de planeación, organización y evaluación de la gestión, que adquirieron especial relevancia la incorporación de sistemas de aseguramiento de la calidad bajo la norma ISO 9001:2000, como marco de trabajo y estándares para la evaluación de los planes y programas institucionales.

Todos estos cambios se presentaron desde una perspectiva de control y más precisamente de la información que las diferentes entidades del sector público pudieran aportar para lograr hacer más eficientes las tareas y los procesos de la administración pública.

1.9. Control interno y la administración de riesgos en la administración pública

La administración del riesgo para las entidades públicas en todos sus órdenes cobra hoy mayor importancia, dado el dinamismo y los constantes cambios que el mundo globalizado de hoy exige. Estos cambios hacen que dichas entidades deban enfrentarse a factores internos y externos que pueden crear incertidumbre sobre el logro de sus objetivos. Así el efecto que dicha incertidumbre tiene en los objetivos de una organización se denomina “riesgo”.

La “administración del riesgo” se define como uno de los componentes del subsistema de control estratégico y como “el conjunto de elementos de control que, al interrelacionarse, permiten a la entidad pública evaluar aquellos eventos negativos, tanto internos como externos, que puedan afectar o impedir el logro de sus objetivos institucionales o los eventos positivos que permitan identificar oportunidades para un mejor cumplimiento de su función. Se constituye en el componente de control que al interactuar sus diferentes elementos le permite a la entidad pública autocontrolar aquellos eventos que pueden afectar el cumplimiento de sus objetivos”⁴¹.

Al ser un componente del subsistema de control estratégico, la administración del riesgo se sirve de la planeación estratégica (misión, visión, establecimiento de

La administración del riesgo ayuda al conocimiento y mejoramiento de una entidad pública, contribuye a elevar la productividad y a garantizar la eficiencia y la eficacia en los procesos organizacionales, permitiendo definir estrategias de mejoramiento continuo, brindándole un manejo sistémico a la entidad.

⁴⁰ *Ibidem*, p.79.

⁴¹ COSO, Committee of Sponsoring Organizations (1992). “*Report of Committee of Sponsoring Organizations*”, Security Exchange Commission, NY. USA.

La consigna es que la administración del riesgo sea incorporada en el interior de las entidades como una política de gestión por parte de la alta dirección y cuente con la participación y respaldo de todos los servidores públicos; tarea que se facilitará con la implementación de la metodología aquí presentada, la cual permite establecer mecanismos para identificar, valorar y minimizar los riesgos a los que constantemente están expuestas y poder de esta manera fortalecer el sistema de control interno, permitiendo el cumplimiento de los objetivos misionales y los fines esenciales del Estado.

1.9.1. *Carácter sustantivo del control en la institucionalidad*

Ricardo Uvalle Berrones señala que uno de los aspectos centrales en la operación amplia y diferenciada de la administración pública son los sistemas de control que utiliza en los diversos tramos de la vida institucional.

El control, dice Uvalle, debe entenderse en el ámbito en que se aplica. No es un arquetipo universal –carente de espacio y tiempo–, sino que es producto del tipo de institución y la posición de los actores interesados en la definición de las reglas de operación.

El modelo mental de control es fundamental para traducirlo al mundo de las reglas y operaciones que son las que justifican su razón de ser. Su concepción es la pauta para identificar cuál es su sentido y utilidad en las organizaciones complejas, donde hay relaciones de cooperación y conflicto a tomar en cuenta cuando llega el momento de su vigencia. El control es un medio de regulación que es producto de reglas, acuerdos y apoyos que son indispensables para convertirlo en práctica efectiva de la administración pública.

Un punto relevante del control es que se erige en un medio de la acción administrativa, no en un fin en sí mismo. Su lógica es regulatoria, preventiva y correctiva, lo cual significa que se traduce en acciones de vigilancia, supervisión, inspección y fiscalización que se encadenan hasta configurar un sistema de gestión pública que debe ser eficaz, adaptativo y flexible. Estos atributos de la gestión pública indican, por su importancia, que el control se debe diseñar en razón de cada uno de ellos, y lo más importante, ha de contribuir a la regulación efectiva de las conductas formales e informales que se desarrolla en las organizaciones.

En la administración pública el control⁴² es parte activa de los procesos de gestión que dan vida a las políticas y los programas. Por tanto, no existe el mejor o peor de los controles, sino que los mismos deben tener como punto de referencia la congruencia que guardan con la institución que los concibe y formaliza.

⁴² *Idem.*

La congruencia del control con la institución que lo alienta, depende de la calidad y pertinencia de su diseño. Ésta es la pista más confiable para entenderlo en cuanto objetivo, alcance e instrumentos a utilizar. Ello implica que el control debe rebasar su ángulo administrativista para comprenderlo en la noción de gobierno, es decir, en la óptica de la regulación, que es al mismo tiempo la definición de las reglas del juego que se han de cumplir en las organizaciones públicas.

La regulación significa la determinación de autorizar y prohibir tipos de conducta para que los cuadros de mando y los operativos, se cifran a las reglas que deben observarse a favor del esfuerzo cooperativo.

Los controles son un elemento básico en la organización y ejercicio del mismo. Entender a la administración pública como una estructura de decisiones y acciones continuas, permite definir la naturaleza de los controles en su seno: regular personas, instancias, procesos y programas con el fin no de bloquear, sabotear o frenar las acciones de gobierno, sino para *garantizar* la articulación de lo heterogéneo y aún lo disímulo de las organizaciones hacia el cumplimiento de metas.

El orden de los controles no es aleatorio, sino que tiene su origen en el diseño de las normas y reglas que se han de traducir al terreno de la factibilidad para que aumenten los rendimientos crecientes de la administración pública. La compatibilidad entre el diseño y la factibilidad de los controles es requisito para evitar una cadena de incumplimientos, vacíos legales, imprecisión reguladora, omisiones, duplicidades, dilaciones e indolencias que dañan la consistencia de la institucionalidad.

El control ext ant alude a las condiciones que favorecen la racionalidad normativa desde el momento en que se cumple con la vigencia y disposición de las reglas y procedimientos que es necesario tener para orientar con certidumbre las acciones de regulación. El control ext post se refiere al modo de utilizar los instrumentos que permiten conocer en tiempo real la información que se deriva del cumplimiento de los objetivos, metas y proyectos a cargo de instancias y responsables. Este tipo de control se caracteriza porque verifica el grado de cumplimiento entre lo propuesto y lo alcanzado, destacando los aspectos específicos que sustentan la operación en conjunto de las instituciones administrativas.

La evaluación pública no es, ni puede ser, un ejercicio de gabinete cerrado, porque la administración de la sociedad –atención y satisfacción de necesidades comunes– es un asunto primordial del Estado, y para que éste tenga un carácter más público y democrático, es fundamental que los grupos de ciudadanos tengan la oportunidad de intervenir directamente en la valoración de políticas y programas de los cuales son los beneficiarios directos⁴³.

⁴³ Uvalle Berrones, Ricardo (1986). "El control y la evaluación en la administración pública", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, septiembre-diciembre, año/vol. XLVI, número 192, Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México, pp. 43-70.

Evaluación ext ant y la evaluación ex post. La primera se refiere al universo que reúne de manera efectiva, los medios, condiciones, responsables y tiempos que se tienen para dar inicio a las tareas que hacen factible la valoración de los hechos y situaciones del futuro. La segunda se relaciona con la valoración de la calidad demostrada o no en el desempeño de las instituciones gubernamentales, y denotan el grado de capacidad que tienen para comprometerse con el logro de las metas públicas.

Esta evaluación posdecisional, es decir, valoración de lo realizado, se refiere al impacto de las decisiones que, convertidas en acciones públicas, tienen público ciudadano que resulta favorecido o no con ellas. Dicha evaluación se convierte en la memoria institucional de la administración pública, y es fuente de aprendizaje para valorar los errores y aciertos de las acciones de gobierno.

La evaluación pública debe entenderse como un conjunto articulado de políticas, decisiones y acciones que tienen como objetivo descubrir, categorizar y argumentar los aciertos o los errores cometidos por la administración pública en el cumplimiento de los programas que son de interés compartido, destacando el impacto –costos, beneficios, afectaciones, fallas, omisiones, eficacia y ventajas compartidas– producido en la estructura básica de la sociedad y el grado de aceptación que el público ciudadano tiene sobre la misma.

Por consiguiente, los ciudadanos, la autoridad y la comunidad de expertos aprenden de lo que han realizado, y tienen la oportunidad de mejorar los procesos y las políticas que son la base puntual de la administración efectiva de la sociedad civil. La evaluación es un proceso abierto, plural, cambiante y propositivo que es creado y desarrollado por actores específicos –burocracia gubernamental, grupos de interés y organizaciones sociales y políticas– con objeto de que el desempeño de las instituciones administrativas, con énfasis en las políticas públicas, sea cada vez mejor y consecuente con los valores que refrendan una vida pública más intensa, productiva y justa.

1.9.2. Historia del control interno

El concepto de control interno ha evolucionado de tener una visión tradicional basada en verificaciones de naturaleza detectiva o correctiva hacia un concepto de verificaciones más de naturaleza preventiva, privilegiando los sistemas preventivos de control.

Desde siempre, ha existido una sustancial diferencia en cuanto al entendimiento del concepto de control entre la cultura latina y la cultura anglosajona. Según la primera de ellas (originada principalmente en los países latinos de Europa y luego difundida hacia el continente americano), control se asocia con “verificación o examen”, contribuyendo a constatar desviaciones entre lo previsto y lo realizado. En cambio, considerando los principios de la cultura anglosajona, control significa “guía, impulso correctivo”, donde subyace la idea de acción correctiva inmediata. Como puede verse, esta última posee una

inclinación más positiva, puesto que involucra la noción de proactividad en un contexto que promueva la prevención, más que el juzgamiento de hechos pasados.

Fundamentalmente, debido a las presiones existentes como consecuencia del fracaso de los sistemas antiguos de control, que no contribuyeron a evitar grandes fraudes contables y financieros, diversas organizaciones y agrupaciones de profesionales del área de contabilidad de diferentes países elaboraron nuevos modelos basados en una visión moderna e integrada. Los enfoques más conocidos de control interno diseñados durante los últimos veinte años son los Modelos COSO, *CoCo*, *Combined Code* y *Cadbury*. Entre éstos, el Modelo COSO (de origen estadounidense) es el que mayor difusión ha adquirido, especialmente en el continente americano.

Una de las razones más importantes que han originado una fuerte expansión del Modelo COSO reside en el hecho de que éste incrementa las probabilidades de que una organización se gestione de manera eficiente, proveyendo un enfoque integral y herramientas institucionales que sirven de apoyo para encarar medidas de mejora continua. Por medio del presente documento, se presenta una metodología sustentada en los principios del Modelo COSO, el que demuestra la forma en que el enfoque puede resultar sumamente beneficioso para la gestión institucional.

1.9.3. El concepto tradicional de control interno

La primera noción de control interno fue establecida por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), en 1949, y mediante las modificaciones incluidas en SAS Nro. 55, en 1978. El control interno, de acuerdo con esta concepción tradicional, constituía una herramienta cuya función básica era detectar si las organizaciones funcionaban del modo en que lo deseaban sus directivos o accionistas; esto es, ayudaba a establecer si su patrimonio estaba protegido de la posibilidad de que ocurriera dolo o fraude, y contribuía a determinar si los informes financieros se correspondían con la realidad de la situación de la organización.

Dentro de la mencionada visión tradicional de control, los propietarios, gerentes, empleados y otras personas relacionadas con la organización veían al director financiero, al *controller* o al auditor interno como aquellas personas que poseían la responsabilidad primaria de asegurarse de que los controles internos estuvieran bien diseñados y funcionaran apropiadamente. Asimismo, se consideraba a los auditores externos como principales custodios del sistema de control interno, debido a su responsabilidad de dictaminar acerca de los estados financieros.

Esta percepción sobre quiénes son responsables del control interno persiste hasta el día de hoy en numerosas organizaciones públicas y privadas de Latinoamérica. Especialmente en las instituciones de gobierno, se mantiene un concepto anticuado

sobre la función de control y la responsabilidad de quienes deben ejercerla; en muchas ocasiones, esto funciona de este modo, debido a que han sido estas personas las que se han encargado de mostrarlo así.

1.9.4. La nueva concepción: un enfoque integrado

Actualmente, el concepto de control interno es mucho más amplio de lo que solía ser. Hoy en día las autoridades deben ser proactivas y tomar al control interno como una prioridad, partiendo de la adopción de una definición amplia que haga que la administración de éste sea una responsabilidad de todos los empleados. El control interno debe convertirse en una parte natural de la cultura organizacional⁴⁴.

La contabilidad es, hoy en día, sólo un elemento más del modelo de control interno; en la actualidad, se consideran aspectos *soft* como riesgos o el ambiente de control, orientando los fines de la estructura de control a colaborar con el logro de la eficiencia organizacional, a la maximización de los resultados y al cumplimiento de las obligaciones y regulaciones a las que se encuentran sometidas las empresas, ya sean públicas o privadas. Todo esto, sin descuidar ni olvidar los objetivos de protección originales.

Los modernos conceptos de control establecen que éste constituye una función inherente a la gestión, integrada al funcionamiento organizacional y a la dirección institucional; y por lo tanto, deja de ser una función asignada a un área específica de la organización, como contaduría o auditoría interna. El control, bajo esta nueva concepción, se orienta a procurar todas las condiciones necesarias para que un equipo de trabajo ponga su mejor esfuerzo en pos de lograr los resultados deseados o planificados, ya que promueve y fomenta el buen funcionamiento de la organización.

En el marco de la definición de una nueva concepción del control interno, es importante resaltar el concepto de la responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*), como uno de los factores clave para el gobierno o corporativo de las organizaciones.

En términos generales, de acuerdo con la concepción moderna de control, es necesario destacar que la importancia de un eficiente sistema del mismo radica en que su principal propósito es detectar, con oportunidad, cualquier desviación significativa en el cumplimiento de las metas y los objetivos establecidos. Es decir, que del enfoque detector y correctivo que poseía la visión tradicional, se pasa a una idea preventiva e integral del control; de ahí se desprende su gran utilidad como herramienta para la gestión de la organización, ya que provee a la misma de una ayuda continua en lo que respecta a trazar el camino hacia el logro de los objetivos, enderezando el camino cuando aún se está a tiempo de hacerlo.

⁴⁴ Laski, Juan Pablo (2005). "El Control Interno como estrategia de aprendizaje organizacional: El Modelo COSO y sus alcances en América Latina", en Revista Gestión y Estrategia, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

La definición antigua del control interno se basaba en la idea de concebir al mismo como un elemento añadido a las actividades organizacionales y, por ende, era visto como una carga inevitable dentro de cada sistema. A partir de la elaboración y difusión de los conceptos modernos, se comprende que el control interno interactúa entrelazado con las actividades propias de la gestión organizacional. Por ello, al no entenderse como una carga sino como una ayuda, resulta más efectivo en virtud de su incorporación a la estructura organizacional.

Como sostiene Danilo Lugo, de la US Inter-Affairs, las definiciones modernas de control interno son amplias por dos razones. Primero, por ser el camino para tener un acercamiento a la visión de control interno de los negocios de los dirigentes con los ejecutivos principales. De hecho, ellos a menudo hablan en términos de control y existir o vivir en control. Segundo, acomodarse a los subgrupos del control interno. Aquellos que necesitan poder concentrarse en algo separadamente, por ejemplo, controles sobre información financiera o controles relativos al acatamiento de regulaciones legales.

La definición de los nuevos estándares de control basados en un enfoque integrado.

Como consecuencia de la necesidad de actualizar el concepto de control interno, diversas asociaciones de profesionales contables encararon en los últimos veinte años la tarea de definir una nueva idea de control cimentada en una concepción moderna. Si bien el Modelo COSO, estadounidense (eje central de esta ponencia), sea tal vez el que mejor agrupa y aglutina las diferentes concepciones incluidas en los demás enfoques, es importante mencionar que existen experiencias en otros países y organizaciones profesionales, las que han diseñado numerosos lineamientos para un mejor gobierno corporativo.

Los más conocidos, entre éstos, son los siguientes: CoCo (Canadá), del cual se especificarán sus rasgos salientes más adelante; Cadbury (Reino Unido); Vienot (Francia); Peters (Holanda) y King (Sudáfrica). Los modelos COSO y CoCo son los mayormente adoptados en toda América.

La aplicación de los nuevos enfoques de control interno ya ha sido recogida en la legislación y normativa correspondiente a los métodos de fiscalización en numerosos países del continente americano. Los modelos modernos de control están siendo progresivamente incluidos como base para la definición de los procedimientos de los organismos de contraloría en diversos países, por ejemplo:

- Costa Rica: mediante la Ley 8292 de Control Interno, año 2002, en donde se toman principios del modelo COSO para configurar las estructuras de control.
- Colombia: La ley 87 de las entidades y organismos del Estado, en donde también utilizan las bases del modelo COSO para una adecuada gestión y control ciudadano.
- Argentina: Banco Central de la República, Circular N° 2525, 1997 adoptando un modelo idéntico al establecido en modelo COSO.
- E.E.U.U., la Public Companies Oversight Board (PCAOB) para el cumplimiento de la

Ley Sarbanes Oxley estableció que aquellas empresas que debían cumplir con la SOX, debían hacerlo a través del modelo COSO.

- Organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial o la Comisión Europea han establecido la necesidad de utilizar la metodología COSO en auditorías o consultorías de diferentes proyectos en organizaciones públicas latinoamericanas.

El Informe COSO divide el control interno en los siguientes cinco componentes, los cuales están relacionados con los objetivos institucionales y deben estar presentes y funcionando eficientemente:

- Entorno de control.
- Evaluación de los riesgos.
- Actividades de control.
- Información y comunicación.
- Monitoreo.

A partir de la publicación del Informe COSO, en septiembre de 1992 y en cuyo desarrollo, como ya fue comentado, participaron representantes de organizaciones profesionales de contadores, ejecutivos de finanzas y auditores internos, ha resurgido en forma extraordinaria la atención hacia el mejoramiento del control interno y un mejor gobierno corporativo, lo cual se derivó de la presión pública para un mejor manejo de los recursos públicos o privados en cualquier tipo de organización.

La importancia del control y la evaluación en el desempeño institucional de la administración pública se constituye como un medio relevante para armonizar y enlazar las decisiones, los recursos y el personal en el mundo multifacético que la propia administración pública tiene que ordenar y potenciar para responder con sentido de oportunidad a los procesos de gobierno y a la dinámica intensa y plural de la vida ciudadana.

El control y la evaluación en la administración pública deben asumirse en los valores de la institucionalidad, es decir, en los valores que son propios de la gobernación y administración de la sociedad⁴⁵.

El control interno es conocido como el proceso mediante el cual directivos, gerentes y personal operativo obtienen un aseguramiento razonable del cumplimiento de metas y objetivos de la organización⁴⁶

⁴⁵ Valadés, Diego. *El control del poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 29.

⁴⁶ COSO report 2013, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) emitió la guía para las normas de control interno del sector público en el año 2001, las cuales se alinean con el modelo COSO.

1.9.5. Control interno de las tecnologías de información

Como hemos señalado anteriormente, las políticas y disposiciones incluidas en la agenda digital nacional a través del MAAGTICSI tienen sustento en marcos de control interno, administración de riesgos y gobierno de tecnologías de información conocidos como objetivos de control relacionados

con las tecnologías de información (COBIT⁴⁷) y el modelo integrado de madurez de capacidades (CMMI⁴⁸).

La última versión de COBIT (COBIT 5) se constituye como un marco de trabajo integral que ayuda a las empresas a alcanzar sus objetivos para el gobierno y la gestión de las tecnologías de información (TI), ayudando a las organizaciones a crear el valor óptimo desde las tecnologías de información. El marco de trabajo de COBIT se encuentra sustentado y perfectamente alineado con lo establecido por el marco COSO.

Como parte del marco de trabajo sugerido por COBIT 5⁴⁹ podemos sintetizar lo siguiente:

- El gobierno de tecnologías de información asegura el logro de los objetivos de la organización, al:
 - evaluar las necesidades de las partes interesadas, así como las condiciones y opciones.
 - fijar directivas al establecer prioridades y tomar decisiones.
 - monitorear el desempeño, cumplimiento y progreso, comparándolos contra las directivas y objetivos acordados.
- La gestión planifica, construye, ejecuta y monitorea las actividades conforme a las directivas fijadas por el ente de gobierno para lograr los objetivos que tenga la organización.

⁴⁷ COBIT, por sus siglas en inglés, objetivos de control relacionados con las tecnologías de información, surgió en 1996 como un marco de control interno en materia de TIC, la publicación la realizó la Information Systems Auditors and Control Association, ISACA, que hoy en día es un organismo Internacional líder en materia de auditoría, seguridad, riesgos y gobierno de TIC a nivel Internacional; para mayor información consultar www.isaca.org.

⁴⁸ CMMI es un modelo de capacidades de madurez de procesos desarrollado por el Carnegie Mellon Institute (originalmente Software Engineering Institute) que fue desarrollado a petición de la Secretaría de la Defensa de los Estados Unidos de América para establecer un "orden" en el proceso de planeación, adquisición, desarrollo e implantación de sistemas a finales de la década de 1980 y que ha sido ampliamente difundido y adoptado por organismos privados y nacionales en varios países del mundo.

⁴⁹2012 ISACA, www.isaca.org/COBITuse.

Una de las grandes contribuciones del marco de trabajo COBIT 5 es el concepto de “aseguramiento” en el cumplimiento de metas e indicadores de los procesos de gestión de TIC, este concepto tiene una orientación de garantizar el cumplimiento de actividades de supervisión y control de los procesos.

CMMI es un marco de trabajo sustentado en un “modelo de capacidades de madurez para la planeación y ejecución en la entrega de productos y servicios relacionados con los sistemas de información y la tecnología”⁵⁰.

Este marco de trabajo identifica los atributos de capacidades que debe tener un proceso para la consecución de objetivos en la entrega y puesta en producción de sistemas de información, los atributos de capacidades de madurez están compuestos por metas e indicadores, personas, roles y responsabilidades, políticas y procedimientos, perfiles de capacidades y un componente de educación y capacitación que se constituyen como los atributos de madurez de los procesos relacionados con el desarrollo e incorporación de tecnología de información en las organizaciones.

1.10. La Ética en la administración pública

*La transparencia y la ética son reglas de oro de la democracia.
El grito de ya basta de corrupción e impunidad,
se escucha en todos los sectores de la sociedad mexicana
que forman esta gran nación.*

DANIEL RAMOS TORRES

En este capítulo abordaremos los fundamentos filosóficos de la Ética o ciencia de los valores, la Ética y la Ética Pública, Ética y Derecho y la gestación de la reciente Ética en la Administración Pública, JUSTIFICAREMOS la importancia de la Ética y los valores en el comportamiento humano en los distintos sistemas de control interno que han sido publicados en distintos países del mundo, finalmente concluiremos con el papel de la Ética y los valores en el comportamiento humano en los sistemas de control interno del gobierno de tecnologías de información y su impacto en el gobierno electrónico.

La Ética, el Derecho, la Política y la administración pública tienen como punto de encuentro el interés público o bien común, pero se necesita, además, la acción humana y el ardiente deseo con atención e intención para conseguir tan elevado propósito⁵¹. Existe en la actualidad en todo el mundo la necesidad de una Ética para la Administración Pública.

⁵⁰ CMMI for Development V1.2, 2006, Carnegie Mellon, Software Engineering Institute, USA.

⁵¹ Ramos Torres, Daniel (2013). “La Ética en la Administración Pública”, en Public Management de México S.C. México (p.17).

1.10.1. La Deontología

La palabra Deontología proviene del griego deon: “deber” y logos: “razonamiento o ciencia”. Es un término que se define como “ciencia o tratado de los deberes”. Uno de los primeros filósofos que estudió la Deontología fue el inglés Jeremy Bentham en una obra publicada en 1834, titulada *Deontology or the Science of Morality*, donde el autor se ocupó de estudiar los deberes que han de cumplirse para alcanzar el ideal utilitario del mayor placer posible para el mayor número posible de individuos⁵².

La Deontología como ciencia se ha reservado al campo de la Filosofía del Derecho, por tratarse de materias relativas a las normas que rigen la conducta humana. La Deontología jurídica es la disciplina que tiene como finalidad específica la determinación de cómo debe ser el Derecho y cómo debe ser aplicado⁵³.

El Diccionario Jurídico Mexicano explica que la Deontología jurídica tiene que ver con los deberes que ha de cumplirse en una profesión determinada. En este sentido, la Deontología jurídica se identifica con la ética de los profesionistas.

Ésta es la acepción que se usa en las escuelas de Derecho, Administración pública, Administración de negocios o empresas. Existe entonces una *Deontología del servidor público* y una *Deontología del empresario*.

La Deontología se define como “*ciencia de los deberes*” o “*teoría de las normas éticas y morales*” aplicadas al ejercicio de las profesiones. Al respecto *Bernardo Pérez Fernández del Castillo* sostiene que:

La palabra “deontología” que aunque lingüística y socialmente no sustituye a las de “ética” ni “moral”, ha venido a influir en un círculo cada vez más amplio de personas y culturas, ya que siendo “la ciencia que estudia el conjunto de deberes morales, éticos y jurídicos con que debe ejercerse una profesión liberal determinada”, satisface cualquier tipo de expresión o sentido axiológicos⁵⁴.

La Deontología forma parte de lo que se conoce como ética normativa (la rama de la Filosofía que indica qué debería considerarse como bueno y qué es lo que debería calificarse como malo). Por lo que cada profesión, oficio o ámbito determinado puede tener su propia Deontología que indica cuál es el deber de cada persona. Lo común es que un gran número de profesiones cuenten con un código deontológico, que es una especie de manual que recopila las obligaciones morales que tienen que respetar aquellos que ejercen un trabajo.

⁵² *Idem.* (p. 21).

⁵³ *Idem.* (p. 21).

⁵⁴ Deontología Jurídica(1997). “*Ética del Abogado*”, Editorial Porrúa, México (p. 5).

1.10.2. Relación de la Deontología con el Derecho y la Ética

La Deontología se nutre de otras dos ciencias: el Derecho y la Ética. El Derecho mexicano regula el ejercicio de las profesiones en los ordenamientos jurídicos que están establecidos en el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley de Profesiones y su reglamento, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los códigos Civil y Penal, entre otros. La diversidad de las profesiones hace necesario que los códigos de conducta profesionales incorporen a las distintas deontologías, los principios y valores éticos inherentes a cada profesión, tales como integridad, honestidad, honor, debido ejercicio de la profesión, etcétera.

En la administración pública federal, estatal y municipal, un porcentaje importante de los mandos directivos, mandos medios y aún los operativos son profesionistas. Así que todo profesionista que presta sus servicios en cualquier poder público o nivel de gobierno, tiene el deber de ejercer su profesión de acuerdo con las normas éticas y morales que su gremio ha aprobado y que regulan el ejercicio de esa actividad profesional. Esto nos permite afirmar que los profesionales en el servicio público, estudien los códigos de conducta de su profesión y los incorporen a sus tareas cotidianas de satisfacer el interés público. En síntesis, en la función pública la Deontología se entreteje con los conocimientos técnicos y científicos para atender el interés público o bien común. De acuerdo con José Campillo Sáinz:

El fin que el servidor público persigue es el bien común de la colectividad y la realización y salvaguarda de aquellos valores sin los cuales no sería posible la vida en común y la sobrevivencia de la sociedad⁵⁵.

1.10.3. Deontología para servidores públicos

La finalidad del Estado social y democrático de Derecho es procurar el bienestar y felicidad de los miembros de la sociedad. En consecuencia, los servidores públicos tienen la magnífica oportunidad de contribuir a generar dicho bienestar y felicidad común. Las importantes funciones que realizan los servidores públicos demanda que ellas se desempeñen con estricto apego a las normas éticas y jurídicas; con un acendrado espíritu del deber ser, con eficiencia y profesionalismo⁵⁶.

Del desempeño de los servidores públicos depende el funcionamiento óptimo del Estado. Así, los legisladores establecen el orden jurídico que rige a la sociedad. Los administradores públicos aseguran la prestación de los servicios públicos y procuran el interés público. Los jueces dicen el Derecho y resuelven controversias de los intereses jurídicos opuestos⁵⁷.

⁵⁵ Campillo Sáinz, José (2002). "Prolegómenos de la Filosofía Moral. Introducción a una Ética Profesional, Editorial Porrúa, México (pp. 5)

⁵⁶ Ramos Torres, Daniel (2013). "La Ética en la Administración Pública", Public Management de México S.C. México, (pp.24)

⁵⁷ *Idem*. (p. 24)

Los servidores públicos al ejercer sus cargos tienen que guiar su conducta por valores deontológicos establecidos por el orden constitucional supremo. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, ejercen la función de fiscalización superior conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad (artículo 79, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal se rigen por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Los servidores públicos del Poder Judicial se rigen por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia (artículo 100, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Los principios constitucionales que rigen la conducta de los servidores públicos son deberes de contenido ético para alcanzar el fin supremo del Estado Social y Democrático de Derecho, que es el bien y la felicidad común⁵⁸.

1.10.4. El concepto Ética

La Ética es la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes y costumbres del ser humano y las clasifica en virtudes y vicios, en acciones debidas e indebidas, convenientes y nocivas, con el fin de formar el carácter de los hombres al mostrar aquellos hábitos dignos de imitar⁵⁹. La ética forja el carácter, esto significa que los seres humanos nacen con un temperamento innato, con un conjunto de sentimientos que no han elegido y resulta difícil modificar, pero que puede encauzarse a lo largo de su vida; por lo que es posible ir adquiriendo un nuevo carácter. El individuo tiene que ir forjándose a sí mismo al elegir unas posibilidades vitales y rechazar otras.

1.10.5. Objeto de la Ética

El objeto principal de la Ética es la vida activa, basada en la deliberación y conocimiento consciente de cada uno de sus actos⁶⁰. También busca formar el carácter y mostrar los vicios y virtudes que existen en el ser humano. La Ética enseña a todo individuo a ser dueño de sí mismo. Esta disciplina demuestra que todo individuo posee la capacidad para actuar de manera correcta o errónea.

1.10.6. Ética pública

*¿Cómo se pueden organizar las instituciones políticas,
de modo que se impida que los gobernantes*

⁵⁸ *Idem.* (p. 25).

⁵⁹ Cortina, Adela (1998). *Hasta un pueblo de demonios. Ética Pública y Sociedad*. Ed. Taurus, Madrid, España (p. 218).

⁶⁰ *Ética Nicomaquea*, Editorial Aguilar, Madrid, 1982.

malos e incompetentes hagan mucho daño?

KARL POPPER

Cuando se habla de *Ética pública*, no es que se trate de una *Ética* especial para este sector, se refiere sencillamente a la *Ética* aplicada y puesta en práctica en el ámbito público. La *Ética* aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. En palabras de Max Weber implica lograr una “*ética de la responsabilidad*”.

La *Ética pública* señala principios y normas para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que agrupa valores y virtudes orientadas por el espíritu de servicio público y tiene como fuente básica la evolución humana. “La *ética pública* es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto que realizados por funcionarios públicos⁶¹.”

La *Ética pública* se refiere al perfil, formación y conducta responsable y comprometida de los hombres encargados de las cuestiones públicas. Más allá del conocimiento profesional que posean quienes laboran en la función pública, es importante que sean individuos que estén inmersos de la moral pública. Todo aquel que ingrese al ámbito público debe pasar por el filtro de la *ética* a fin de ser tocado por los valores y virtudes públicas.

Podemos entender por *Ética pública* aquella parte de la disciplina *Ética* que trata las actitudes que realizan los servidores públicos en el desarrollo de su trabajo. La *Ética pública* debe observar y analizar los actos humanos realizados por aquellos durante el desarrollo de sus labores y tiene por fin lograr que el servidor público aplique el sentido del deber en beneficio del Estado.

Cuando se habla de *Ética pública* ésta no sólo se refiere exclusivamente a la conducta de los funcionarios y empleados públicos, debe contemplar también a los mismos gobernantes, es decir, a los políticos.

La *Ética* aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. Implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos, como decía Aristóteles: “No se enseña *ética* para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos”.

Una deliberación exhaustiva en relación con la manera de reducir el comportamiento antiético en el ámbito público y a la recuperación de la confianza del ciudadano, conduce a la idea de que aunado a los controles externos a los individuos que existen dentro de la función pública también es necesario que cada individuo en lo interno desarrolle una conciencia en relación con lo público basada en un espíritu ético, en una doctrina *ética* para el servidor público.

⁶¹ Rodríguez-Arana, Jaime, “*Ética y empleados públicos*”, en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-agosto, 1997 (pp. 27-34).

Pretender someter a los hombres sólo por la fuerza del poder, por medio de la ley o por distintos controles externos, no es el mejor camino para evitar la corrupción y las actitudes antiéticas, como sostiene Jaime Rodríguez-Arana (1998), quien escribió: “El conjunto de normas y controles no garantizan que el empleado público actúe de forma éticamente correcta. Sólo la fortaleza de las convicciones éticas del empleado puede cubrir el vacío que el contexto produce.”

Los cambios en las actitudes de gobernantes y servidores públicos hacia una mejora en la calidad de los servicios e instituciones no se pueden forzar desde fuera, deben surgir de ellos mismos, proceden del “despertar”, como dijera Aristóteles, o del “salir de la caverna”, según afirmara Platón.

1.10.7. Fundamentos político-filosóficos de la Ética pública

El origen y los fundamentos que dan importancia a la Ética en el ámbito público los encontramos en el principio mismo de la relación ético-política y, para profundizar en ella, es necesario hacer una revisión de algunos elementos filosóficos.

El instrumento fundamental desde antaño para formar a los hombres de gobierno era la Ética. En la antigüedad aquel que quería participar en los asuntos públicos tenía que pasar por esta disciplina, la cual era considerada como una rama de la política. Era el filtro para hacer que los hombres que llegaran a ocupar los cargos públicos obraran bien.

De hecho, en las antiguas civilizaciones se encuentran referencias sobre la formación en valores para los gobernantes antes de que éstos tomaran posesión del cargo.

Aristóteles construye su teoría de la política partiendo del entorno que rodea al hombre. De esta manera estudia primero la naturaleza mineral, posteriormente la vegetal y animal para llegar finalmente a la naturaleza humana. Y sostiene que sólo en la medida en que se conoce la naturaleza del hombre, con sus vicios y virtudes, se puede aspirar a la política. Este autor fue el primero en elaborar una obra escrita sobre la Ética en la que señala la relación intrínseca que existe con la política. Al respecto escribió:

La política es la más importante y la más arquitectónica. Ella determina lo que cada ciudadano debe aprender y en qué medida debe aprenderlo. (...) Al utilizar la política en las otras ciencias y al legislar qué es lo que se debe hacer y qué es lo que se debe evitar, el fin que persigue la política puede involucrar los fines de las otras ciencias, hasta el extremo de que su fin es el bien supremo del hombre.

El estudio de Edward Hallet Carr titulado *Twenty Years, Crisis 1919-1939* en el que analiza el periodo de la Primera Guerra Mundial hasta el inicio de la Segunda, concluye con un capítulo sobre la moral en el nuevo orden internacional en el que afirma: “Así como siempre es utópico

ignorar el elemento poder, también es una forma irreal de realismo ignorar el elemento moral en cualquier orden mundial. Al igual que, dentro del Estado, un gobierno necesita poder como base de su autoridad, también necesita el fundamento moral del consenso de los gobernados⁶².”

En 1948, Hans J. Morgenthau publicó la obra *Politics among Nations*. En ella defiende la necesidad de una escala de valores al señalar: “Es absurdo decir que una actuación política no tiene ningún objetivo moral, pues la acción política puede definirse como el intento de realizar unos valores morales por medio de la política, y esto es el poder⁶³.”

Por su parte, Max Weber (1984, 178) al referirse a las características de quien aspira a la vida pública escribió:

La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para las que se requiere, al mismo tiempo, fervor y medida. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más sencillo de la palabra. Incluso aquellos que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se encuentra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un <sin embargo>; sólo un hombre de esta forma construido tiene “vocación” para la política.

Sobre el valor de la virtud en los gobernantes. En la antigua China el sabio Confucio se dedicó a enseñar la importancia de la virtud en los gobernantes. En cierta ocasión un alumno hizo la siguiente pregunta ¿cómo hacer para enseñar a los hombres que cuando uno adquiere la virtud, se adquiere el verdadero poder personal? El maestro, tomando su bastón y dibujando círculos dentro de otros círculos en la arena, dio la siguiente lección:

Cuando los antepasados deseaban ilustrar la virtud a través de reino, primero ordenaban sus propios estados. Deseando ordenar bien sus estados, primero organizaban a sus familias. Deseando organizar a sus familias, primero cultivaban su persona. Deseando cultivar su persona, primero cambiaban sus corazones. Deseando cambiar sus corazones, primero buscaban ser sinceros en sus pensamientos. Deseando que hubiera sinceridad en sus pensamientos, primero buscaban el conocimiento verdadero dentro de su alma.

Mirando a los círculos, la luz de la comprensión comenzó a brillar en los ojos del estudiante. Y antes de que pudiera hacer otra pregunta, el maestro continuó:

⁶² Cf. Edward H. Carr (1946) “The twenty Years Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations”, Londres. UK.

⁶³ Cf. Another “Great Debate. The national Interest of the United States”, en Id., *Politics in the Twentieth Century*, Vol. I : *The Decline of Democratic Politics*, Chicago, 1926, p. 110.

Habiendo buscado el verdadero conocimiento en su alma, llegaron a ser sinceros en sus pensamientos. Por la sinceridad de sus pensamientos, cambiaron sus corazones. Cuando sus corazones cambiaron, sus personas se transformaron. Cuando sus personas se transformaron, sus familias quedaron bien organizadas. Cuando sus familias quedaron bien organizadas, sus estados fueron bien gobernados. Cuando sus estados fueron bien gobernados, el reino estuvo en paz.

Al terminar, el maestro se levantó y se fue a su trabajo. El estudiante, asombrado por la enseñanza, cerró los ojos y se quedó meditando en las palabras de Confucio.

Estos ejemplos muestran que en las culturas antiguas, aún en épocas y lugares muy diferentes, no había ninguna duda respecto a la importancia y vinculación de la Ética y la Política. Tenían claro que quien ejerciera la política tenía forzosamente una formación acompañada de virtudes, valores, acompañado de un gran sentido de justicia⁶⁴.

1.10.8. Ética gubernamental

De acuerdo con Daniel Ramos Torres en su obra *La Ética en la Administración Pública*, toda la historia de la ética gubernamental puede resumirse en que es el proceder con medios buenos para alcanzar fines buenos y honrar la palabra empeñada. Si esto se logra, se produce la confianza como un valor social que promueva la convivencia y la cooperación social.

1.10.9. Valores éticos para servidores públicos

La sociedad tiene la percepción de que los valores más importantes en la conducta de los gobernantes y funcionarios públicos son la justicia, el patriotismo, la lealtad, la dignidad, la prudencia, la honestidad, el honor, la perseverancia, una conducta apegada a estándares éticos y el humanismo⁶⁵.

La administración pública requiere de personas que desplieguen conductas éticas en el ejercicio de sus puestos de trabajo, eligiendo la alternativa correcta tanto para la ética como para el fin público.

La ética en la administración pública es una actividad, no algo abstracto. La promoción del comportamiento ético no consiste en el simple establecimiento de una lista de reglas a observar, si no en un proceso de gestión y educación permanente que sostiene la tarea del gobierno y resulta crucial para desarrollar una cultura de integridad en los servidores públicos.

⁶⁴ Volbracht, James (1999). *El camino de la virtud*. Grupo Editorial Tomo, México.

⁶⁵ www.ocde.org. Publicación de la OCDE titulada: "La ética en el servicio público".

Los gobiernos y sus administraciones públicas no podrán realizar adecuadamente los fines que el ordenamiento jurídico les asigna de espaldas a los valores éticos. En el ámbito político se debe constatar la veracidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados; la transparencia y la administración pública; la imparcialidad en el servicio de la función pública; el uso justo y honesto del dinero público; el rechazo de medios equivocados o ilícitos para conquistar, mantener o aumentar a cualquier costo el poder, a lo que agrego, como principios que tienen su base fundamental en el valor trascendente de la persona y en las exigencias éticas del funcionamiento de los estados.

La propuesta de infraestructura ética de la OCDE integra ocho componentes: 1. el compromiso político; 2. el marco legal; 3. los mecanismos de responsabilidad; 4. los códigos de conducta; 5. la socialización profesional; 6. las condiciones de servicio público; 7. los organismos de coordinación y 8. la participación y escrutinios públicos. A su vez estos componentes se agrupan en tres funciones principales: control, orientación y gestión.

El control puede lograrse mediante los tres componentes siguientes: un marco legal que permita la investigación y acusación independiente; mecanismos adecuados de responsabilidad y participación y escrutinio público.

La orientación puede conseguirse a través de los tres componentes siguientes: un compromiso bien articulado de los líderes políticos, códigos de conducta que determinan los valores y normas, y actividades de socialización profesionales, como la educación y la formación.

La gestión puede lograrse mediante los dos elementos restantes: unas condiciones sólidas del servicio público basadas en las políticas eficaces de recursos humanos y una coordinación de la infraestructura, bien mediante un departamento u organismo central de gestión existente o mediante un organismo especial con competencias en materia de ética.

En los últimos tiempos han surgido nuevas iniciativas en el campo de la ética en las administraciones públicas de los países miembros de la OCDE, que reflejan el intento de analizar el funcionamiento del sistema ético, especialmente con respecto a las reformas más globales de la gestión pública. Estas medidas pueden describirse, por tanto, más bien como revisiones y avances evolutivos. Las nuevas iniciativas pueden clasificarse en tres categorías:

1. Revisiones globales para detectar lagunas en el sistema de gestión pública (Reino Unido, Noruega, los Países Bajos, Finlandia, Estados Unidos).
2. Replanteamiento de la gestión ética en relación con la nueva reforma global de la gestión pública (Australia, Nueva Zelanda).
3. Medidas integrantes de los programas de modernización del sector público (Portugal, México).

Los índices e informes que cada año publica Transparencia Internacional, para percibir que la corrupción es la principal enfermedad del siglo XXI de los gobiernos y sus administraciones públicas.

La elaboración de un código de conducta es una importante gestión. El código debe tener valores orientados a conductas positivas y estar dirigido a destinatarios específicos (un poder público o un organismo público) además, debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos vinculantes.

En el boletín oficial del Estado (BOE), el 18 de febrero de 2005 el cual plantea que la actuación de los funcionarios se adecue conforme a los siguientes quince principios éticos: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medio ambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres.

1.10.10. La Ética en los Sistemas de control interno

Los Sistemas de control interno son marcos de trabajo que se han propuesto en varios países del mundo como un conjunto de buenas prácticas y actividades, para ayudar a las organizaciones a cumplir con sus objetivos y poder reducir los posibles riesgos o desviaciones en el cumplimiento de los mismos; desde la divulgación del Informe COSO se han publicado diversos modelos de control, así como numerosos lineamientos para un mejor gobierno corporativo; los más conocidos, además del COSO (E.E.U.U.), son los siguientes: COCO (Canadá), Cadbury (Reino Unido), Viento (Francia), Peters (Holanda) y King (Sudáfrica).

Los informes COSO y COCO en nuestro continente son los mayormente adoptados, el informe COSO ha sido adoptado por diversos organismos fiscalizadores en el continente americano y el informe COSO ha sido adoptado por organismos en Canadá.

Todos los sistemas de control interno que ha sido publicados y que han sido señalados contienen conceptos del ambiente de control de las organizaciones vinculados con la ética de las personas en el funcionamiento de la organización, todos los componentes de los marcos de trabajo de los sistemas de control interno demandan la aplicación del principio de comportamiento ético, ya que sin una actitud o comportamiento ético no se podría instrumentar la filosofía y principios que sustentan dichos sistemas de control interno.

Como parte de los sistemas de control interno en material de tecnologías de información, el marco de control por excelencia desde 1996 ha sido COBIT, por sus siglas en inglés, objetivos de control relacionados con las tecnologías de información, surgió en el año de 1996 como un marco de control interno en materia de TIC, la publicación la realizó la Information Systems Auditors and Control Association, ISACA, que hoy en día es un organismo Internacional líder en materia de auditoría, seguridad, riesgos y gobierno de tecnologías de información, este marco

de control en materia de gobierno corporativo de tecnologías de información sustenta su marco de trabajo en siete principios que incluyen valores y el establecimiento de un código de conducta para todos los integrantes de todos los niveles de la organización.

Hoy en día resulta imprescindible para cualquier propuesta que forme parte del sistema de control interno o control externo de una organización el componente sustantivo de un código de valores y conducta aplicables a todos los integrantes de una organización pública y que, además, abarque todos los niveles del organismo u organización; la administración pública se distingue de la gestión privada en que está destinada a gestionar y optimizar el uso de los recursos que no pertenecen a nadie en particular, sino que son de todos; sin la aplicación y evaluación de un código de ética⁶⁶ cualquier sistema de control pierde su eficacia y propósito.

1.11. Conclusiones

La administración pública es parte activa de cómo se gobierna y de cómo las políticas públicas generan un impacto que tiene efecto multiplicador en los distintos ámbitos del quehacer social y político. El fin último del Estado es promover el progreso, el bienestar social, en condiciones de estabilidad, perdurabilidad y en armonía entre los diferentes actores sociales.

Un sistema democrático se consagra a materializar estos fines de tal suerte que todos y cada uno de los integrantes del cuerpo político estén en condiciones de lograr la realización personal, la prosperidad colectiva y la paz social con garantía de participación que le permitan expresarse libre y espontáneamente.

La gestión pública se enlaza con la gestión del gobierno porque es un conjunto de actividades, movimientos y procedimientos que tienen como objetivo potenciar la capacidad directiva y operativa del propio gobierno. Alude a la organización, estrategias, sistemas, tecnologías, decisiones, políticas y acciones que se relacionan con la producción y reproducción de las capacidades que tienen como propósito dirigir –gobernanza— en la lógica de la corresponsabilidad social, económica y política.

Su efectividad es más heurística que instrumental, más de fondo que periférica, más de transformar situaciones que de mantener la inercia de los procesos, sistemas y estructuras, más de hacer y conseguir resultados que de invocar el deber ser. Es por ello un asunto del gobierno y la sociedad entendidos como sistemas que se complementan para conseguir que el desempeño de la vida productiva sea más eficiente.

La gestión pública enlaza a la sociedad con el Estado y a los ciudadanos con el gobierno. En consecuencia, se inscribe en los procesos vitales del ejercicio del poder, el que se orienta a que los resultados obtenidos satisfagan a los ciudadanos en términos de transformar cualitativamente sus condiciones y relaciones de vida.

⁶⁶ Merino, Mauricio. Ética Pública (2010), Biblioteca básica de Administración Pública, México,(p.23)

La gobernanza puede ser entendida como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado y cada vez más complejo; con la práctica de la gobernanza, la gestión pública y la transparencia, la administración pública se acerca a los ciudadanos, se conocen mejor los resultados de la gestión que llevan a cabo las oficinas burocráticas; se pueden formular preguntas a las autoridades y administradores sobre el cumplimiento de las políticas públicas, los beneficios que generan, los costos que implican, la ejecución de los presupuestos y la existencia o no de la calidad de vida de los gobernados, que son la parte medular de la creatividad institucional.

El gobierno para los ciudadanos, entendido como un gobierno por discusión, es parte de la gobernanza democrática que reclama una gestión pública más flexible, emprendedora, eficaz y responsable para que el espacio público tenga elementos de confiabilidad y eficacia, procurando que el procesamiento de las demandas de la sociedad civil tenga como eje básico la categórica capacidad de respuesta.

La producción de valor público concierne a las instituciones entendidas como capacidades que se organizan para definir objetivos y cumplirlos en razón de las agendas que son fruto de los arreglos institucionales. La producción de valor público se relaciona con el sistema de capacidades que permiten desde el mercado, la empresa, el gobierno, los organismos civiles y las organizaciones de servicio, generar condiciones de vida que respondan a las demandas en competencia y a los problemas públicos que exigen, a la vez, más agilidad de respuestas para que sean objeto de institucionalización.

Las tecnologías de información promueven, entre muchos de sus propósitos, la simplificación de múltiples regulaciones sobre trámites y formatos, y también de estructuras de gobierno. Hoy las tecnologías de la información y comunicación nos permiten generar sistemas para hacer realidad estas transformaciones.

La Ética pública se refiere al perfil, formación y conducta responsable y comprometida de los hombres encargados de las cuestiones públicas. Más allá del conocimiento profesional que posean quienes laboran en la función pública, es importante que sean individuos que estén inmersos de la moral pública. Todo aquel que ingrese al ámbito público debe pasar por el filtro de la ética a fin de ser tocado por los valores y virtudes públicas.

Los sistemas de organización, la gestión pública, las tecnologías de información y la ética pública se entrelazan para construir la arquitectura organizacional que deben todos en su conjunto contribuir con el logro de los objetivos y metas de las organizaciones que conforman la administración pública que es parte activa de cómo se gobierna, se genera orden y bienestar en la sociedad.

Capítulo 2. El control interno, el control externo, la administración de riesgos y el papel de los peritos y peritajes en la resolución de controversias en la administración pública en México

El desarrollo de este capítulo obedece a encontrar los fundamentos normativos que otorguen legitimidad y sustento a la aplicación de un sistema de control externo como lo es el “Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento” a contratos de bienes y servicios relacionados con tecnologías de información y comunicaciones.

Durante el desarrollo de este capítulo abordaremos, revisaremos y comentaremos los fundamentos normativos que pueden sustentar la aplicación de procesos de supervisión y aseguramiento a través de un sistema de control externo como lo es el “sistema Pakal”, a los procesos de adquisiciones relacionados con los bienes y servicios de TIC en la administración pública federal. Los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía y honradez, así como el concepto de “aseguramiento” en el cumplimiento de objetivos y beneficios en el uso y aplicación de recursos públicos son abordados en este capítulo, también abordaremos los conceptos de fiscalización, control interno y control externo desde el punto de vista de la normatividad y cómo existen entidades responsables de la verificación del control interno y como existen también disposiciones para realizar una verificación de control desde el punto de vista externo.

En este capítulo también abordaremos cómo se encuentran definidos los mecanismos de fiscalización y se encuentran incluidos en la normatividad, que lamentablemente para los ciudadanos mexicanos, estos mecanismos tienen una orientación más detectiva y resolutive en materia del ejercicio de los recursos públicos, esto es de poco valor, pues el recurso público generalmente no es devuelto para los propósitos o fines originalmente establecidos.

Al ser el sistema Pakal de supervisión y aseguramiento una herramienta que contribuye a la gestión y administración de riesgos de un contrato, en este capítulo también abordaremos las disposiciones normativas que existen en la administración pública federal respecto a la administración de riesgos y la resolución de controversias que en materia del Derecho administrativo aplican a dicha administración pública.

Finalmente, en este capítulo exploraremos la importancia que tienen las tecnologías de información y el gobierno electrónico en el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Digital Nacional como pilares de la actual administración pública federal del poder ejecutivo, rescatando la importancia del control interno y el control externo con una orientación y perspectiva de control preventivo y correctivo con la finalidad de que los organismos y entidades públicas logren la consecución de sus objetivos y la materialización de las políticas públicas en materia del uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC).

2.1. El uso de los recursos públicos según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A continuación haremos una recopilación de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto al uso y destino de los recursos públicos y la importancia de que los mismos sean utilizados con transparencia y honestidad.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917
TEXTO VIGENTE, última reforma publicada DOF 07-07-2014

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Sobre la Fiscalización y rendición de cuentas:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

VI. 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.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta 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 determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

2.2. Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público Federal

Uno de los aspectos que definen o caracterizan a la Administración Pública es precisamente su carácter público y este “deviene en que se ocupa de atender y satisfacer necesidades de carácter colectivo, produce los bienes y servicios que son para toda la comunidad civil, ejerce el presupuesto y el gasto públicos para generar ventajas, incentivos y distribución de beneficios”, y esto se consigue en gran medida mediante los procedimientos de contratación que permiten, directa o indirectamente, atender las necesidades sociales, producir bienes y servicios y mover la economía nacional.

En el presente siglo no se puede entender la actuación de la administración pública sin la participación cada más activa que tiene la sociedad civil en asunto públicos, de ahí que la misma tenga “que responder con mejores capacidades de gobierno a la pluralidad de problemas que son consecuencia de la existencia de grupos mejor organizados y más activos”.

Esta participación social se manifiesta de muchas formas, una de ellas, muy importante y clara, es emitiendo juicios de valor sobre las acciones u omisiones de los servidores públicos y por ende de la administración pública, es decir, exigiendo rendición de cuentas en aspectos como, por ejemplo, una mejor actuación de las personas que laboran en el servicio público o mayor transparencia en las contrataciones públicas.

2.2.1 Las adquisiciones del sector público

La realidad de la administración pública del siglo XXI demanda que ésta sea más interactiva y más abierta a la sociedad civil, es necesario que los servidores públicos se profesionalicen y actúen conforme a derecho, y esto no es posible sin su adecuada preparación. De ahí la necesidad de que los servidores públicos conozcan a detalle las implicaciones, alcances y limitaciones normativas de los contratos administrativos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Para la Nueva Gestión Pública hace falta que los cuerpos burocráticos adopten valores como la productividad y la competencia, a fin de mejorar su calidad técnica, alejándolos de las prácticas de la política, la cual incluso, es el epicentro de las fallas de la gestión gubernamental debido a

la lucha intensa por el poder, misma que se testimonia en la relación asimétrica de los ingresos y gastos del Estado, así como en el uso de la información que, en esa lógica, alimenta las decisiones del Estado con fines públicos que tienen como contexto la política.

A su vez, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), disposición reglamentaria del precepto constitucional en comento, se regulan los procedimientos de contratación con miras a obtener las mejores condiciones disponibles para el Estado, esto es, se norma el procedimiento contractual tendiente a coadyuvar con la obligación más alta del gobierno que es la atención de las necesidades de carácter colectivo, ejerciendo el recurso público de manera que se obtengan beneficios sociales, de voluntades producto de los correspondientes procedimientos de contratación.

La materia de contrataciones públicas constituye una especialidad en el campo del derecho y de la administración pública, toda vez que en ella confluyen disposiciones de distinta naturaleza dependiendo del momento o etapa de la contratación. Así por ejemplo, en la elaboración de una convocatoria a la licitación se deben considerar, entre otras normas jurídicas, la relativas a la Planeación, sobre Metrología y Normalización, Derechos de Autor, Patentes y Marcas; en la etapa de evaluación de las proposiciones, están presentes aspectos normativos y de administración pública relacionados con la inhabilitación de personas para participar en procedimientos administrativos, y por cuanto hace a los contratos, se involucran disposiciones sobre tratados internacionales, fiscales, civiles, mercantiles, de seguros y fianzas, presupuestales, ejercicio del gasto y de procedimientos administrativos.

La regulación de las obligaciones y derechos que derivan para las partes de un contrato en materia de contrataciones públicas, forma parte del quehacer administrativo y por ende debe formularse atendiendo también a las disposiciones que dentro del sistema jurídico mexicano, tienen que contemplar o considerar cualquier ente público para cumplir con forme a derecho con sus atribuciones, de ahí la importancia de que los servidores públicos relacionados con este tema, conozcan con mayor detalle las implicaciones que tiene el tema jurídico-administrativo.

2.3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información de la Administración Pública Federal

La transparencia es un concepto que está relacionado con el derecho de acceso a la información pero que es más amplio, en un sentido amplio, es un objeto de estudio cuya conceptualización es aún objeto de un amplio debate, pues con la misma palabra se designan diferentes doctrinas, acciones y propósitos.

La transparencia es en sentido estricto una cualidad de un objeto, pero se le usa de manera más amplia como un conjunto de características de un proceso de información. Una empresa, una organización o un gobierno es transparente cuando mantiene un flujo de información

accesible, oportuna, completa, relevante y verificable. En este sentido, resulta posible hablar de una “política de transparencia” entendida como una acción gubernamental orientada a maximizar la publicidad de la información en el proceso de ejercicio del poder y de la acción gubernamental (Merino, 2008).

Desde otro punto de vista, la transparencia se ha convertido en uno de los atributos políticamente correctos de la gobernanza democrática. Una democracia requiere condiciones para asegurar que los ciudadanos tengan elementos para hacer del voto un juicio razonado e informado sobre gobierno. Una participación significativa en el proceso democrático requiere de participantes informados que conozcan las alternativas disponibles y cuáles fueron los resultados esperados (Bobbio, 1992; Stiglitz, 2003). Desde esta perspectiva se ha utilizado el modelo agente principal para el análisis de los procesos de transparencia.

El argumento postula que una mejor capacidad de observación del principal mediante mejor información permite un mejor control sobre las consecuencias de las decisiones del agente y con ello se genera una mejor rendición de cuentas (Arellano y Lepore, 2011: 1035).

La concepción de la transparencia se fue ampliando, si bien de manera limitada, a ciertos ámbitos administrativos, principalmente de carácter económico, presupuesta y financiero. En 1995 una decisión de la Suprema Corte de Justicia hizo una nueva interpretación del artículo sexto y abrió la puerta a una concepción más amplia del contenido del derecho a informar, aunque con algunas limitaciones, fue hasta la alternancia democrática plena, 2000, para poder construir un auténtico derecho de acceso a la información y a una política de transparencia.

2.3.1 Ley de Transparencia y Acceso a la Información

La historia de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información en nuestro país es relativamente reciente, incluso joven si se toma como referencia otras materias en donde existen décadas de experiencia. La aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental marca sin duda un hito en la materia.

Luego de esta ley, los diferentes gobiernos de las entidades federativas expidieron las leyes equivalentes. Para finales de 2008 todos los estados de la república contaban con una ley en la materia, sin embargo, los criterios y normas de esas leyes variaban notablemente (Merino 2006, Guerrero y Ramírez de Alba 2006).

En 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental marcó un hito en la materia. Las entidades federativas expidieron leyes equivalentes en 2007 todos los estados de la república contaban con una ley en la materia, pero no eran copia de la ley federal, los criterios y normas de esas leyes variaban notablemente. Por ello el Constituyente Permanente aprobó en 2007 una reforma que adicionó el segundo párrafo del

artículo 6 constitucional, esto con la finalidad superar la dificultad más importante la heterogeneidad con la que se había legislado.

Esta reforma estableció el estándar mínimo del derecho y sienta los principios de la política de transparencia gubernamental, incluso estableció un plazo de un año para que las legislaturas de los estados, del Distrito Federal y la propia Federación adecuaran sus leyes a las nuevas bases constitucionales; 19 leyes se reformaron y se expidieron 12 nuevas.

El Senado de la República aprobó en diciembre de 2009 una reforma sustantiva a la Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó el artículo 1 de la Constitución mexicana, este cambio, quizá el más importante para el derecho mexicano en las últimas décadas, es obligación de todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, “promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

2.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos

Partiremos en el inicio de este apartado de este capítulo con el señalamiento de un servidor público como toda personas que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la que presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia. La figura de servidor público trata de ser definida por los artículos 108 constitucional, 212 del código penal federal y el artículo tercero de la

Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

Los principios a los que se debe apegar el actual del servidor público se encuentran regulados por los artículos 109, fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue publicada con la finalidad de crear un ordenamiento jurídico mediante el cual se pudiera regular el comportamiento de los servidores públicos, y así su actuar se apegue a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. En esta ley también se definen sus obligaciones políticas y administrativas, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Hoy la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control buscan evitar conductas que perjudiquen el servicio público, las cuales afectan tanto a la dependencia donde el servidor público desarrolla sus actividades como a terceras personas.

Los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentran establecidas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, y consisten en responsabilidad, civil, penal, política y administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo octavo contiene un catálogo de obligaciones que tienen que cumplir todos los servidores públicos, y en caso de omitir dicho incumplimiento se incurriría en responsabilidad.

La responsabilidad administrativa se deriva de los actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

El artículo décimo sexto de la misma ley, establece cuales son las sanciones a las que puede ser sujeto aquél servidor público, que después de realizado el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, sea considerado como responsable de los actos u omisiones violatorios de las obligaciones contenidas en el artículo octavo de la ley. Estas sanciones, consisten, dependiendo de la gravedad de la falta, en: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y sanción económica.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo, en una garantía a favor de gobernados y servidores públicos, para que estos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público⁶⁷.

El servidor Público deberá cumplir su responsabilidad administrativa en el ejercicio de los recursos públicos apegando su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función de la administración pública de acuerdo con la tabla 2.1.

⁶⁷ Sánchez Cordero, Olga (2002). Ciclo de Conferencias con motivo de la Publicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 21 de Mayo 2002. México.

Tabla 2.1. Función de la administración pública.

Administración Pública	
Etapas del Proceso	Recursos
Planeación	Humanos
Programación	Materiales
Presupuestación	Financieros
Ejercicio del Presupuesto	Naturales
Control	

Fuente: Sergio Eduardo Huacuja Bentancourt.

El servidor público se encuentra sujeto a las actividades de supervisión y control del Sistema de Control Interno Institucional que deberá instrumentar en su actuar y desempeño como parte de sus responsabilidades administrativas, así mismo se encuentra sujeto a las actividades de fiscalización del sistema de control externo representado por la Auditoría Superior de la Federación, así como por los auditores externos que para efectos de auditoría contable y financiera realiza la Secretaría de la Función Pública a través del nombramiento de despachos externos de auditoría para las evaluaciones externas del sistema de control para efectos de los estados financieros de la entidades y dependencias que sean sujetas de esta actividad de fiscalización.

Tabla 2.2. Responsabilidades de los servidores públicos.

Responsabilidades de los Servidores Públicos	
Sistemas de Control	
Control Interno	Control Externo
Sanccionador/Coercitivo	Resarcidor/Indemnizador
Procedimiento Administrativo de Responsabilidades Disciplinario	Procedimiento Administrativo Resarcitorio
Sanción: 3 a 1 (Daño, Perjuicio, Beneficio)	Resarcimiento / Indemnización Sanción 1:1 Pantanoso
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Responsabilidades Penales Patrimoniales Políticas	

2.4.1. La rendición de cuentas en la administración pública

O'Donnell fue quizá uno de los autores que por primera vez llamó la atención del significativo papel que desempeñaba en la sociedad civil en la rendición de cuentas y su contribución en exponer los actos erróneos de las autoridades, él entendió que tanto la sociedad como los medios podían ejercer cierto tipo de rendición sobre el estado a lo que llamo rendición de cuentas vertical, idea cercana a lo que otros autores han denominado Rendición de cuenta social.

Esta última contribuiría de manera determinante en la creación de gobiernos con mayor transparencia y representatividad, y desempeñaría, también un papel fundamental en ayudar a que las instituciones públicas se mantengan cercanas a los ideales sociales.

El entendimiento actual del concepto de rendición de cuentas implica una obligación de ciertos actores de dar explicaciones sobre recursos, confianza, encomiendas, actos o sus externalidades, en la medida en que éstos tengan uno o varios componentes de interés público.

Además de estos elementos para el autor, agrega que no es la obligación de dar explicaciones no implica necesariamente sólo responder a información solicitada, sino una actitud más proactiva y ex ante, en la que al información se transparenta del actor obligado hacia la sociedad. Entendemos también que esta obligación forma parte de un proceso en el que las organizaciones o los individuos pueden ser sancionados si no respondieran satisfactoriamente.

El fin último de la rendición de cuentas, es su capacidad para corregir conductas antisociales, desviaciones del mandato social (no necesariamente ilegales) o ineficiencias de los agentes y, por el otro, la complejidad de la participación ciudadana en esta materia. Desagregando este problema, si los ciudadanos eligen agentes que los representen, sea como parte de una jerarquía o de un congreso, ambos mecanismos tienen limitaciones.

Es innegable que una buena parte de la actuación de autoridades, empleados u organismos debe regirse por un código ético, más allá de los procesos de rendición, sin embargo hay dos riesgos entender la ética y la rendición como sinónimos; el segundo riesgo, desligarse de la obligación de cumplir con el interés público de la rendición de cuentas.

- La dimensión sobre qué, deben rendir cuentas los actores.
 - Sobre las “promesas” o las expectativas creadas o formalmente establecidas.
 - Sobre las decisiones y su impacto.

En este sentido, hay preguntas por responder en relación con dónde se pone el límite a la rendición de cuentas.

- La dimensión cómo, a través de qué mecanismo se ejerce la rendición de cuentas.

- La operacionalización de rendición no es un asunto simple y es común que la parte supervisada se resista, oculte información, la use de manera estratégica.
- La mayoría de nosotros no tenemos información suficiente para saber si la rendición de cuentas que recibimos es la adecuada o suficiente, ni tenemos capacidad para comprobar si es verídica o no.
- Los ciudadanos no tenemos un marco empírico conceptual que nos permita diferenciar entre la rendición de cuentas que se le solicita a distintas instituciones, ni delimitar las responsabilidades que les competen a distintos organismos.
- La complejidad de los procedimientos de reporte.
- La naturaleza de la acción a monitorear.
- El contexto de la rendición de cuentas.
- Como rinden cuentas las organizaciones no burocráticas.
- El nivel de involucramiento de la participación ciudadana.
- Cómo se vincula la relación que tienen las partes involucradas.
- La dimensión para qué queremos ésta. En este punto la discusión versa sobre varios temas, como el objetivo de la rendición, si ésta es un ejercicio de transparencia de los procedimientos, o para dar respuestas, o si manifiesta una necesidad de tener un responsable de los resultados. O si es un mecanismo de control.

Sin embargo una manera de lograr mayor objetividad y consensos en el objeto de la rendición de cuentas, es el establecimiento de metas, estándares de rendimiento o criterios de avance de los distintos procedimientos necesarios para construir o mantener un bien colectivo. Así, la rendición de cuentas se vuelve pública y se considera la obligatoriedad en la consecución de resultados. Esto permite comparar el rendimiento contra metas previamente establecidas. Este proceso de evaluación puede, entonces no solo incrementar la eficiencia y el logro de objetivos sino ser una herramienta particularmente útil para la rendición de cuentas, pero requiere tener por lo menos tres elementos, ciudadanos activos, costos de acceso a la información bajos; falta de libertad de opinión.

Esta complejidad resulta de lo denso de las actividades y procesos de administración pública moderna, aparición de nuevos actores, la creciente interdependencia entre organizaciones y la consiguiente delimitación de sus espacios de responsabilidad, número de mecanismos; además la creciente especificidad técnica. Por lo que para entender esta práctica de rendición de cuentas moderna, debemos pensar en un ejercicio de organizaciones complejas vigilando a sus homólogas.

2.4.2. El código de ética de los servidores públicos de la administración pública federal

El código contiene una lista de doce valores éticos (postulados axiológicos), los cuales se orientan a guiar la conducta de los servidores públicos de la administración pública federal, siendo estos los siguientes: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia,

transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.

La socialización profesional es el proceso de aprendizaje de valores éticos y normas de conductas contenidos en el código de ética de los servidores públicos y de la administración pública federal.

La socialización depende también en gran medida del comportamiento ejemplar de los funcionarios superiores. Muchas iniciativas de gestión muestran que los de niveles inferiores seguían por los comportamientos observados, no por los discursos que recibe.

El comité de ética es un órgano colegiado de consulta y asesoría especializada integrado al interior de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de la procuraduría general de la república, para coadyuvar en la emisión, aplicación y cumplimiento del código de conducta. Estará integrado por el oficial mayor o su equivalente en la dependencia o entidad, quien lo presidirá, y por miembros electos. Los servidores públicos que sean electos deberán observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones de los principios y valores contenidos en el código de ética y en el código de conducta.

El código de conducta es el instrumento emitido por el titular de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal así como de la procuraduría general de la república para orientar la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ante situaciones concretas que se les presenten y que deriven de las funciones y actividades propias de la función. El código de conducta está estructurado por doce temas: dignificación de mi condición como servidora y servidor público; igualdad y equidad de género; cuidado de los recursos; manejo de información y conflicto de intereses; toma de decisiones; relación con proveedores; relaciones con la sociedad; medio ambiente, salud y seguridad; desarrollo permanente; conciliación de vida laboral y corresponsabilidad familiar y combate a la violencia laboral.

2.4.3. La integridad del servidor público

Las administraciones públicas federal, estatal y municipal, requieren de servidores públicos íntegros que practiquen la integridad en cada uno de sus actos, procedimientos y resoluciones que emitan en el ejercicio de sus empleos, cargos y comisiones. En consecuencia, se requiere consolidar una cultura de integridad entre los servidores públicos mexicanos, basada en valores éticos que orienten su conducta hacia la búsqueda del bien común en consonancia con los valores de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que consagra la constitución política.

2.5. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

La existencia de sistemas de control y fiscalización de la Administración Pública es indispensable para la eficiencia y buen funcionamiento de cualquier régimen democrático.

OLGA SÁNCHEZ CORDERO

Con motivo de las reformas constitucionales publicadas en mayo de 2008, el 29 de mayo de 2009, se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), que abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación⁶⁸.

En la Exposición de Motivos, señala que tiene el propósito de armonizarla con el nuevo marco constitucional, para lo cual define cuatro ámbitos de acción:

1. Gestión financiera: las acciones, tareas y procesos que las entidades fiscalizadas realizan para recaudar y ejercer o aplicar los fondos públicos, el patrimonio y los recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos) a fin de cumplir el mandato legal que tienen y que conlleven a alcanzar resultados.
2. Cuenta Pública: es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados.
3. Evaluación del desempeño: es la verificación del cumplimiento de los objetivos de los programas mediante la estimación o cálculo (sea en términos cualitativos o cuantitativos o ambos) de los resultados obtenidos.
4. Resultados: es el efecto o la consecuencia de la gestión financiera y de los programas y proyectos de los entes fiscalizables en las condiciones sociales, económicas, políticas o regionales del país durante uno o más ejercicios fiscales. Es preciso mencionar que en muchos casos, los resultados no son mesurables en un lapso de un año, por lo cual la ley prevé que éstos sean estimados en más de un ejercicio.

la LFRCF en el Artículo 1 establece que “la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables”.

⁶⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2009). Marco Jurídico para la Fiscalización de Recursos y el Desempeño en las Entidades Federativas y Municipios. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LX Legislatura.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En lo referente a la fiscalización de los recursos transferidos a las Entidades Federativas y Municipios, la LFRCF en el Artículo 37 especifica:

La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero...

Para el cumplimiento de las atribuciones establecidas, la Auditoría Superior de la Federación podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la Auditoría Superior de la Federación. Dichos lineamientos tendrán por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas, por los municipios y por los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

En el mismo sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en el Artículo 82, establece de manera puntual.

XI. De los recursos federales que se transfieran a las entidades federativas mediante convenios de reasignación y aquéllos mediante los cuales los recursos no pierdan el carácter de federal, se destinará un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos⁶, en los términos de los acuerdos a que se refiere la siguiente fracción, y...

XII. La Auditoría, en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, (abrogada al emitirse la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación), deberá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales.

Al respecto la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en el Artículo 49 establece que las Entidades Federativas y Municipios deberán registrar como ingresos propios los recursos de las

Aportaciones Federales (Ramo 33), mientras que para el control y supervisión establece las responsabilidades y etapas siguientes:

- Al inicio de la presupuestación, por la Secretaría de la Función Pública; durante la erogación, las Contralorías Estatales Internas; al publicarse la Cuenta Pública Estatal, el Órgano de Fiscalización del Poder Legislativo local.
- Al fiscalizar la Cuenta Pública Federal, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Los recursos de las Participaciones (Ramo 28) tienen la particularidad de que se consideran propios de las Entidades Federativas, derivado de que corresponden a las denominadas potestades tributarias de los gobiernos estatales, por ello, es facultad de los órganos locales su fiscalización, misma que se encuentra plenamente establecida en el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se especifican los alcances de la Fiscalización de los recursos federales. En este sentido, en la fracción II señala que se “fiscalizarán directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales”.

La fiscalización es uno de los elementos primordiales de la rendición de cuentas y, por lo tanto, un factor determinante en la calidad de la democracia, también en la existencia de mecanismos institucionales para la rendición de cuentas.

Actualmente se pueden identificar dos principales tipos de rendición de cuentas: la vertical y la horizontal. "La primera se refiere a premiar o castigar a gobernantes y sus partidos políticos por medio de las elecciones o de denuncias sociales, la segunda, con la existencia de instituciones estatales "autorizadas y dispuestas" a supervisar, controlar, ratificar y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones del Estado.

Actualmente el principal instrumento para la fiscalización de las cuentas públicas son las auditorías: financiera, normativa y de desempeño, esta última surge en la década de 1960 y 1970 con la intención de mejorar la calidad de los servicios públicos y reducir los costos del gobierno⁶⁹.

2.5.1. Auditorías superiores locales en México

Una de las mayores quejas de la ciudadanía en la actualidad es el magro logro de los entes fiscalizadores en el país en materia de rendición de cuentas, ya que si bien se han logrado adelantos en el proceso de fiscalización, existen inconsistencias en el nivel subnacional, ya que

⁶⁹ Figueroa Neri, Aimée y Alejandra Palacios Prieto (coords.), *Auditorías superiores locales en México*, México, Universidad de Guadalajara-M. A. Porrúa, 2015, p. 17.

están manipulados por los poderes mediáticos, por lo que no son análogos, y sus resultados muestran irregularidades que restringen su "autonomía y eficiencia".⁷⁰

Históricamente desde "1982 se estableció, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) que en 1994, bajo la administración de Ernesto Zedillo, adoptó el nombre de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) para convertirse en 2003, durante el gobierno de Vicente Fox, en la Secretaría de la Función Pública (SFP). En los tres casos se trata de organismos dependientes del titular del Poder Ejecutivo".⁷¹

También se ha evolucionado en la creación de instituciones como la "Auditoría Superior de la Federación (ASF) (1999), Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) (2002), y la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal de la PGR, introdujeron dos leyes relevantes: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 2002 y la Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas de 2012.

Si bien se ha fortalecido el sistema para acabar con la corrupción, faltan elementos que permitan valorar si las medidas implementadas son las correctas. Lamentablemente las tareas realizadas se quedan en el nivel discursivo y legal que en el de la práctica, se han centrado en medidas preventivas como la capacitación a servidores públicos sobre estrategias para erradicar las prácticas de la corrupción, en mayores controles fiscales a los contribuyentes (en donde se han visto mejores resultados), mayor supervisión financiera y cambios en las leyes para prevenir el lavado de dinero, mecanismos para denunciar el cohecho y los casos de corrupción sanciones más severas para funcionarios que incurren en estos actos, entre otras⁷².

En el marco institucional actual, las instituciones y procedimientos en contra de la corrupción se dividen entre los órganos de control intraorgánico y las agencias de control interorgánico, la primera es "la parte que vigila y la parte vigilada forman parte de la misma institución, comparten recursos y tienen a los mismos superiores". El control interorgánico se refiere a las entidades ajenas a la estructura administrativa y labor de la institución sobre la que se realiza el monitoreo, con dimensiones y propósitos distintos.

Tanto la labor de control interno como la de control externo encuentran su límite en la decisión de los órganos responsables y facultados por las leyes y reglamentos vigentes, abordados más adelante en este capítulo.

⁷⁰ Amparano Casar, María (2015), *México: Anatomía de la corrupción*. México, CIDE-Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015, p. 49.

⁷¹ Ibidem, (p.50-51).

⁷² Ibidem, (p.51).

Los crecientes escándalos de corrupción en el país y el trabajo organizado de numerosas organizaciones de la sociedad civil elevó la presión política por la adopción de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que fue aprobado por ambas cámaras el 21 de abril de 2015.

Este sistema, como se verá más adelante en este capítulo, quedará conformado por cuatro pilares: la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)⁷³.

A continuación nos permitimos presentar los delitos cometidos por servidores públicos tipificados en México:

Tabla 2.3. Delitos cometidos por los servidores públicos (Código Penal Federal 2015)

Código Penal Federal (Título Décimo y Décimo Primero) Delitos cometidos por servidores Públicos	
Ejercicio indebido de Funciones	Tráfico de influencias
Abuso de Autoridad	Cohecho
Coalición de Servidores Públicos	Peculado
Uso indebido de atribuciones	Cohecho a servidores extranjeros
Conclusión	Enriquecimiento ilícito
Intimidación	Desaparición forzada
Ejercicio abusivo de Funciones	Ejercicio indebido en la Administración de Justicia

2.5.2. Faltas administrativas

Tabla 2.4. Ley de Responsabilidades de los servidores públicos (2016).

⁷³ Amparano, *op. cit.*, p. 52.

Faltas administrativas (Título Segundo) Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	
Abuso o Ejercicio indebido de Funciones	Obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones de su labor
Utilizar recursos y facultadas para los fines que están afectos	Intervenir en sanación de servidor público cuando tenga interés personal o se pueda beneficiar del hecho
No rendir cuentas	No presentar declaración patrimonial
Descuido o uso indebido de documentación información	No atender instrucciones requerimientos o resoluciones de SFP, auditores o controladores
No observar buena conducta e imparcialidad en su empleo	No denuncian ante SFP de contraloría interna posibles actos de corrupción
No comunicar por escrito el titular de donde labora de dudas que tenga acerca de la legalidad de sus tareas	No proporcionar toda la información y datos solicitados por organismo que vigile derechos humanos
Ejercer funciones después de ser destituido cesado o de haber dejado el puesto	No responder a las recomendaciones que la institución que vigile los derechos humanos haga
Otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo	Influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos
Contratar a alguien que no puede serlo	Celebrar o autorizar cualquier tipo de contrato, pedido, adquisición, etc. con algún funcionario o quien esté inhabilitado para desempeñar en el servicio público
Tráfico de influencias	Evitar alguna denuncia o queja o afectar intereses de quien la formulen o presenten
Recibir bienes por precios notoriamente inferiores al de mercado(para sí mismo o familiar)	Utilizar posición para inducir a otro servidor público haga u omita acto que le de ventaja
Recibir bienes de persona física o moral cuyas actividades profesionales sean reguladas por, o estén vinculadas al servidor público	Uso de la información privilegiada para beneficio económico

Fuente: Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público

El exceso por parte de las autoridades, en la corrupción, ha disminuido considerablemente la confianza de la ciudadanía, esto derivado de una total falta de estrategias y de un "entramado institucional" capaz de inculcar y hacer valer un sistema de valores conducente al respeto de la legalidad, de mecanismos de vigilancia.

Parte del éxito de una política anticorrupción es la participación de la sociedad en la que se demuestre además de un compromiso colectivo, alguna confianza en la seriedad de un esfuerzo de esta naturaleza.

Los resultados de la encuesta "¿Qué tanto cree usted que la Comisión Nacional Anticorrupción ayude a Combatir la corrupción?" (Parametría 2014), y la Utilidad del Sistema Nacional Anticorrupción. (Encuestas Grupo Reforma 2015), manifiesta lo siguiente:

... la población no percibe resultados y está convencida que la corrupción lo mismo que la impunidad que la acompaña se ha incrementado...de poco ha servido los esfuerzos legales e institucionales para combatirla y que más bien hasta el momento han sido pura simulación... porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento...

En relación con los "...recursos destinados... se gasta más pero no se gasta mejor". Tomando en cuenta el presupuesto destinado al IFAI, a la ASF, la SFP y la Unidad Especializada en

Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la PGR, registramos que entre 2004 y 2015 hubo un aumento del presupuesto de un 97%.

De acuerdo con una solicitud realizada al Instituto Nacional de Acceso a la Información que fue publicada por reporte indigo⁷⁴, menos del uno por ciento de los delitos denunciados ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) culminan en sentencias condenatorias en contra de servidores públicos que hayan cometido actos de corrupción.

De los años 2002 a 2016, tan sólo el 0.67 por ciento de los expedientes en contra de funcionarios llegaron a un proceso penal o administrativo, según el reporte, la respuesta oficial a la consulta, se han presentado 296 denuncias por parte de los órganos internos de control (OIC) de 114 instituciones del gobierno federal, de las cuales sólo dos casos han terminado en condenas.

Una de las primeras acciones que tendrían que llevar a cabo las unidades especializadas de combate a la corrupción, es comenzar a construir un piso mínimo de confianza. La única manera en que puede lograrse es disminuyendo los escandalosos niveles de impunidad.

Dado que el fenómeno de la corrupción es multifactorial, el diseño de la política tiene que ser multidimensional, es decir, tiene que incluir varias disciplinas y dimensiones que inciden en la administración pública.

La corrupción tiene una dimensión personal o individual, una institucional y una cultural. Las tres están vinculadas.

Los costos del mal uso y desvío de los recursos públicos van más allá de lo que se cree, económicamente limita el crecimiento no sólo de una organización sino de un país, impacta negativamente en la política, por lo que disminuye la credibilidad en las autoridades gubernamentales, finalmente se afecta la sociedad. Teniendo diferentes ápices, se debe cubrir la variedad de problemas que presenta, como es, prevención, denuncia, investigación, persecución y sanción del delito.

2.6. Control interno y externo en la administración pública

Desde el año 2002, durante la administración del ex presidente Vicente Fox Quesada, la Secretaría de la Función Pública inició el primer programa de fortalecimiento de control interno en 2002, después en el año 2006 la Secretaría de la Función Pública publicó las Normas generales de control Interno en el ámbito de la administración pública federal, hasta los

⁷⁴ <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/sfp-delitos-corrupcion-impunidad>.

acuerdos en materia de control interno y sus reformas, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 2010, 2011 y 2012.

En todos estos acuerdos, el postulado principal se sustenta en que el Sistema de Control Interno Institucional (SCII) contribuye al cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos y metas institucionales; propicia la obtención de información financiera y de operación fiable y oportuna; fomenta la integridad y transparenta la administración y control de los recursos públicos; facilita que las atribuciones se ejerzan dentro del marco legal y normativo aplicable.

Parte de las sugerencias presentadas por la ASF⁷⁵ incluyen:

- Dar continuidad a las acciones encaminadas al fortalecimiento de la cultura de integridad y control interno.
- Comunicar a mandos superiores y medios la responsabilidad y obligación de establecer y/o actualizar los Sistemas de Control Interno Institucionales (SCII).
- Mejorar las competencias profesionales en materia de control interno, con especial énfasis en su evaluación y mejoramiento, administración de riesgos, y prevención, disuasión y detección de posibles actos de corrupción, así como programas anticorrupción.
- Iniciar un programa de evaluación de control interno a los principales procesos sustantivos alineados a los objetivos, planes, programas y proyectos estratégicos.
- Fortalecer las disposiciones aplicables a los comités de ética e integridad, auditoría e información con el propósito de impulsar prácticas de prevención de riesgos y posibles actos de corrupción.
- Iniciar un programa de administración de los principales riesgos que puedan afectar el logro de objetivos sustantivos, que incluya:
 - Programa de cultura de administración de riesgos y control interno.
 - Identificación y evaluación de los principales riesgos.
 - Priorización y categorización de riesgos.
 - Asignación de responsabilidad para: la administración y control de los principales riesgos, la determinación de análisis de los factores de riesgo y las estrategias; y programas de mitigación y grado de tolerancia.
 - Integrar el catálogo institucional de riesgos relevantes que incluya su topología, procesos que afectan, efectos probables en otros procesos, severidad e impactos posibles, estrategias y, programas de enfrentamiento, criterios de tolerancia y responsables de su administración entre otros.
 - Implantar los programas de administración y control de riesgos.

⁷⁵ Aimée Figueroa Neri, La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007, p.7.

- Emitir informes periódicos, respecto al estado que guarda la administración de riesgos institucionales.
- Llevar a cabo la evaluación de control interno y de riesgos a los principales aplicativos institucionales, a la administración de la información, la protección de la infraestructura y de sus recursos tecnológicos, así como de los planes de contingencia y recuperación en casos de desastres.

2.6.1. El Sistema de Control Interno en la Administración Pública en México (el modelo COSO adoptado por la SFP y la ASF)

A través de la aplicación de la metodología COSO⁷⁶, se han identificado los siguientes patrones comunes en relación con la estructura de control interno:

- Filosofía de gestión excesivamente vertical, contaminada de patologías burocráticas y clientelistas.
- Contraste entre algunos funcionarios capacitados y empleados desinteresados en adquirir nuevas habilidades.
- Falta de un código de ética o desconocimiento de los empleados de su existencia por no haber sido adecuadamente difundido.
- Falta de definición clara de metas, planes, objetivos, responsabilidades, y un proceso de seguimiento, evaluación, y corrección y retroalimentación.
- Ausencia de elaboración de información financiera fiable y oportuna.
- Alta rotación del personal, especialmente en funciones clave, debido a que se trata de puestos de confianza (no de carrera). En contraste, los empleados de carrera se mantienen muchos años, con la consecuente ventaja de favorecer la memoria institucional.
- Inexistencia de un cuerpo normativo actualizado, homogéneo y adecuadamente difundido (manuales, reglamentos y procedimientos operativos), o desconocimiento de sus disposiciones (en caso de existir) por parte del personal. Muchas veces los manuales contienen disposiciones y procedimientos de control específicos que generalmente no se cumplen.
- Falta de actualización del organigrama o, si el mismo se encuentra actualizado, ya que generalmente los manuales y procedimientos contienen disposiciones que no se cumplen, no puede afirmarse que el organigrama responda a la división de tareas y actividades derivadas de los primeros.
- Inexistencia de un manual u hojas individuales de deberes en las que se especifiquen las funciones de los puestos de trabajo, o se identifiquen las tareas y los objetivos de cada uno de los integrantes de cierta específica área en particular.

⁷⁶ COSO report 2013, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). USA, 2013

- El presupuesto de las instituciones está elaborado con una apertura o desagregación máxima equivalente a objeto de gasto (nóminas, servicios profesionales, gastos de oficina, alquileres, materiales, etc.), que no permite identificar la asignación de fondos por área funcional ni la identificación de responsables.
- Existen casos en los que se comprometen fondos sin consultar previamente si los mismos se encuentran disponibles para financiar los pagos correspondientes.
- No existe un mecanismo establecido para identificar, tanto a nivel global como de cada una de las áreas, los riesgos que pueden impactar, de manera clara y precisa, en el cumplimiento de los objetivos.
- Cumplimiento de actividades de control más por el hecho de satisfacer la legalidad, que por la búsqueda de la eficiencia en la gestión. Debe destacarse que generalmente hay un gran celo por verificar que se cumplan todos los pasos relativos al control de documentación o procedimientos.
- Registros manuales o escasamente automatizados.
- Sistemas informáticos de alto costo subutilizados o adquiridos por las instituciones sin considerar los requerimientos funcionales de la organización.
- Inexistencia de una cultura generalizada de supervisión o monitoreo, y de una preocupación por realizar un seguimiento continuo de la gestión.
- Funciones de auditoría interna enfocadas más en la revisión de la legalidad del gasto que en la supervisión de la eficiencia en la gestión.

El modelo COSO atiende las necesidades gerenciales fundamentales, entrelazando las actividades operativas como un “proceso” cuya efectividad se acrecienta al incorporarse a la infraestructura de cada entidad. De esta manera, sirve como instrumento que procura lograr valores de calidad para la mejora de la gestión; alcanzar de mejor manera la satisfacción del cliente (tanto externo como interno) o beneficiario del accionar de la organización; orientar a la entidad hacia un proceso de mejora continua.

En el modelo empleado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para diagnosticar los sistemas de control interno se determinó con el modelo COSO⁷⁷ versión actualizada en mayo de 2013, el cual incluye cinco componentes:

- Ambiente de control.
- Evaluación de riesgos.
- Actividades de control.
- Información y comunicación.
- Supervisión.

⁷⁷ Auditoría Superior de la Federación, Marco Integrado de Control Interno, Cámara de Diputados, Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control, año 2014, P 13.

Los acuerdos en materia de Control Interno y sus reformas incluyen el proceso de implantación de programas de mejoramiento que requieren de:

- Programas de trabajo específicos con fechas de cumplimiento y designación de responsabilidades.
- Programa de capacitación en materia de control interno, riesgos e integridad.
- Seguimiento y evaluación de programas.
- Informe de resultados.

2.6.2. Control interno de TIC

Como hemos señalado anteriormente, las políticas y disposiciones incluidas en la Agenda Digital Nacional a través del MAAGTICSI tienen sustento en marcos de control interno, administración de riesgos y gobierno de tecnologías de información conocidos como objetivos de control relacionados con las tecnologías de información (COBIT⁷⁸) y el Modelo Integrado de Madurez de Capacidades (CMMI⁷⁹).

La última versión de COBIT (COBIT 5) se constituye como un marco de trabajo integral que ayuda a las empresas a alcanzar sus objetivos para el gobierno y la gestión de las tecnologías de información (TI), ayudando a las organizaciones a crear el valor óptimo desde las tecnologías de información. El marco de trabajo de COBIT se encuentra sustentado y perfectamente alineado con lo establecido por el marco COSO.

Como parte del marco de trabajo sugerido por COBIT 5⁸⁰ podemos sintetizar lo siguiente:

- El gobierno de tecnologías de información asegura el logro de los objetivos de la organización, al:
 - Evaluar las necesidades de las partes interesadas, así como las condiciones y opciones.
 - Fijar directivas al establecer prioridades y tomar decisiones.
 - Monitorear el desempeño, cumplimiento y progreso, comparándolos contra las directivas y objetivos acordados.

⁷⁸ COBIT, por sus siglas en inglés, Objetivos de Control relacionados con las Tecnologías de Información, surgió en el año de 1996 como un marco de Control Interno en materia de TIC, la publicación la realizó la Information Systems Auditors and Control Association, ISACA, que hoy en día es un organismo Internacional líder en materia de auditoría, seguridad, riesgos y gobierno de TIC a nivel Internacional. Para mayor información, consultar www.isaca.org.

⁷⁹ CMMI es un modelo de capacidades de madurez de procesos desarrollado por el Carnegie Mellon Institute (originalmente Software Engineering Institute) que fue desarrollado a petición de la Secretaría de la Defensa de los Estados Unidos de América para establecer un "orden" en el proceso de planeación, adquisición, desarrollo e implantación de sistemas a finales de la década de los ochentas y que ha sido ampliamente difundido y adoptado por organismos privados y nacionales en varios países del mundo.

⁸⁰2012 ISACA, www.isaca.org/COBITuse.

- La gestión planifica, construye, ejecuta y monitorea las actividades conforme a las directivas fijadas por el ente de gobierno para lograr los objetivos que tenga la organización.

Una de las grandes contribuciones del marco de trabajo COBIT 5 es el concepto de “aseguramiento” en el cumplimiento de metas e indicadores de los procesos de gestión de TIC, este concepto tiene una orientación de garantizar el cumplimiento de actividades de supervisión y control de los procesos, sin duda un concepto utilizado y referido en los documentos de la Agenda Digital Nacional y en el MAAGTIC

CMMI es un marco de trabajo sustentado en un “modelo de capacidades de madurez para la planeación y ejecución en la entrega de productos y servicios relacionados con los sistemas de información y la tecnología”⁸¹.

Este marco de trabajo identifica los atributos de capacidades que debe tener un proceso para la consecución de objetivos en la entrega y puesta en producción de sistemas de información; los atributos de capacidades de madurez están compuestos por metas e indicadores, personas, roles y responsabilidades, políticas y procedimientos, perfiles de capacidades y un componente de educación y capacitación que se constituyen como los atributos de madurez de los procesos relacionados con el desarrollo e incorporación de tecnología de información en las organizaciones.

Para efectos del presente proyecto de investigación, resulta muy importante el abordar y desmenuzar los elementos y componentes que se incluyen en los planteamientos que en materia de control interno y administración de riesgos, sobre todo en materia de supervisión y aseguramiento en el cumplimiento de objetivos, que se encuentran insertos en ambos marcos de trabajo y que fueron considerados para la elaboración de las políticas de TIC incluidas en la Agenda Digital Nacional del gobierno de la República.

2.6.3. Control externo en la administración pública en México

Entre las funciones que desarrollan los órganos de control externo, la función fiscalizadora es la actividad principal, la imprescindible y la que les da significado en el Estado democrático y de derecho. Ello no obsta, sin embargo, para que puedan llevar a cabo otras actuaciones que contribuyan a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, como por ejemplo, la recopilación y distribución de la información contable, el asesoramiento contable a

⁸¹ CMMI for Development V1.2, 2006, Carnegie Mellon, Software Engineering Institute, USA.

los organismos sujetos a la fiscalización, el asesoramiento parlamentario y gubernamental en materia presupuestaria.⁸²

En el contexto que estamos abordando de control externo, este control debe necesariamente ser entendido como aquella actividad de comprobación de la actuación del sujeto fiscalizado y de verificación de su adecuación a unos parámetros previamente establecidos.⁸³

La doctrina es unánime cuando sitúa el origen etimológico del término control en el vocablo francés *contrôle* (y en el italiano *controllo*), que a su vez, es una contracción de la palabra *contre-rôle* (del latín *contra rotulus*) que, semánticamente, vendría a significar aquella actividad consistente en realizar un doble registro con la finalidad de verificación.

La doctrina⁸⁴ ha puesto de manifiesto la característica de que la función fiscalizadora tiene un contenido mucho más amplio que el control interno, ejercicio por la intervención de la administración, en la medida en que no queda reducido, únicamente a un control de mera legalidad de las actuaciones económicas, financieras y contables efectuadas (sea éste previo o posterior a la ejecución del gasto), sino que implica, además, la realización de un control de oportunidad del gasto.

Fiscalizar significa recoger, investigar y analizar los hechos producidos, con la finalidad de comprobar si la situación de hecho justificada es la realmente existente y si se corresponde con aquello previsto o proyectado. Una fiscalización completa exige de forma adicional a la comprobación de la corrección y legalidad de las cuentas, la comprobación de que los objetivos previstos han sido alcanzados y, en caso contrario, determinar las causas de su imposibilidad y las medidas para conseguirlo.

La fiscalización en la administración pública comporta el examen de varios aspectos de la gestión de los recursos públicos por los servidores públicos responsables de la administración y para ellos se realizan tanto auditorías de regularidad como de oportunidad. Todas estas actividades de fiscalización están contempladas en la ley reguladora de las competencias del órgano de control externo representado en México por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), cuya principal misión consiste en fiscalizar la gestión de los recursos públicos, evaluando si ésta se ha efectuado respetando los principios de buena gestión pública y sugiriendo, en su caso, las recomendaciones o medidas más adecuadas para la mejora de la gestión.

La función fiscalizadora de los órganos de control externo se realiza, normalmente a posteriori, esto es, una vez realizado el gasto público, sin embargo, como lo vamos a observar más adelante con el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, recientemente aprobado y publicado, esto ha sido modificado de tal forma que las actividades de fiscalización ahora podrán

⁸² Sin interferir en el ámbito de competencias de la Auditoría Superior de la Federación (un ejemplo claro de estas características lo constituye la Congressional Budget Office, en los Estados Unidos), o la del Gobierno (Office of Management and Budget, también en los Estados Unidos).

⁸³ Lozano Miralles, Jorge (1995). "Control, Auditoría y Fiscalización", Auditoría Pública, núm. 3, octubre de 1995, pp. 80-85. España.

⁸⁴ Martín Queralt, J., C. Lozano Serrano (1991). *Curso de derecho financiero y tributario*. Ed. Tecnos, Madrid, p. 661.

realizarse conforme se desarrolla el ejercicio presupuestal y no a posteriori, correspondiente al ejercicio fiscal anterior como se había venido realizando desde la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

La fiscalización *a priori* acostumbra a ser una competencia del órgano encargado de revisar y evaluar el control interno. Sobre lo anterior, el control externo examinará, con posterioridad, que los mecanismos de control interno aplicados sean los más adecuados a la institución.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en el artículo 1 establece que “la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables”.

“La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad”.

En cuanto a la función de control correspondiente a la fiscalización en la Administración Pública en México, a continuación presentamos en la tabla 2.5 la ruta que puede presentarse en las instancias de control interno y control externo ejecutados por los Órganos Internos de Control y por la Auditoría Superior de la Federación, respectivamente:

Tabla 2.5. La función de control en la administración pública.

Control Interno	Control Externo
Función de Control de la Administración Pública	
Oficio	Petición de Parte
Auditoría	Investigación
Informe/Observaciones	Informe
Presunción de Infracción	

Fuente: Sergio Eduardo Huacuja Bentancourt.

A continuación presento las distintas instancias que pueden catalogarse en los Sistemas de Control Interno y Sistemas de Control Externo en la Administración Pública Federal en México, de conformidad con lo explorado e investigado por este autor durante el desarrollo de su investigación:

Tabla 2.6. Instancias en los sistemas de control.

Funciones del Estado	
Formal (Órgano)	Material (Contenido)
Control Interno	Control Externo
Órganos Internos de Control del Poder Ejecutivo	Auditoría Superior de la Federación
Órganos Internos de Control del Poder Legislativo	Audidores Externos para efectos Financieros
Órganos Internos de Control del Poder Judicial	Peritos/Árbitros/Mediadores

“Elaboración propia, fuente”

2.6.4. Control externo de TIC

En el ámbito de sus atribuciones, la Auditoría Superior de la Federación realiza evaluaciones en materia de adquisiciones, administración y aprovechamiento de sistemas e infraestructura tecnológica, calidad de los datos y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de los distintos programas de tecnología que haya ejecutado la dependencia y/o entidad. En este marco de evaluación, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con una Dirección General de Auditoría de Tecnologías de Información y Comunicaciones que en su programa anual de trabajo establece los criterios para revisar el marco institucional, los resultados globales y agregados de las finanzas públicas, además de realizar las evaluaciones a los sistemas de control interno que en materia de tecnologías de información existen en las entidades y dependencias del gobierno federal y estatal.

En el marco de las revisiones que para efectos de calificar la exactitud, integridad y razonabilidad de los estados financieros de las entidades públicas descentralizadas y organismos autónomos, la Secretaría de la Función Pública autoriza la contratación de firmas independientes de auditoría para la generación de los informes que contienen la opinión de la razonabilidad de las cifras financieras.

Los auditores externos realizan evaluaciones del Sistema de Control Interno de la Institución y en ese marco de revisión se encuentran incluidos aquellos activos de tecnología de información y la gestión del procesamiento de datos e información así como el sistema de control interno de seguridad sobre los datos e información.

Las firmas independientes de auditoría son nombradas y calificadas por la Secretaría de la Función Pública para emitir una opinión sobre la razonabilidad de las cifras financieras y el

estado que guarda el sistema interno de control en materia de procesos institucionales, incluyendo una opinión específica sobre el estado que guarda el sistema de control interno en materia de gestión y gobierno de tecnologías de información.

En el marco de resolución de controversias, el Poder Judicial de la Federación cada año publica la relación de peritos que en materia de ingeniería de sistemas se encuentran reconocidos por este poder para el nombramiento y desempeño como peritos expertos calificados en esta materia para la resolución de controversias relacionadas con la materia. En este contexto, los peritos se constituyen como un elemento auxiliar del juez para la resolución y deslinde de responsabilidades por delitos, omisiones o controversias relacionadas con los sistemas y tecnologías de información.

2.7. La administración de riesgos en la administración pública

La Administración Pública Federal ha desarrollado en los últimos años iniciativas para mejorar el control interno en las diversas instituciones y dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

La función pública ha desarrollado iniciativas, actividades y tareas tales como la implantación del primer programa de Fortalecimiento de Control Interno en 2002, conforme al Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (MAAGCI) en el ámbito federal en 2006, así como los acuerdos en materia de control interno y sus reformas, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 2010, 2011, 2012 y 2014.

El Sistema de Control Interno Institucional (SCII) debe contribuir al cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos y metas institucionales; propicia la obtención de información financiera y de operación fiable y oportuna; fomenta la integridad y transparente la administración y control de los recursos públicos; facilita que las atribuciones se ejerzan dentro del marco legal y normativo aplicable.

Un marco de control interno contribuye al cumplimiento de la visión y misión de cada institución. En este marco regulatorio, la función pública ha determinado la conveniencia de instrumentar un marco de control interno y administración de riesgos en materia de adquisiciones de bienes y servicios que le permitan a la Institución contar con un marco de trabajo que contribuya al cumplimiento de metas, objetivos y beneficios institucionales en el ejercicio de los recursos públicos y los recursos obtenidos y/o generados por la propia institución.

Con fecha del 12 de julio de 2010 se establece el acuerdo 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 (MAAGCI), cuya última reforma fue publicada en el Diario

Oficial de la Federación el tres de noviembre de 2016⁸⁵.

En este manual se establecen las definiciones de los conceptos que se mencionaran en este anexo técnico aplicables a los procesos involucrados con las contrataciones y arrendamiento de bienes y servicios de la función pública:

- Acción(es) de mejora: las actividades determinadas e implantadas por los titulares y demás servidores públicos de las instituciones para fortalecer el sistema de control interno institucional, así como prevenir, disminuir, administrar y/o eliminar los riesgos que pudieran obstaculizar el cumplimiento de objetivos y metas.
- Administración de riesgos: el proceso sistemático que deben realizar las instituciones para evaluar y dar seguimiento al comportamiento de los riesgos a que están expuestas en el desarrollo de sus actividades, 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 una manera razonable.
- Autocontrol: la implantación que realizan los titulares de las instituciones, de mecanismos, acciones y prácticas de supervisión o evaluación de cada sistema, actividad o proceso; ejecutado de manera automática por los sistemas informáticos, o de manera manual por los servidores públicos; y que permite identificar, evitar y, en su caso, corregir con oportunidad los riesgos o condiciones que limiten, impidan o hagan ineficiente el logro de objetivos.
- Control Interno: el proceso que tiene como fin proporcionar un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos de la institución.
- Control preventivo: el mecanismo específico de control que tiene el propósito de anticiparse a la posibilidad de que ocurran situaciones no deseadas o inesperadas, que pudieran afectar al logro de los objetivos y metas.
- Evaluación del sistema de control interno: el proceso mediante el cual se determina el grado de eficacia y de eficiencia con que se cumplen los elementos de control del sistema de control interno institucional en sus tres niveles: estratégico, directivo y operativo, para asegurar el cumplimiento de los objetivos del control interno institucional.
- Factor de riesgo: la circunstancia o situación interna y/o externa que aumenta la probabilidad de que un riesgo se materialice.

En el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, de ahora en adelante MAAGCI, se definen y homologan los procesos y controles que rigen la operación de las unidades de la administración pública federal, con el fin de incrementar la eficiencia operativa de las mismas y mejorar la entrega de servicios a la sociedad.

⁸⁵ Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, Jueves 3 de noviembre de 2016, p1.

2.8. La resolución de controversias en México

A continuación nos permitiremos analizar las figuras y mecanismos jurídicos que existen para la resolución de controversias en el ámbito de adquisiciones de bienes y servicios enmarcados y reconocidos por las diversas instancias legales en los Estados Unidos Mexicanos.

2.8.1. La mediación

De acuerdo con Gonzalo Uribarri Carpintero, “mediar es interceder o rogar por alguien; también significa interponerse entre dos o más que riñen, procurando reconciliarlos y unirlos en amistad”.⁸⁶ ¿Qué objetivos se persiguen con la mediación? A través de la mediación, Gozáni afirma que se persigue incorporar la denominada justicia coexistencial, en la cual el órgano actuante acompañe a las partes en conflicto, orientándolas con su consejo en la búsqueda racional de respuestas superadoras de la crisis. La clásica postura enfrentada del proceso judicial se abandona por una metodología distinta, en la que el mediador se reúne con las partes por separado, o con ambas a la vez, para ayudarlas a obtener un acuerdo. La flexibilidad de sus métodos permite que la materia sobre la cual trabaje le indique las respectivas conveniencias del obrar

1. Con la conciliación se distingue de acuerdo con las modalidades como ésta se realice. Mientras la conciliación crea posiciones desde la perspectiva del objeto por decidir la mediación facilita la comunicación entre las partes, pero no se detiene en el contenido del problema. La mediación parte del principio de voluntariedad para el modismo y sigue todo su curso atendiendo a la manifestación de deseos preliminar; así, el mediador no es absolutamente neutral, o por lo menos lo es desde una perspectiva singular. En esta corriente, el resultado es lo que menos interesa: es correcto ver al mediador como un negociador espiritual que busca despejar la crisis elocuente entre las partes.
2. La mediación se diferencia del arbitraje por las metodologías puestas en práctica en ambas; así, mientras la primera respeta el sentido de la disputa para resolver en equidistancia y justicia, la otra no sigue el sistema adverso, sino que lo repudia. El arbitraje es solemne y ritualista en su armado y tiene mucha proximidad con el proceso común, al punto que entre laudo y sentencia existen grandes similitudes. También las etapas anteriores, como el acuerdo, la cláusula compromisoria, el debate probatorio y eventuales alegaciones insertas antes de la emisión del laudo, demuestran la similitud con el desempeño de jueces ordinarios.

⁸⁶ Uribarri Carpintero, Gonzalo,(1999). *El arbitraje en México*. México, Oxford University Press.

La mediación resulta ser un medio más ágil para evitar que la controversia se traduzca en un litigio, el papel del mediador es mucho más activo que el del juez, quien en el proceso funge como un tercero convencido de que debe dar la razón a uno de los contendientes, sin aspirar tal vez a mediar y terminar el conflicto en un convenio.

La conciliación, como etapa previa a la contienda en que se debatirá la Litis –demanda y contestación– cuando se inserta en el proceso a manera de agotarla forzosamente, elimina su eficacia y predispone a las partes a pasar inmediatamente a la siguiente fase procesal, llámese juicio o arbitraje. Esto último es palpable, por ejemplo, en el proceso laboral.

2.8.2. El arbitraje

Con respecto al origen del arbitraje, Héctor Calatayud afirma que, sencillamente, se trata de una forma de resolver controversias; es un sistema de impartición de justicia planeado y deseado por acuerdo de la voluntad de las partes y sancionado en algunos casos por el Estado.

Los orígenes del arbitraje en el common law, especialmente por lo que se refiere a Inglaterra, cuya legislación favorece el empleo del arbitraje.

Un factor interesante es que las cortes podían emplear árbitros expertos cuando la materia por tratar era muy técnica. En 1290, el departamento del Tesoro buscaba la asistencia de árbitros para resolver conflictos entre cuentas complejas.

El requerimiento de las disputas, que debía resolverse conforme al compromiso o arbitraje dentro de la guilda, subsistió durante todo el siglo XVI. A su vez, durante el periodo Tudor, el comercio se incrementó considerablemente en Inglaterra. Los mercaderes se organizaron en compañías, lo cual ocasionó que el gobierno estableciera nuevos y más efectivos órganos de control.

El Consejo extendió su supervisión a todo tipo de actividades y las controversias entre mercaderes no eran una excepción. Como Corte de Equidad, el Consejo podía resolver conforme a los tecnicismos del common law.

En 1854, The Common Law Procedure Act estableció que cualquier acuerdo de someterse al arbitraje, ya fuera verbal o escrito, se podía tratar en cualquiera de las cortes superiores de derecho o equidad a menos que las partes estipularan expresamente su deseo de que dichas controversias no se dirimieran ante la Corte.

En vez de un nuevo código que se adaptara a las necesidades inglesas, el Parlamento promulgó el Acta de Arbitraje de 1889, mediante el cual al viejo sistema de someterse a las reglas de la Corte se consideraba obligatorio y el contrato de arbitraje privado sin consentimiento de la corte se convertía en irrevocable.

En las constituciones de Cádiz (1812), la federal de 1824 y la centralista de 1836, así como en el Estatuto Orgánico de 1856 se reconocía de manera expresa la posibilidad jurídica de que los conflictos litigiosos que afectaran intereses privados fueran resueltos por jueces árbitros.

2.8.2.1. Naturaleza jurídica del arbitraje

El arbitraje es una forma heterocompositiva de resolver controversias.

El árbitro no tiene coertio para hacer cumplir sus laudos.

La jurisdicción es soberana e indelegable; por tanto, el árbitro no puede equipararse a un juez.

Las facultades del árbitro sólo derivan de la voluntad de las partes.

Lo anterior conduce forzosamente a estudiar la función pública y el poder del Estado, para preguntar e intentar responder:

- a) ¿ Es la jurisdicción en verdad y esencialmente indelegable?
- b) ¿Es la función de juzgar auténticamente pública y exclusivamente estatal?
- c) En ese sentido, ¿puede subdividirse el poder estatal para que una de sus funciones permita ser realizada por su particular?

En el capítulo 1 se afirmó que la jurisdicción es una función pública propia del juzgador, ejercida mediante la aplicación del derecho y se realiza por medio del proceso. Todavía más, vale decir que la función jurisdiccional del Estado es, como el enunciado lo indica, una de las funciones estatales: en su ejercicio la autoridad actúa en un papel de imparcialidad y de preeminencia sobre las partes contendientes. Para configurar mejor esta noción, Patricio Aylwin dice que la función jurisdiccional es la que ejerce perfectamente el Poder Judicial y que consiste en declarar o hacer cumplir el derecho en casos particulares, para resolver un conflicto de intereses o sancionar una violación a la ley, mediante una decisión imparcial que tiene fuerza de verdad legal inamovible.

La jurisdicción, en sentido estricto, es considerada como ejercicio de la función jurisdiccional con miras a lograr la solución de los conflictos sometidos a la decisión de las autoridades pertinentes, la que va a ser escenario del proceso.

Como puede apreciarse, no hay lugar a confundirla función jurisdiccional con la jurisdicción, pero la verdadera razón de distinguir estos conceptos es tratar de ubicar al arbitraje como función jurisdiccional y al árbitro como aquel sujeto que ejerce una jurisdicción muy singular, distinta en forma y fondo de la que realiza el juez público.

El arbitraje es una convención que la ley reconoce y que, por cuanto implica una renuncia al conocimiento de la controversia por la autoridad judicial, tiene una importancia procesal

negativa⁸⁷. Ese contrato es el llamado compromiso, en virtud del cual las partes confían la decisión de sus conflictos a uno o más particulares; de este modo se sustituye el proceso como algo que es afín a él en su figura lógica, supuestos que en uno y otros casos se define una contienda mediante un juicio ajeno; sin embargo, el árbitro no es funcionario del Estado, ni tiene jurisdicción propia o delegada; las facultades que usa se derivan de la voluntad de las partes, expresada de acuerdo con la ley y aunque la sentencia o laudo arbitral no puede revocarse por la voluntad de uno de los interesados no es por sí misma ejecutiva, y el laudo sólo puede convertirse en ejecutivo por la mediación de un acto realizado por un órgano jurisdiccional. El laudo sólo puede reputarse como una obra de lógica jurídica, que es acogida por el Estado, si se realizó en las materias y formas permitidas por la ley.

El laudo es como los considerandos de la sentencia, en la que el elemento lógico no tiene más valor que la reparación del acto de voluntad, con el cual el juez formula la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia. El árbitro carece de imperio, puesto que no puede examinar coactivamente testigos ni practicar inspecciones oculares, etc., y sus laudos son actos privados, puesto que provienen de particulares y son ejecutados sólo donde los órganos del Estado han añadido, a la materia lógica del laudo, la materia jurisdiccional de una sentencia. Las relaciones entre las mismas partes y el árbitro son privadas y el laudo es juicio privado y no sentencia, y estando desprovisto por lo mismo del elemento jurisdiccional de un fallo judicial, no es ejecutable sino hasta que le preste su autoridad un órgano del Estado que lo mande cumplir...

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establece en su artículo 2 que “el ejercicio jurisdiccional comprende entre otros, a los árbitros”.

2.8.3. Constitucionalidad del arbitraje

Existen dos posturas encontradas en torno al arbitraje: la que no considera constitucional y la que lo califica de inconstitucional.

El arbitraje es constitucional, la postura contraria, referida por Miguel Acosta Romero, es la que considera constitucional al arbitraje “porque si bien la competencia de los tribunales arbitrales no está dada directamente por la ley, sí lo está indirectamente por cuanto que el acuerdo de las partes tienen que ajustarse a lo dispuesto por la ley... y, por tanto, la competencia de los tribunales arbitrales es legal⁸⁸”.

Además, para considerar al arbitraje como constitucional, se le debe dar el carácter de jurisdiccional, conformándolo con las garantías individuales. Por otra parte, la inconstitucionalidad se vislumbra por el hecho de que no existe una reforma base constitucional en la Ley Fundamental, lo cual subsanaría con una reforma que incluyera un precepto en tal

⁸⁷ *Ibidem*, pág. 31.

⁸⁸ *Ibidem*, pág. 33.

tenor

Por último, la constitucionalidad del arbitraje se cuestiona porque ya existe el artículo 17 en la Carta Magna, el cual dispone que los tribunales jurisdiccionales estarán expeditos para administrar justicia y existe prohibición de gozar de fueros especiales. Sin embargo, de acuerdo con Miguel Acosta Romero, hay argumentos que pueden esgrimirse para fundamentar la constitucionalidad del arbitraje:

1. El acuerdo por el cual las partes pactan someter determinado litigio a la solución arbitral debe ajustarse en todos los casos a lo determinado por la ley. Así, el arbitraje se dice que es legal, que está supeditado a la ley y, en última instancia, a través de ésta, la Constitución.
2. Los árbitros, al no ser autoridades estatales, no pueden ejecutar por sí mismos los laudos que dictan por lo que deben recurrir al juez competente para que lo convalide y le dé el carácter de acto equiparable a la sentencia jurisdiccional. (Nosotros añadiríamos a esta consideración que la ley ordena hacerlo así, es decir, ordena la homologación.)
3. El hecho de que la Constitución prohíba que los particulares se hagan justicia por sí mismos y que obligue a los tribunales para estar expeditos a administrar justicia no debe ni puede entenderse como el otorgamiento exclusivo en favor del Estado de la función de dirimir controversias.

La autocomposición, con la cual los particulares logran solucionar sus conflictos por sí mismos, y también hemos abundado en la heterocomposición, una de cuyas formas es precisamente el arbitraje, en que los particulares solucionan por sí mismos su controversias.

Pensamos que el artículo 17 constitucional no obliga en primer término a acudir a los tribunales estatales para resolver nuestros conflictos. Con esta afirmación se señala que no existe una obligación impuesta al ciudadano para que deba accionar forzosamente ante un tribunal del Estado, pues al estar conferida como una garantía, puede preferir que un particular resuelva la controversia que le afecta. La garantía sigue existiendo y en este sentido no hay violación alguna al texto constitucional.

Del artículo 17 constitucional no se desprende una prohibición expresa para que el ciudadano emplee mecanismos diversos o alternos de solución de controversias. La única forma que prohíbe es la “justicia por sí mismo”, o “por propia mano”, que se considera el modo más antiguo de hacer justicia denominado venganza privada.

Los tribunales estatales estarán expeditos para resolver conflictos, pero no dispone que sean los únicos ni que el “poder” (órgano) judicial tenga el monopolio de la jurisdicción.

La Constitución Política, aun cuando su artículo 17 no dispone de manera expresa el arbitraje, permite que este mecanismo pueda regularse por medio de la ley o de un tratado internacional,

según se desprende del artículo 133. En este último caso, el ejemplo más preclaro de que el arbitraje no contraría ningún artículo de la Constitución es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual contempla capítulos precisos para solucionar controversias entre los países y comerciantes a que se dirige ese tratado (capítulos XI, XIX, XX). Además, según el artículo 133, los tratados son "ley suprema de toda Unión".

2.8.4. Clases de arbitraje

Arbitraje ad hoc. En el arbitraje ad hoc o también denominado casuístico, las partes en conflicto someten la divergencia a la decisión de una tercera persona con base en un procedimiento elaborado por ellas para el caso concreto, quienes pueden expresar si su deseo es adoptar algún modelo de arbitraje institucional.

Respecto al tiempo todo depende del reglamento adoptado, si éste establece casos de supervisión que demoren la ejecución del laudo, como en el de la CCI, el cual establece que la Corte de Arbitraje Internacional de este organismo debe aprobar el acta de misión y el laudo, en que se pueden generar retrasos. En opinión de los autores consultados, la demora de esta supervisión vale la pena al tener mayor certeza de la seguridad jurídica de tal acto.

2.8.5. Arbitraje voluntario y arbitraje forzoso

El arbitraje voluntario, como lo dice su nombre, emana de la voluntad de las partes, a diferencia del arbitraje forzoso, que proviene de la ley. Patricio Aylwin así lo define: "...de juicio arbitral que es impuesto imperativamente por la ley con el único procedimiento para resolver determinados litigios y por ser la ley su fuente inmediata".

Mauro Rubino-Sammartano refiere que existe un arbitraje, denominado en inglés compulsory, el cual se traduce aquí como "obligatorio".

El arbitraje obligatorio procede de un mandato legal, en el que se obliga —en ciertos casos— al ciudadano a someter algunas controversias a tribunales arbitrales organizados por la ley. De lo anterior se sigue que el proceso sería público; además, se crea una nueva clase de árbitro, a quien se le puede ubicar entre un árbitro y un juez especial.

La máxima crítica hecha al arbitraje obligatorio es que, en el auténtico arbitraje, las partes son libres y no están obligadas ni se les obliga a acudir a él, y la elección del árbitro es simplemente consecuencia de la decisión de acudir al arbitraje.

En la legislación mexicana existen ejemplos de este tipo de arbitraje, a saber: en materia laboral, cuando la ley señala como arbitraje el procedimiento ordinario en conflictos individuales, una vez agotada la posibilidad de conciliación. Como veremos en su oportunidad, realmente las Juntas de Conciliación y Arbitraje no ejercen una función de índole arbitral, sino

de auténtica jurisdicción, al grado de que debieran llamarse tribunales o juzgados de trabajo.

En esencia, el arbitraje forzoso va en contra de los principios elementales de la figura, como es la voluntad de las partes interesadas de someterse a un juicio arbitral.

2.8.6. Arbitraje de derecho y de equidad

El arbitraje en el cual las partes pueden concretar las normas que establezcan el criterio de valoración se denomina arbitraje jurídico o de derecho y de equidad, o amigable composición, cuando el árbitro sólo aporta soluciones o propuestas de acercamiento entre intereses contrapuestos, propiciando fórmulas equitativas cuya obligatoriedad es facultativa, equivalente a reglas de caballerosidad y honor.

2.8.6.1. Características del arbitraje, perfil del árbitro

Es indispensable comenzar por describir sus características más visibles; concretamente al perfil idóneo de lo que se espera de un árbitro. El perfil del árbitro y ciertos requisitos que las leyes no mencionan sobre la persona del árbitro, la distinción entre cláusula compromisoria, el compromiso en árbitros y las principales obligaciones derivadas de ambos, así como el laudo arbitral.

En relación con el perfil del árbitro, la doctora María Hernany Veytia Palomino señala que en tal sentido ...no existe un árbitro ideal para todo arbitraje, y las características del árbitro ideal son muy similares a las del juez ideal... y debido a que no existe un código que liste todas las virtudes que se necesitan para llegar a ser juez (aunque la ley se encarga de enumerar los requisitos personales mínimos, como honestidad, no ser ministro de cultos, etc.), tampoco hay una lista de condiciones necesarias para llegar a ser árbitro.

Sería deseable que el árbitro, como una especie de juez, debe reunir por lo menos las mismas características mínimas esperadas en juez: honestidad, imparcialidad, prudencia, etcétera.

Respecto a los requisitos que debe reunir un árbitro, Elvira Villalobos y Marina Vargas Gómez-Urrutia explican que cuando las partes hayan decidido recurrir al arbitraje, ad hoc o institucional, sea árbitro único o arbitraje colegiado, resulta indispensable observar las reglas siguientes: los elementos subjetivos, la nacionalidad, la edad y el estado de salud.

2.8.6.1. 1. NACIONALIDAD

El artículo 1427, fracc. I, del Código de Comercio establece al respecto que, salvo acuerdo en contrario de las partes, la nacionalidad de una persona no será obstáculo para que actúe como árbitro. Esta disposición es aplicable para el arbitraje tanto nacional como internacional. Para el arbitraje en el cual contiendan partes nacionales, consideramos prudente que el árbitro sea de

nacionalidad mexicana de preferencia, pues un extranjero, por no conocer el derecho mexicano o no estar familiarizado con él, no podrá desempeñar esta labor o no lo haría igual que si fuese nacional.

2.9. El papel del peritaje en la impartición de justicia en México

Los peritos son personas con conocimientos especiales sobre determinadas materias, y aptas, por consecuencia, para dar su opinión autorizada sobre un hecho o circunstancia contenido en el dominio de su competencia⁸⁹.

El informe pericial como medio de prueba consiste en el dictamen de personas que tienen versación sobre las materias o dichos a que el dictamen se refiere y que han sido controvertidos en el juicio mismo⁹⁰.

El informe pericial consiste en la presentación en el juicio de un dictamen u opinión sobre hechos controvertidos en él, para cuya adecuada apreciación se requieren conocimientos especiales de una determinada ciencia o arte.

Según si es la ley que dispone la práctica del informe o bien éste queda al criterio del magistrado, de oficio o a petición de la parte, se distingue el informe obligatorio y facultativo.

En un sentido restringido, el informe pericial contiene la descripción de la labor realizada por el perito y las conclusiones científicas o artísticas a que ha llegado después de la operación de reconocimiento.

2.9.1. El dictamen pericial

El informe pericial se desarrolla mediante preguntas asertivas que contienen una afirmación de lo que se interroga, en términos tales que no admiten duda ni evasión, conductas a las que la ley atribuye el efecto de reconocimiento de lo preguntado.

Otra técnica la constituyen las preguntas interrogativas que se pueden describir como aquellas en que el hecho sobre el cual se interroga no aparece afirmado ni negado, de modo tal que el declarante puede explayarse a su respecto, sin que las dudas o vacilaciones en que incurra permitan suponer que elude el reconocimiento de lo preguntado, aun cuando ellas permiten la aplicación de otras sanciones y medidas.

⁸⁹ Castellon Munita, Juan Agustín (2004). Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Andrés Bello, Editor Pedro B. Sánchez Cabrera. Editorial Jurídica. Santiago, Chile.

⁹⁰ *Ibidem*.

Los derechos facultativos son aquellos derechos o acciones de que el propietario puede libremente usar o no usar. Esta libertad es imprescriptible mientras no se contradiga y se renuncie a ella expresa o tácitamente.

En España, los dictámenes periciales se encuentran señalados en el decimonónico sistema de pericia única, intraprocesal y judicial de la LEC de 1881; ha sido sustituido en la LEC por un novedoso sistema de pericial dual y opcional que admite tanto el dictamen por peritos designados libremente por el juez (pericial de parte) cuanto el dictamen de peritos, a instancia de parte, por el tribunal (pericial de designación judicial). Los dictámenes a instancia de parte tienen, en cuanto a su aportación, un régimen muy similar al de los documentos fundamentales (arts. 265.1.4º, 336 y 269 LEC).

En orden a la preparación de la prueba debe evaluarse la necesidad u oportunidad del dictamen pericial, particularmente en términos de costo económico, reconociéndose que en determinados procesos su práctica deviene cuasi imprescindible (ej. vicios de construcción, supuestos de competencia desleal, impugnación o reclamación de filiación, etc.). Y también debe evaluarse la oportunidad de solicitar, además del dictamen de parte, el de designación judicial, supuesta la compatibilidad entre ambos tipos de pericias⁹¹.

En la pericial de parte, será fundamental la elección del perito que ofrezca las garantías de solvencia profesional, a quien deberá presentarse los extremos concretos de la pericial, así como su eventual intervención en el acto del juicio. No debe olvidarse que la prueba pericial «no sólo alcanza la emisión escrita de su informe, sino su intervención [del perito] en el juicio con explicaciones y respuestas a preguntas de las partes y del juez» (SAP Cantabria, de 19 de septiembre de 2005). Dada la relación de arrendamiento de servicios entre la parte y el perito, puede resultar aconsejable la preparación conjunta entre letrado y perito sobre la estrategia a seguir durante la contradicción del dictamen pericial.

“El perito es aquel tercero llamado al proceso para aportar un conocimiento científico, artístico, técnico o práctico que al juez le falta y que es necesario para valorar los hechos y circunstancias relevantes de influencia en el pleito” (SAP Sevilla, de 20 de abril de 2006). El perito, en virtud de un encargo, emite, tras un proceso de análisis y deducción, una declaración técnica con la finalidad de auxiliar al juez. Las notas esenciales de la génesis de la declaración son, al decir de GUASP, “el porqué jurídico (encargo) y el cómo jurídico (examen) de su elaboración”. En la configuración de la LEC, se considera perito a la persona que emite el dictamen aportado por la parte, en igual medida que al perito nombrado por el tribunal.

El dictamen pericial es el informe –normalmente escrito– en que se plasma la actividad del perito. Si el perito es la fuente de prueba, el dictamen pericial es el medio de prueba, a través del cual acceden al proceso sus conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos.

⁹¹ Luch, Xavier Abel (2012). Facultad de Derecho ESADE (URL), Instituto de Probática y Derecho Probatorio, Bosch Editor. España.

Un sector doctrinal sostiene que el perito es un auxiliar del juez. Esta posición, cuyo principal impulsor fue Carnelutti, ha sido recogida en nuestra doctrina, entre otros, por autores como Prieto Castro, Gómez Orbaneja, Serra Domínguez, Gómez Colomer, y parte de la idea que la posibilidad de conocer o apreciar los hechos corresponde al juez de modo que la prueba pericial no introduce hechos nuevos, sino que, sobre unos hechos ya aportados, proporciona al juez máximas de experiencia para complementar su capacidad de juicio.

Esta postura centra la función del perito en el auxilio a la función jurisdiccional, apartándola de la influencia de las partes, y configura el dictamen pericial como la aportación al proceso de conocimientos técnicos especializados que facilitan el juicio de hecho del juez. Ha tenido eco jurisprudencial en aquellas resoluciones que, sin negar la facultad judicial de valorar los dictámenes emitidos, subrayan que “en todo caso la función del perito es la de auxiliar al Juez ilustrándole sobre las circunstancias del caso”.

Otro sector doctrinal, por el contrario, considera que la prueba pericial es un medio de prueba.

Autores como Guasp, Delaoliva, Monteroaroca, Fontsera o Rifásoler defienden que la prueba pericial es un medio probatorio en la medida que con su actividad se busca la convicción del juez sobre la existencia o inexistencia de ciertos datos procesales, puesto que se llevan al proceso los conocimientos especializados del perito con la finalidad de determinar o fijar formalmente los hechos controvertidos que precisan ser conocidos o apreciados, siendo el perito nombrado ordinariamente por las partes, sin que pueda ordenarla de oficio el juez y pudiendo el dictamen pericial introducir hechos o circunstancias fácticas nuevas, considerándose, en todo caso, que la actividad que realiza el perito tiene una finalidad probatoria.

Dicha postura ha tenido también trascendencia en resoluciones del Tribunal Supremo en las que se afirma que “de acuerdo con el art. 610 LEC [1881], la pericial es –disquisiciones doctrinales aparte–, un medio de prueba al que acudir, cuando para la fijación de ciertos hechos se requieran conocimientos científicos, artísticos o prácticos”.

La prueba pericial, a diferencia del resto de pruebas, no introduce en el proceso hechos nuevos, sino que los conocimientos aportados por el perito deben referirse a los hechos ya introducidos en el proceso. Así lo ha proclamado la jurisprudencia al señalar que “...la prueba pericial ha de recaer sobre hechos o datos aportados al proceso para ser valorados y apreciados técnicamente, constituyendo lo antedicho la regla de oro de la prueba pericial en el área jurisdiccional civil.”

Más sencillamente se ha propuesto reducir el enunciado legal a los siguientes términos: “Procederá el dictamen pericial cuando sean necesarios o convenientes conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto”, que ofrece la triple ventaja de permitir la admisibilidad en supuestos de “necesidad o

conveniencia” –no sólo a la necesidad–, suprimir la distinción entre “valorar” y “adquirir certeza” –de difícil deslinde doctrinal– y zanjar la polémica doctrinal sobre la compatibilidad entre la pericial de parte y la de designación judicial.

2.9.1.1. Responsabilidad

El perito puede incurrir en responsabilidad civil por daños y perjuicios, en responsabilidad penal por falso testimonio (arts. 459 y 460 CP) y en responsabilidad disciplinaria, exigible por el tribunal.

2.9.1.2. Declaración

El perito emite su juicio por escrito, tras haber realizado una previa actividad de investigación, mediante un dictamen emitido con anterioridad al acto del juicio

Entre los deberes del perito se encuentra el de jurar –o prometer decir verdad–, de actuar con objetividad. Se trata de un deber de contenido deontológico y de muy difícil control por tercera persona. Deberá prestarse con anterioridad a la emisión del dictamen –normalmente en el momento de la aceptación del cargo, de tratarse de un perito de designación judicial–, y su omisión es subsanable. Su inobservancia no comporta la nulidad del dictamen, pues la objetividad del perito puede controlarse a través del mecanismo de la tacha o de la recusación, y constituye una irregularidad procesal a ponderar por el juez en el momento de dictar sentencia, de no haberse subsanado con anterioridad.

2.9.1.3. Responsabilidad penal

En España, el legislador ha sancionado delitos especiales en los que expresamente se contempla al perito como sujeto activo de la infracción penal, tales como el falso testimonio (arts. 459 y 460 CP) o el cohecho (art. 420 CP); otros en que la conducta delictiva descrita puede suponer una infracción de los deberes profesionales del perito u otros profesionales o sujetos, tales como los desórdenes públicos (art. 558 CP) o la desobediencia (art. 556 CP); y todo ello sin perjuicio que, con motivo o desempeño de su cargo, el perito pueda incurrir en otros delitos generales.

El delito de falso testimonio por perito, o con mayor precisión el delito de falsa pericia o falso dictamen del perito (arts. 459 CP y 460 CP), se configura como una modalidad agravada del tipo básico del delito de falso testimonio (art. 458 CP). Se trata de un delito de mera actividad, –pues no requiere la producción de un resultado concreto–; de propia mano –requiere una realización personal de los elementos del tipo–, y de un delito especial propio –sujeto activo sólo puede serlo el perito–, cuyo fundamento radica en la trasgresión del juramento de actuar con objetividad y de decir verdad (arts. 335, II y 365 LEC), siendo el bien jurídico protegido no el

interés de las partes, sino el correcto funcionamiento de la administración de justicia, referida ésta a la función jurisdiccional en orden a la correcta valoración de la prueba practicada.

Se distingue entre falso testimonio propio –“faltar a la verdad maliciosamente en su dictamen” (art. 459 CP)– y el falso testimonio impropio –“sin faltar sustancialmente a la verdad, la alterasen con reticencias, inexactitudes o silenciando hechos o datos relevantes que le fueren conocidos” (art. 460 CP)–. La conducta típica consiste no en un error en el dictamen, sino en faltar a la verdad en lo que el perito sabe y entiende, con infracción del deber de actuar con objetividad (art. 335.2 LEC), antes identificado con el deber de “proceder bien y fielmente” en el desempeño del cargo (art. 618 LEC 1881), exigiéndose que el perito “actúe con conocimiento de la inexactitud del dictamen presentado, faltando así al deber de veracidad impuesto a todo perito que sirve a la Administración de Justicia” (SAP Baleares, de 3 de noviembre de 2006).

El tipo objetivo requiere que la declaración del perito sea falsa. Puede consistir tanto en una acción –aportar juicios inveraces, bien sea “por falta de suficiente motivación o [que] ésta sea arbitraria, o bien que hayan sido tergiversadas las bases fácticas del informe” (STS 2 de noviembre de 2005)– como en una omisión –silenciar juicios relevantes induciendo al juez una representación alterada de los extremos objeto del dictamen–. Y el tipo subjetivo requiere dolo directo de estar dictaminando falsamente, esto es, y en la dicción legal “maliciosamente” (art. 459 CP), referido no a la necesidad de un especial elemento subjetivo del injusto, sino al conocimiento de la falsedad propio del dolo.

Una de las mayores dificultades para la sanción penal es la comprobación de la falsedad, que requiere su confirmación por otro perito de la misma especialidad, “de modo que salvo que aquella sea muy evidente (por ejemplo, se miente sobre los datos examinados y no sobre la valoración), lo más que encontraremos serán opiniones científicas, técnicas o artísticas discrepantes”.

La doctrina jurisprudencial ha destacado la mayor complejidad en la determinación de la comisión de un delito de falso testimonio en el caso de los peritos que en el de los testigos, ya que éstos declaran sobre hechos, mientras que para aquellos la conducta penal comenzará a partir de la línea que separa lo científicamente opinable de lo que es insostenible bajo cualquier óptica, razón por la cual el art. 459 CP exige que los peritos falten a la verdad, pero “maliciosamente”.

Se excluyen de las conductas típicas los supuestos de una desacertada opinión científica (STS de 28 de mayo de 1992); de falta de experiencia profesional del perito con la titulación adecuada (SAP Baleares, de 3 de noviembre de 2006); de negligencia, poca capacidad, formación, criterio o defectuosa pericial del dictaminador (AAP Barcelona, de 17 de octubre de 2005); de mera discrepancia entre dos o más informes periciales confrontados y opuestos (AAP Barcelona, de 17 de octubre de 2005); o de informes que contienen algunas inconcreciones o que en algunos casos carecen de la debida precisión (SAP Valladolid, de 6 de mayo de 2003).

De menor incidencia práctica, con respecto de los peritos, son los delitos de cohecho y desórdenes públicos. El cohecho, cuya conducta típica consiste en la solicitud, recepción o aceptación de dádiva, presente, ofrecimiento o promesa (art. 420 CP), protege la confianza depositada en los funcionarios públicos, otorgándose, a tal efecto y ex lege, a los peritos la condición de funcionario público (art. 422 CP).

La responsabilidad penal del perito que infringe el deber de emitir el dictamen o el deber de comparecer al juicio o la vista para someter el dictamen a contradicción es controvertida, discutiéndose si se trata de un delito de desobediencia y denegación de auxilio (art. 412 CP), o de un delito (art. 556 CP) o falta (art. 634 CP) de desobediencia a la autoridad judicial. A favor de su consideración como delito de desobediencia y denegación de auxilio (art. 412 CP) se ha argumentado que el perito que acepta el cargo tiene la consideración de funcionario público en los términos previstos por el art. 24.2 CP156 y que el tipo del art. 412.1 CP157 permite acoger tanto la conducta del perito que se niega, sin justa causa, a acudir ante el órgano jurisdiccional, cuanto la conducta del perito, que habiendo comparecido, se niega a emitir el dictamen, resultando su penalidad más congruente con la prevista para un tipo más grave como la del falso dictamen pericial.

El código de procedimientos civiles y el código de procedimientos penales en los Estados Unidos Mexicanos tienen aplicación en el ámbito federal, cada entidad federativa cuenta con sus propios códigos en estas materias, sin embargo, cada ley en las 31 entidades federativas hacen mención también sobre la prueba pericial y establecen sus propias reglas para el desahogo, las cuales **sí** cambian en cada una de las entidades.

2.9.2. Criterios judiciales respecto de la prueba pericial

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el objeto de la prueba pericial es el auxilio en la administración de justicia y consiste en que un experto en determinada ciencia, técnica o arte, aporte al juzgador conocimientos propios en la materia de la que es experto, y de los que el juzgador carece, porque escapan al cúmulo de conocimientos que posee una persona de nivel cultural promedio, mismos que además, resultan esenciales para resolver determinada controversia. Así las cosas, cuando un dictamen sea rendido por un perito, cuyo campo de especialización carezca de vinculación o proximidad con la materia respecto a la cual el dictamen fue emitido, el mismo carecerá de alcance probatorio alguno, pues de lo contrario se caería en el absurdo de otorgarle valor demostrativo a la opinión de una persona cuya experticia carece de una mínima relación con el campo de conocimientos que el dictamen requiere.

Sin embargo, cuando el campo en el que se encuentra reconocido como experto determinado perito posea un cierto grado de vinculación con la materia en torno a la cual versa el peritaje, el mismo podrá generar convicción en el órgano jurisdiccional, pero ello dependerá del grado de proximidad entre una materia y la otra, así como de un análisis estricto del contenido del dictamen, esto es, el mismo podrá tener valor probatorio en la medida en que supere un examen más escrupuloso de razonabilidad llevado a cabo por el juzgador.

2.9.2.1. Prueba pericial. El registro oficial de los peritos

Constituye una guía indispensable para que la autoridad elija al especialista idóneo para rendir un dictamen. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el objeto de la prueba pericial es el auxilio en la administración de justicia y consiste en que un experto en determinada ciencia, técnica o arte, aporte al juzgador conocimientos propios en la materia de la que es experto, y de los que el juzgador carece, porque escapan al cúmulo de conocimientos que posee una persona de nivel cultural promedio, mismos que además, resultan esenciales para resolver determinada controversia.

De lo anterior se colige que el perito deberá encontrarse acreditado ante las autoridades correspondientes, precisamente con la calidad de experto en determinado ámbito cognoscitivo. Así, el registro que de los peritos realizan las autoridades, no es solamente una sistematización de nombres y ocupaciones, sino que constituye una guía indispensable para que se elija a la persona idónea para realizar cierto peritaje, lo cual redundará de forma directa en la calidad y alcance probatorio del contenido y conclusiones del dictamen.

Por tanto, cuando en algún aspecto se requiera la intervención de un perito, a efecto de que la autoridad se allegue de los conocimientos necesarios para la resolución del asunto, es un requisito fundamental que la persona elegida para auxiliar a la autoridad goce del perfil adecuado para llevar a cabo tal actividad, pues ello se reflejará en el dictamen que habrá de

rendir. Por tal razón, dicha experticia se verifica a partir del registro o listado de peritos correspondiente, el cual funge como el soporte documental idóneo para la elección del especialista que habrá de intervenir en el procedimiento.

2.9.2.2. Prueba pericial. Las opiniones emitidas en los dictámenes

No vinculan al juzgador, pues es éste quien determina su valor. Como el artículo 1301 del Código de Comercio prevé un sistema de libre valoración para la prueba pericial, la opinión emitida en un dictamen no vincula necesariamente al juez ni lo obliga a darle un valor probatorio del que carece, porque finalmente es a él a quien, como perito de peritos y de acuerdo con su libre arbitrio, corresponde ponderar en su justo alcance, la eficacia de los medios probatorios, es decir, es el juez quien decide si acoge o no las conclusiones contenidas en los peritajes o si en todo caso, las asume parcialmente o las adminicula con otros elementos de prueba, con base en un análisis de sus fundamentos y conclusiones y al tenor de los principios elementales de orden lógico como son: congruencia, consistencia, no contradicción y verosimilitud, los que debe observar al exponer los razonamientos que soporten su decisión y que la justifiquen con una finalidad persuasiva o de mayor credibilidad, a fin de rechazar la duda y el margen de subjetividad del resolutor.

En esas condiciones, el desahogo de una pericial no implica su forzosa utilidad para resolver la controversia, pues conforme al arbitrio del juez puede ser que ninguno de los dictámenes sea suficientemente sustentable para crear convicción en él y entonces, será éste, quien de acuerdo con sus facultades deberá decidir la situación jurídica que se le plantea, aun cuando su determinación no encuentre apoyo en los peritajes que obren en autos.

2.9.2.3. El papel de la prueba pericial en el juicio de amparo

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley. Un amparo no procede en contra de resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular.

Existen dos tipos de amparo:

- Amparo indirecto: Se presenta ante el juez de distrito, procede contra leyes, actos que no provengan de tribunales judiciales del trabajo o administrativos, actos fuera de juicio o después de concluido, actos que tengan una violación de derechos humanos, derechos que en el caso de afectarse desarrollen un daño irreparable. Los puede presentar en cualquier parte del procedimiento.
- Amparo directo: Va en contra de la sentencia emitida por una autoridad jurisdiccional. Corresponde a quien considera que la autoridad, al dictar una sentencia, ha violado sus derechos humanos. En caso de tener razón, el tribunal colegiado de circuito habrá

que conceder el amparo y también ordenará que se dicte una nueva sentencia. Se pueden seguir solicitando amparos.

Los momentos en los que un funcionario o un servidor público, empresa o particular pueden recurrir al amparo se encuentran establecidos en la ley de amparo.

Artículo 6.

El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o.

Artículo 5.

El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

Los amparos se realizan cuando el sujeto que es objeto de un proceso jurídico, no está de acuerdo con la sentencia emitida por un juez, así como también cuando el sujeto considera que se están violando sus derechos humanos, derechos que en caso de violarse generarían un daño irreparable.

Al presentar un juicio de amparo, ya sea directo o indirecto, un juez distinto al que dictó la sentencia o el que está llevando a cabo el procedimiento, revisaría los datos que se están manejando. Considerando lo anterior, cualquier información que pueda ser comprobada en un juicio, ayudaría a que los jueces tomen la decisión de conceder el amparo.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa de México es un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, encargado de dirimir las controversias jurídicas que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, sin embargo, no forma parte del Poder Judicial de la Federación, dependiendo presupuestalmente del Ejecutivo Federal, situación que ha sido muy discutida durante años, al ser considerado violatorio del principio de división de poderes, aún y a pesar de que, en la práctica, el Tribunal ha brindado resultados positivos, siendo ampliamente reconocido en el medio jurídico mexicano, como organismo garante de legalidad en materia administrativa y

fiscal, siendo sus sentencias recurribles ante los Tribunales Federales, por la vía del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

El Tribunal conocerá también de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

En caso de que un funcionario público sea objeto de una sanción administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, puede recurrir al juicio de amparo.

La realización de los dictámenes periciales, inclinarían a los jueces o al tribunal colegiado de circuito a revisar la información para que progrese el amparo.

Esta información puede consistir en:

- El objeto del contrato.
- El pago correcto de los importes monetarios de conformidad con lo establecido en el contrato.
- El cumplimiento de las leyes y regulaciones que rigen y norman el ejercicio de los recursos públicos vinculados con el objeto del contrato de adquisición de bienes y/o servicios.

Para acreditar la constitucionalidad de un acto, lo que los jueces están habilitados para hacer como autoridad responsable, es contar con elementos suficientes para decirle al Tribunal Colegiado de Circuito o al juez de distrito, dependiendo del caso que se trate, que las actividades del servidor público, fueron realizadas conforme a derecho, es decir que lo que realizó el servidor público estuvo técnicamente y legalmente en cumplimiento de lo dispuesto en ley.

Con los dictámenes periciales estás demostrando, a través de la opinión de un experto, que tu acto, gestión y administración en la adquisición de bienes y servicios de TIC cumplió con las especificaciones técnicas que se establecieron en el instrumento legal denominado contrato y sus anexos técnicos.

2.10. El Plan Nacional de Desarrollo

Este programa es un anexo al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que tiene el reto de modernizar la gestión pública, haciéndola más eficiente, cercana y democrática, y por consiguiente elevar la calidad de vida de los mexicanos. Persigue cinco objetivos dentro de la administración pública federal: impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas; fortalecer el presupuesto basado en resultados; optimizar el uso de los recursos;

mejorar la gestión pública gubernamental; y establecer una estrategia digital nacional. Cada objetivo cuenta con sus estrategias y líneas de acción, y el seguimiento de cada línea de acción le corresponde a alguna de las dependencias de la administración pública federal.

2.10.1. Plan para un gobierno abierto y moderno en los Estados Unidos Mexicanos (2013-2018)

Con este programa el gobierno federal busca un mayor acercamiento a la población y mejorar la atención de sus necesidades, y por consiguiente cambiar el modelo de gobierno burocrático y alejado de la sociedad. Sobre esta dimensión el programa señala:

Un gobierno cercano es aquel que tiene como precepto construir un diálogo entre las dependencias y entidades y los diferentes actores de la sociedad. El objetivo es atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población.

El programa está estructurado de tal forma que cada línea de acción tiene una dependencia encargada de su seguimiento, por lo cual su ejecución está dividida en varias dependencias, incluyendo la Oficina de la Presidencia, de acuerdo con su competencia; sin embargo, no especifica las tareas a realizar después de ese seguimiento, no detalla las áreas específicas que habrán de ejecutar las acciones, tampoco plazos ni presupuestos.

La división de este programa es una excelente técnica para alcanzar sus objetivos, también lo es el establecer un órgano regulador que coordine todas las partes y corrija los desvíos de acuerdo con la retroalimentación de la ciudadanía, aspecto que no fue tomado en consideración. Este programa trastoca la operatividad de diversas dependencias y entidades de la administración pública. En donde se parte de la dinámica que el gobierno de la República como el documento lo establece “que busca incrementar la eficacia gubernamental y estrechar lazos con los ciudadanos” (Gobierno de la República de México, 2013). A su vez establece que su “objetivo es atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos”, es decir, se le apuesta a la eficacia de la administración pública.

En el programa se señala que “es necesario poner especial énfasis en la atención de las demandas más sentidas de la sociedad y permitir su participación de una forma activa en los asuntos públicos. Es decir, “se pretende implementar acciones y programas para la inclusión social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas” (Gobierno de la República de México, 2013). Siendo estos instrumentos para la formulación de políticas públicas, sin embargo, no se plantea de manera clara cuáles son los mecanismos para la inserción de la participación ciudadana en dicha formulación.

Por lo que busca llevar a cabo una administración pública moderna, con un gobierno abierto basado en resultados. Cuyo concepto adoptado por el gobierno federal es “Gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país” (Gobierno de la República de México, 2014).

Ya que señala “Un gobierno cercano es aquél que tiene como precepto construir un diálogo entre las dependencias y entidades y los diferentes actores de la sociedad. El objetivo es atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población” (Gobierno de la República de México, 2013).

Bajo esta situación es importante aclarar que México suscribió la Alianza para el Gobierno Abierto misma que se implementó en 2011 para proveer una plataforma internacional a fin de que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Para ello, trabajan juntos para implementar las reformas para el gobierno abierto, de parte de la Alianza reconocen los esfuerzos en el Marco del PND 2007 - 2012, el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, así como el Programa de Mejora de la Gestión.

2.11. La Estrategia Digital Nacional

El 25 de noviembre de 2013 el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos presentó la Estrategia Digital Nacional,⁹² en ella, el ejecutivo reconoce la importancia de utilizar a las tecnologías de información como un medio para promover el desarrollo del país, para ello, el ejecutivo reconoce la necesidad de instrumentar políticas públicas que estimulen la adopción e inserción de tecnologías de información y comunicaciones (de ahora en adelante TIC) en las entidades y organismos de la administración pública federal.

De acuerdo con la OCDE⁹³, los gobiernos, para alcanzar con éxito las metas que en materia de política económica y social, el uso de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI) resulta un elemento clave a fin de:

⁹² Estrategia Digital Nacional publicada en el portal de la Presidencia de la República en <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>

⁹³ OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Perspectivas de Ciencia, tecnología e industria de la OCDE 2012 en http://www.oecdpublising.org/multilingual-summaries/sti_outlook-2012-sum/html/sti_outlook-2012-sum-es.html

- Redefinir la relación del gobierno con los ciudadanos fomentado el gobierno electrónico.
- Mejorar la gestión y los servicios que prestan las instituciones del gobierno.
- Garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, la participación ciudadana y el acceso a la información pública, líneas indispensables en materia de buen gobierno.
- Promover y respaldar la integración y el desarrollo de los distintos sectores de gobierno.

En este sentido, la Estrategia Digital Nacional busca articular las políticas públicas tendientes a la digitalización de México mediante cinco objetivos que se desarrollan en 23 objetivos secundarios, con sus respectivas líneas de acción, contempla además cinco habilitadores centrales que facilitarán el cumplimiento de los objetivos establecidos en dicha estrategia.

La Estrategia Digital Nacional plantea como acción clave el “aseguramiento” de la digitalización como instrumento para el desarrollo de México. Específicamente, la meta es que México se convierta en el país líder en digitalización en América Latina, y se posicione con un nivel de digitalización similar promedio de la OCDE para el año 2018, para ello el Poder Ejecutivo estableció un indicador en el *Programa para un Gobierno Abierto, Cercano y Moderno*, publicado el 30 de agosto de 2013.

Esta meta que se plantea el ejecutivo federal representa un reto y un desafío complejo de lograr, ya que de acuerdo con el “Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación” del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de 2011⁹⁴, el porcentaje del gasto en investigación y desarrollo experimental en ciencia y tecnología de México en relación con el Producto Interno Bruto representó sólo el 0.48% ubicando al país por debajo de otros países latinoamericanos entre los cuales podemos mencionar a Brasil (1.24%), Cuba (0.64%) y Argentina (0.59%), la brecha se incrementa aun más cuando comparamos este porcentaje con el promedio de la OCDE (2.40%).

De acuerdo con lo establecido en las consideraciones finales de la Estrategia Digital Nacional, la incorporación de las TIC en todos los aspectos de la vida cotidiana de las personas, organizaciones y gobierno, tiene múltiples beneficios que se traducirán en una mejora en la calidad de vida de las personas. El documento también refiere que “la evidencia empírica ha demostrado que la digitalización impacta en el crecimiento del Producto Interno Bruto, la creación de empleos, la innovación, la transparencia y la entrega efectiva de servicios públicos, entre otros aspectos.”

⁹⁴ Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, 2011, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En este contexto puedo señalar que en este proyecto de investigación es importante el poder identificar primero el escenario presente (2014) con respecto al papel que están representando las TIC en el desarrollo del país y su incidencia en la administración pública federal en México, en segundo término identificar el escenario futuro deseado (2014-2018) del papel de las TIC en el mismo contexto y el tercer escenario consistirá en poder identificar la brecha entre el primer y segundo escenarios y los elementos (políticas públicas, reformas a la legislación, leyes, reglamentos, estrategias, planes y programas) que contribuirán a cerrar esa brecha para poder materializar las metas que se plantea el poder ejecutivo en su Estrategia Digital Nacional.

La incorporación de tecnologías de información y comunicaciones a la administración pública federal demanda la participación de diversos actores de los sectores público y privado, para esta incorporación las entidades del gobierno requieren adquirir bienes y servicios relacionados con las TIC, una vez realizadas las adquisiciones las entidades del gobierno deben gestionar el uso adecuado, recursos humanos, materiales y financieros involucrados.

La adquisición de bienes y servicios relacionados con las tecnologías de información deberán fundamentarse en el ordenamiento jurídico aplicable y sujetos al interés público, la transparencia, la ética pública, además de la eficacia y eficiencia en su operación de acuerdo con lo señalado por José R. Castelazo⁹⁵ en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios del sector público.

Una vez superados los pasos de la adquisición de los bienes y servicios de TIC, los servidores públicos tienen la responsabilidad de planear, ejecutar, controlar y cerrar los programas y proyectos que fueron objeto de la contratación en estricto cumplimiento de los objetivos y beneficios que fueron establecidos como sustento y fundamento de la justificación de dicha contratación.

Las entidades y organismos de la administración pública requieren de implementar nuevas tecnologías de información para fortalecer los procesos administrativos, así como la contratación de servicios orientados a la gestión optimizada de los servicios de TIC, por lo cual realizan inversiones importantes en recursos de tecnologías de información y comunicaciones.

Hoy los organismos del sector público requieren de una mejor administración de sus recursos, específicamente de los tecnológicos, debido a la gran importancia que tienen dentro de las mismas para el logro de sus objetivos, sin embargo, para evitar que las TIC se conviertan en un problema, en vez de un elemento de valor, es necesario aumentar la capacidad (productividad, calidad y agilidad) de las mismas, reducir los costos y los riesgos asociados.

Es necesario además integrar los servicios y procesos TIC, con las necesidades y expectativas de estos organismos y entidades, mediante una correcta gestión de los procesos y servicios de TIC, a través de la aplicación de marcos de trabajo, buenas prácticas y metodologías

⁹⁵ Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público, 2011, INAP, México.

adecuadas, así como a la implantación de herramientas integradas que soporten las tareas de gestión y control necesarias.

El valor significativo y relevante que el uso de las TIC tiene para las organizaciones, motiva que el uso de servicios de tecnologías de información y comunicaciones (TIC), deben ser óptimamente gestionados y controlados para asegurar la generación de valor a los objetivos de la Organización, reduciendo los riesgos que pongan en peligro la consecución de los objetivos para los que fueron adquiridos.

En el presente, los organismos y entidades del sector público poseen o tienen la necesidad de instrumentar un gran número de contratos de servicios relacionados con las tecnologías de la información y comunicaciones, contratos con alto grado de complejidad, que demandan diversos y altos grados de especialización de los recursos humanos para gestionarlos.

La vertiginosa carrera de desarrollo que han sostenido las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en los últimos años, demanda de un alto grado de especialización para instrumentarlas, lo cual, aunado a la insuficiencia de capital humano con tales características en las áreas de TIC de las organizaciones y entidades, así como a las diversas funciones encomendadas las mismas, origina que se vuelva todo un desafío para dichas áreas, el otorgar supervisión y asegurar mediante un marco de trabajo apropiado, el cumplimiento de los términos, condiciones, niveles de servicio y beneficios, establecidos en los contratos de servicios relacionados con las TIC.

Las constantes innovaciones tecnológicas, la complejidad y cantidad de contratos de servicios relacionados con las TIC, el grado y diversidad de especialización requerida para administrarlos, así como la insuficiencia de personal con las características requeridas, resulta evidente la conveniencia de realizar la supervisión y aseguramiento del cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en los mismos, con el apoyo de expertos en la materia.

Por esta razón y con la finalidad de que los organismos y entidades de la administración pública federal dispongan de los mecanismos que perfilen el cumplimiento de los términos, condiciones, niveles de servicio y beneficios establecidos en los contratos de servicios relacionados con las TIC, se requiere de programas de planeación, control, seguimiento y aseguramiento.

2.12. Gobierno Electrónico en México

Sociedad de la Información y Conocimiento (SIC): Es aquella que le da un valor primordial a la generación, intercambio y manipulación de la información en su entorno social, económico, cultural y político⁹⁶.

⁹⁶ Agenda Digital Nacional, Secretaría de la Función Pública, Unidad de Gobierno Digital, México 2010. www.funcionpublica.gob.mx 2010.

Durante la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa surgieron los conceptos e iniciativas para “aprovechar las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en la mejora de la gestión interna de la Administración Pública para otorgar mejores servicios, facilitar el acceso a la información, rendición de cuentas, transparencia y fortalecer la participación ciudadana”, a lo anterior el gobierno lo denominó gobierno electrónico .

Como parte de la estrategia del ejecutivo federal se encontraba el postulado de la transición del gobierno electrónico al gobierno digital como una forma de marcar la evolución de los trámites y servicios que brinda el gobierno, la concepción de gobierno digital buscaba acentuar la integración de los silos de información y presentar una sola vista al cliente o usuarios de tecnologías de información y comunicaciones (TIC).

Formando parte de la estrategia incluida en la Agenda Digital Nacional, la administración de Felipe Calderón Hinojosa sustentó los lineamientos de la política de gobierno digital en el uso, aprovechamiento e inclusión de las TIC en la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) y en el cual contemplaba la participación del gobierno, la industria, la academia y la sociedad civil, en donde la sociedad civil aparecería como el principal beneficiado y usuario de la información.

En la actual administración del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto el 30 de agosto del presente año publicó el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno en el cual se establece en el objetivo número cinco: “Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento”⁹⁷.

La misión de la estrategia digital nacional consiste en facilitar el acceso y promover la utilización de las TIC en la vida cotidiana de la sociedad y del gobierno para que éstas contribuyan al desarrollo económico y social del país, y a mejorar la calidad de vida de las personas.

La estrategia digital nacional de la actual administración difiere de la anteriormente publicada durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa en dos aspectos relevantes:

1. La creación de una coordinación de Estrategia Digital Nacional.
2. La ejecución de la estrategia es responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal.

La actual administración publicó el pasado 8 de mayo de 2014 el acuerdo de la política de TIC y una nueva versión del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información denominado con el

⁹⁷ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 8 de mayo de 2014 mediante el cual se emiten las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de la seguridad de la información, así como establecer el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias.

acrónimo MAAGTICSI (anteriormente se había publicado una versión que incluía veintinueve procesos, la actual sólo contiene nueve procesos) buscando cumplir con el objetivo secundario de “crear una Política de TIC sustentable para la Administración Pública Federal”.

Las disposiciones establecidas en el MAAGTICSI se encuentran sustentadas en marcos de trabajo de gestión y mejores prácticas de gestión y gobierno de TIC publicadas en otros países y que se han constituido en las últimas dos décadas como referentes en la gestión de TIC en diversos países del continente americano, europeo y asiático.

El objetivo general planteado en el MAAGTICSI considera la definición de procesos con los que, en las materias de TIC y seguridad de información, las instituciones deberán regular su operación, independientemente de su estructura organizacional y las metodologías de operación con las que cuenten.

Entre los objetivos específicos que contempla el referido manual se encuentran:

1. Enfocar el monitoreo y control sobre las actividades vinculadas con las TIC, en un esquema de gobernanza, organización y entrega.
2. Fortalecer el control sobre los recursos de TIC y mantener alineada la planeación estratégica de las instituciones al Programa, a la Estrategia Digital Nacional, las Bases de Colaboración celebradas por la institución y a las disposiciones que de estos instrumentos emanen.
3. Mantener indicadores orientados a resultados basados en el ejercicio del presupuesto y en la entrega de servicios de valor.

En el contexto de las iniciativas que ha tenido y tiene la administración del poder ejecutivo federal en materia de gobierno digital podemos destacar el énfasis que en materia de control interno y de administración de riesgos han sido incorporados en los procesos de gestión y gobierno de las TIC, sin duda alguna podemos afirmar que los procesos incluidos en el MAAGTICSI se encuentran enmarcados bajo un enfoque de corriente de la nueva gerencia pública, objeto de estudio del presente proyecto de investigación.

En este sentido se desprende del sustento y fundamento que tiene la política pública y los procesos de administración de aplicación general de las TIC en prácticas de gestión y control interno (management) en la materia, con origen en los Estados Unidos de América, Reino Unido y otros países de la Unión Europea, con el propósito de lograr la incorporación de los avances y búsqueda de nuevas técnicas administrativas para lograr la eficacia de la Administración Pública Federal en materia de TIC, a través de marcos de control, gestión y gobierno de Tecnologías de Información conocidos como COBIT, COSO, ITIL y PMBOK.

2.13. El Sistema Nacional Anticorrupción

El 28 de mayo fue promulgada por el presidente Enrique Peña Nieto el Sistema Nacional Anticorrupción, conformando parte de los ejes principales del Sistema se encuentra el combatir con mayores elementos el cohecho, la extorsión y el tráfico de influencias en el servicio público, es una reforma para combatir la impunidad⁹⁸.

Se denomina SNA en razón de que es un conjunto de acciones que abarca a todas y a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública, a nivel nacional, es decir, en todo el país; ya que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción ya no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la Hacienda pública.

El nuevo Sistema Nacional Anticorrupción busca coordinar y homologar las acciones y políticas en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción.

Esta reforma se presenta en un escenario de percepción negativa de la sociedad hacia sus autoridades. Hoy, de acuerdo con datos de Transparencia Internacional, en el índice 2014 de Percepción de la corrupción México ocupa el lugar número 103 de 175 Naciones⁹⁹.

Nuestro país se encuentra en la última posición (34/34) entre los países que integran la OCDE.

La corrupción afecta dramáticamente el desarrollo económico de un país. Las inversiones pueden caer y no recuperarse si los inversionistas se desilusionan en el contexto de un país corrupto. Asimismo los gobiernos encontrarán dificultades para cumplir con políticas efectivas y convencer a los inversionistas de sus logros, según el punto de vista de la OCDE.

Una amplia brecha entre México y las principales economías con las que comercia y compite caracteriza a México, que sigue siendo el país con la puntuación más baja entre los países de la OCDE –que agrupa a las economías más desarrolladas del mundo¹⁰⁰.

El Sistema Nacional Anticorrupción se apoya en los sistemas nacionales de Fiscalización y de Transparencia.

⁹⁸ Sistema Nacional Anticorrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de mayo de 2015. <http://www.dof.gob.mx>.

⁹⁹ <http://www.tn.org.mx/ipc2014/>.

¹⁰⁰ <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>.

La revisión al Sistema Nacional Anticorrupción nos permitirá observar la filosofía de control del mismo sistema, pudiendo observar además a los actores que involucra, las medidas de fiscalización como mecanismo de detección de desviaciones así como las sanciones y responsabilidades en las que habrá imputaciones no sólo a los servidores públicos sino también a las empresas y particulares involucrados.

Sin embargo es muy importante destacar que el conjunto de acciones y actores que plantea el Sistema Nacional Anticorrupción constituyen un sistema fiscalizador eminentemente detectivo y no preventivo, en este contexto, es muy importante privilegiar los mecanismos de control preventivos, disuasivos (es decir, aquellos controles que inhiben los mecanismos de corrupción) para lograr el buen uso y destino de los recursos públicos.

Otro aspecto a considerar de manera muy importante y relevante lo constituye el hecho de que los auditores y supervisores adscritos a la Auditoría Superior de la Federación así como de los Órganos Internos de Control, generalmente no son especialistas en las materias y especialidades incluidas en los objetos de los contratos de bienes y/o servicios en la administración pública, además es muy importante mencionar que generalmente se engendran valoraciones y calificaciones muy subjetivas por parte de los participantes en las tareas y actividades de fiscalización al no contar con un suficiente conocimiento y experiencia en los bienes y/o servicios que son objeto de la fiscalización, en este contexto, el sistema Pakal plantea el involucramiento de personal técnico y experimentado para que éstos emitan, de acuerdo con las características de su profesión, una opinión técnica con carácter pericial relacionada esta opinión con los temas relativos a lo estipulado en el objeto de un contrato.

Es por ello que es muy importante no sólo considerar como elementos de control externo los sistemas de fiscalización federales y estatales como elementos para la detección de desviaciones, también es importante la participación de un control externo que prevenga y asegure el cumplimiento de los objetivos y beneficios que fueron establecidos en la justificación del ejercicio del presupuesto público para los fines de adquisición y arrendamiento de bienes y servicios en la administración pública.

En este contexto se presentará cómo contribuye el sistema Pakal para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el sistema mediante un mapeo de las disposiciones del Sistema Nacional Anticorrupción versus las posibles aportaciones del sistema Pakal como un sistema de control externo en el ejercicio de recursos públicos a través de contrataciones y/o arrendamientos de bienes y servicios en la administración pública.

Tabla 2.7. Aportaciones del Sistema Pakal al Sistema Nacional Anticorrupción.

Disposiciones del Sistema Nacional Anticorrupción versus las posibles aportaciones del sistema Pakal		
Localización en la Ley	Especificación	Posible contribución del sistema Pakal
Título Segundo Capítulo Primero De la Soberanía Nacional y forma de gobierno	Artículo 41.- Extracto: Fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto Nacional Electoral. Se constituirá un órgano interno de control que fiscalizará todos los ingresos y egresos del Instituto	Sistema de control externo que puede funcionar como auxiliar en la supervisión y aseguramiento del cumplimiento de objetivos y beneficios que fueron establecidos en la justificación de un contrato de bienes y/o servicios. El sistema de control externo Pakal contribuye con una memoria y dictámenes con carácter pericial para efectos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.
Título Tercero Capítulo Dos Sección III De las facultades del Congreso	Artículo 73. El Congreso tiene facultad (Extracto): Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación para que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción. Instituir el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. Será el órgano competente de imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas.	El sistema Pakal como sistema de control externo con procesos de supervisión y aseguramiento se constituye como un elemento importante para la determinación mediante dictámenes técnicos periciales en materia de tecnología, contable y legal como un mecanismo para determinar responsabilidades y asimismo el sistema genera la memoria técnica de la ejecución del contrato, lo que le permitirá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa el poder deslindar responsabilidades sobre controversias o incumplimiento que puedan generarse con motivo de la gestión y administración de un contrato.
Título Tercero Capítulo Dos Sección V De la Fiscalización Superior de la Federación	Artículo 79. Atribuciones de la ASF: Tendrá derechos a fiscalizar a las entidades y dependencias del gobierno federal. Así como estados y municipios que tengan aportaciones de recursos federales. Promover responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Federal de Justicia Administrativa de los servidores públicos y/o particulares que participaron del ejercicio del recurso público.	El sistema Pakal contribuye con la supervisión y aseguramiento del buen uso de los recursos públicos no importando si se trata de recursos que fueron aplicados a dependencias y entidades del gobierno federal o bien por estados y municipios de la República Mexicana.
Título Cuarto De las Responsabilidades de los servidores Públicos, Particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción	Artículo 109. Sanciones a servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado. Serán investigados por la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control o por sus homólogos en las entidades federativas.	El sistema Pakal mediante dictámenes técnicos con carácter pericial se constituyen como un elemento de prueba con validez ante las autoridades judiciales para dirimir controversias sobre supuestas violaciones y/o sanciones establecidas por los entes fiscalizadores, adicionalmente el sistema Pakal

		establece mediante un dictamen técnico legal el cumplimiento de leyes y regulaciones relacionados con el ejercicio de los recursos públicos en materia de adquisiciones y responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares involucrados.
Título Quinto De los Estados de la Federación y del Distrito Federal	Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización. Los informes de la fiscalización de las entidades estatales y del Distrito Federal tendrán carácter público. Para el caso del Distrito Federal el Tribunal de Justicia Administrativa tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.	El sistema Pakal mediante dictámenes técnicos con carácter pericial se constituyen como un elemento de prueba con validez ante las autoridades judiciales para dirimir controversias sobre supuestas violaciones y/o sanciones establecidas por los entes fiscalizadores, adicionalmente el sistema Pakal establece mediante un dictamen técnico legal el cumplimiento de leyes y regulaciones relacionados con el ejercicio de los recursos públicos en materia de adquisiciones y responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares involucrados. El sistema Pakal cuenta con un sistema aplicativo que tiene la capacidad de publicar los resultados en línea sobre las acciones de supervisión y aseguramiento que se están llevando a cabo en un contrato.

“Elaboración propia, fuente”.

2.13.1. Los actores del Sistema Nacional Anticorrupción

El Comité Coordinador. Está integrado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Fiscalía Anticorrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Comité de Participación Ciudadana (CPC).

El Comité de Participación Ciudadana. Está integrado por cinco ciudadanos quienes serán seleccionados de conformidad con sus méritos profesionales y especialidad (en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción) para conjugar las diversas propuestas de la sociedad civil.

Los Sistemas Locales Anticorrupción. Integrados por las Contralorías Estatales, las Entidades Locales de Fiscalización y los Tribunales de Justicia Administrativa Locales.

2.13.2. Principales atribuciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CCSNA)

Son cinco las principales atribuciones del CCSNA. Son las siguientes:

1. Diseñar políticas integrales.
2. Establecer bases y principios para la coordinación de las autoridades.
3. Emitir recomendaciones a las autoridades.
4. En materia de fiscalización y control de recursos públicos, para la prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
5. Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización en materia de anticorrupción.

Los ejes centrales del Sistema Nacional Anticorrupción son la fiscalización y la transparencia, por ello, derivado de las modificaciones constitucionales, se ha fortalecido a la Auditoría Superior de la Federación, de ahora en adelante la "ASF", con las siguientes facultades:

1. Se eliminan principios de anualidad y posterioridad.
 - Auditorías durante el ejercicio en curso.
 - Auditorías sobre actos irregulares cometidos en ejercicios anteriores.
 - Continuará revisando la cuenta pública (CP) del ejercicio fiscal inmediato anterior.
2. Mayor plazo para la fiscalización de la cuenta pública.
 - Se inicia la fiscalización desde el primer día del ejercicio fiscal que se va a auditar y no hasta la presentación de la CP a la Cámara de Diputados.
 - La ASF podrá solicitar la información que requiera durante el ejercicio fiscal en curso para planear sus auditorías.
3. Mayor oportunidad en la presentación de los resultados.
 - Entrega de informes individuales.
 - Último día hábil de junio del año siguiente de la presentación de la cuenta pública.
 - Último día hábil de octubre del año siguiente de presentar la cuenta pública.
 - Entrega del último informe individual y del informe general.
 - Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la cuenta pública el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública.
 - Entrega de los informes sobre el estado de las acciones emitidas por la ASF los días primero de mayo y primero de noviembre; las cuales incluirán los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el TFJA.
4. Ampliación de las materias objeto de fiscalización.

- La ASF podrá fiscalizar el destino y ejecución de los recursos provenientes de deuda pública que esté garantizada por la Federación y las participaciones federales de manera directa o coordinada.
 - Facultades para fiscalizar recursos federales que se destinen y ejerzan mediante fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados.
 - La ASF podrá fiscalizar los recursos públicos vinculados con los fideicomisos sin tener como limitante el secreto fiduciario.
5. Promoción de responsabilidades.
- A la ASF le competará investigar las irregularidades en la CP, en el ejercicio fiscal en curso o en ejercicios anteriores y promover el fincamiento de responsabilidades ante el TFJA y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República.
 - La ASF promoverá la imposición de sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en su caso, a los servidores públicos de los estados, municipios, del DF y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares, cuando en uso de sus facultades de fiscalización encuentre irregularidades.

2.13.3. Seis ejes transversales del Sistema Nacional Anticorrupción

1. Crea un Comité Coordinador con los sistemas estatales de combate a la corrupción, que agrupará a distintas instancias, como la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia y el Comité de Participación Ciudadana.
2. Fortalece y amplía las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, además, amplía de 3 a 7 años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal.
3. Por primera vez, tendrá atribuciones para vigilar el destino final de las participaciones federales que reciben estados y municipios, así como los recursos federales que se entregan a fideicomisos públicos y privados.
4. Se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que podrá sancionar a servidores públicos y ahora también a particulares.
5. A partir de esta reforma, el Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública.
6. La reforma faculta al Congreso de la Unión para expedir, en un plazo máximo de un año, la ley general que establezca las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

2.13.4. Aspectos a destacar del Sistema Nacional Anticorrupción

- *Tribunal Federal de Justicia Administrativa.* De nueva creación. Será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos y particulares que incurran en actos de corrupción.
- La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis magistrados que durarán en su encargo quince años improrrogables.
- *Estados y municipios.* La Auditoría Superior de la Federación (ASF) fiscalizará los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y las delegaciones.
- *Fideicomisos.* La ASF fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados (hasta ahora inescrutables).
- *Ejercicios fiscales anteriores.* La ASF podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión.
- *Informes.* La ASF deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.
- *Cooperación.* Los Poderes de la Unión, las entidades y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones, so pena de ser sancionados.
- *Sanción.* Los servidores públicos federales y locales deberán proporcionar la información y documentación que solicite la ASF. En caso de no proporcionar la información, serán sancionados en los términos que establezca la ley.
- *Declaración patrimonial.* Los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.
- *Enriquecimiento ilícito.* Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.
- *Denuncia ciudadana.* Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

La Reforma constitucional contempla el castigo a particulares y empresas que incurran en actos de corrupción, que el Tribunal Federal de Justicia pueda ordenar “la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva (empresa) cuando se trate de faltas

administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda pública (erario) o a los entes públicos, federales, locales o municipales¹⁰¹”.

La comisión de delitos por parte de servidores públicos o particulares que incurran en actos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. Con la finalidad de dotar al Sistema Nacional Anticorrupción del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes del gobierno competentes en las materias objeto del dictamen anticorrupción.

Si bien la reforma constitucional en materia anticorrupción representa un importante esfuerzo legislativo para sentar las bases de un proyecto que pretende combatir la corrupción, existe un largo camino por recorrer en el esfuerzo conjunto del gobierno, iniciativa privada y sociedad civil, para erradicar de fondo este mal que se ha infiltrado en todos los ámbitos de la vida pública y de la forma de hacer negocios en México.

La corrupción es un tema de “cultura”, de la manera en que se opera y se conduce un país y no esperamos que esa cultura se transforme de la noche a la mañana, ya que se requieren cambios estructurales que llevarán tiempo de maduración y consolidación. La voluntad de investigar y procesar casos de corrupción con todas sus consecuencias legales, marcarán sin duda un precedente disuasivo que conllevará un mensaje contundente a servidores públicos y particulares de “cero tolerancia a la corrupción”.

La responsabilidad del combate a la corrupción no sólo corresponde al gobierno, todo acto de corrupción involucra al menos dos personas. La experiencia indica, que en los casos importantes de corrupción cometidos por funcionarios de gobierno, la complicidad de la iniciativa privada generalmente se encuentra presente, es por ello que cobra especial relevancia el compromiso y las medidas que deben adoptar las empresas privadas para erradicar la corrupción.

Para el verdadero funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción es necesario que los órganos de gobierno adopten medidas complementarias para robustecer la reforma constitucional, ya que del análisis de dicha reforma se desprende que la misma aborda principalmente temas que tienen que ver más con mecanismos para la detección y sanción de actos de corrupción y, en menor medida, con la disuasión y prevención de los mismos.

Las empresas deberían moverse hacia la adopción de mejores prácticas internacionales en materia anticorrupción, tales como la Ley Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), La Convención

¹⁰¹ www.pwc.com/mx, “Análisis y contexto de las Reformas constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción”, Servicios Forenses.

Anti cohecho de la OCDE y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ayudará en mucho a las empresas en mitigar el problema. Un programa integral de prevención de corrupción contempla una serie de medidas proactivas tendientes a evitar o mitigar riesgos importantes de corrupción posibles e importantes. Un programa anticorrupción parte de la premisa que muy probablemente los controles internos serán vulnerados.

2.14. Conclusiones

En las entidades y dependencias de la administración pública federal existe normas y disposiciones de ley que establecen la necesidad y la obligación de que existan sistemas de control interno para fortalecer a las instituciones en su operación, desempeño y logro de objetivos, como parte del sistema de control interno existen los órganos internos de control que se encuentran organizados para mejorar, evaluar el cumplimiento de normas, disposiciones y programas y también para establecer responsabilidades de los servidores públicos.

Formando parte de la normatividad también se encuentra el establecimiento de normas y disposiciones que establecen la necesidad de que las entidades y dependencias de la administración pública federal cuenten con un marco de control interno que incluya un sistema de administración de riesgos para que puedan ser identificados aquellos eventos que pudieran significar amenazas que pudieran afectar el logro de objetivos o pérdidas en los activos de las entidades y dependencias de la administración pública federal.

El marco normativo vigente también contempla la existencia de sistemas de control externo que evalúen y vigilen el desempeño organizacional y el buen uso y destino de los recursos públicos, de conformidad con lo expuesto en este capítulo se encuentran que los mecanismos de control externo establecidos por la normatividad se encuentran la auditoría superior de la federación, los auditores externos que para efectos de evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos públicos para efectos financieros y los peritos y árbitros para la resolución de controversias; en este contexto podemos afirmar que los sistemas de control externo son elementos considerados en las leyes y regulaciones de la administración pública federal con fines de evaluación del cumplimiento normativo y desempeño en el funcionamiento organizacional y de logro de objetivos para efectos de transparencia y rendición de cuentas del buen uso de los recursos públicos.

Si bien los peritos y árbitros son profesionales técnicos especializados contemplados en la ley con propósitos de resolución de controversias y apoyo técnico de los jueces y ministerios públicos para poder establecer resoluciones de controversias y violaciones al marco normativo vigente, las figuras profesionales de los peritos y árbitros pueden ser utilizados para la mediación y resolución de controversias en caso de que se presenten situaciones que requieran opiniones técnicas especializadas que puedan ayudar a determinar responsabilidades en caso de que se presenten desviaciones o controversias en el ejercicio de la función pública.

Capítulo 3. El sistema Pakal, los conceptos y figuras de supervisión y aseguramiento en la administración pública en México

3.1. El sistema Pakal

3.1.1. Su origen

Durante su desarrollo profesional, el autor de la presente investigación, Carlos Zamora Sotelo, ha desempeñado tres tipos de funciones: 1) el de profesional en tecnologías de información, 2) el de auditor de tecnologías de información y administrador de riesgos en el sector público y 3) como perito experto en tecnologías de información.

Profesional que en su primera intervención laboral en el sector público como administrador de tecnologías de información fue para habilitar una red de comunicaciones para periodistas en un evento gubernamental celebrado en la Ciudad de México hace casi veinte años.

Auditor de tecnologías de información y de administración de riesgos en el sector público, desde el año 2000 y hasta la fecha, ha participado realizando auditorías relacionadas con la gestión de contratos de servicios y gestión y gobierno en áreas de tecnología de información, en estricta colaboración con los órganos internos de control de entidades y dependencias de la administración pública federal y administración pública estatal.

Auditor externo en la administración pública federal, durante diecisiete años ha logrado la realización de alrededor de sesenta auditorías, en donde ha podido revisar, analizar y evaluar el cumplimiento de objetivos y beneficios de los contratos, así como el cumplimiento de las especificaciones técnicas que fueron establecidas en el procedimiento de contratación.

Perito experto en tecnologías de información, ha podido ejercer capacidades de evaluación relativas al cumplimiento en la entrega de bienes y servicios relacionados con las tecnologías de información en el sector público, en esta experiencia ha sido testigo, no importando el rol de perito que se encuentre desempeñando en ese momento (perito de la parte actora, demandada o tercero en discordia), de graves omisiones, errores y desviaciones que se han producido en el ejercicio de los recursos públicos, al ser destinados a la adquisición de bienes y servicios relacionados con tecnologías de información y comunicaciones.

3.1.2. Conceptualización de un sistema de control externo (línea base)

La estadística compilada como resultado de la experiencia en el desarrollo y realización de estas auditorías arroja resultados escalofrantes por el deplorable desempeño que en gestión de tecnologías de información, como profesional del control externo, he podido ser testigo y

evaluador desde un punto de vista de fiscalización en colaboración con los entes fiscalizadores internos y externos de la institución.

La estadística arroja que sólo uno de cada diez contratos que ha sido revisado y evaluado por parte del investigador y en representación de la empresa para la que labora Consultoría Estratégica de Tecnología de Información, S.A. de C.V.¹⁰², desde el año 2000 a la fecha ha cumplido con los objetivos, beneficios, especificaciones y condiciones establecidos en el contrato y sus correspondientes anexos técnicos.

Situaciones como la adquisición de servicios para el desarrollo de un expediente clínico electrónico de una dependencia de salud de la administración pública federal, con un dispendio de más de dos mil millones de pesos, el desarrollo e instrumentación de un sistema de gestión gubernamental denominado GRP para el área financiera de una institución de seguridad y servicios sociales, sin poder culminar su operación y puesta en producción con un dispendio de más de trescientos millones de pesos, el desarrollo e instrumentación de un sistema de credencialización y enrolamiento de una entidad de servicios de salud sin poder culminar su operación y puesta en producción con un dispendio de más de ochocientos millones de pesos del erario¹⁰³.

Los casos anteriormente señalados sólo forman una pequeña parte del conjunto de registros en expedientes e información sin culminación con la que cuenta el investigador como profesional, participando ya sea como auditor externo o perito especialista en materia de tecnologías de información¹⁰⁴.

3.1.3. Nacimiento del constructo del sistema Pakal

En el año 2012, durante el ejercicio de la revisión de un contrato, realicé un ejercicio de problematización del porqué los proveedores de servicios relacionados con tecnologías de información no cumplen con las especificaciones y términos establecidos en los contratos, por qué los servidores públicos involucrados no han podido en lo general y en lo particular influir positivamente en el desarrollo e instrumentación de soluciones de tecnología de información, ante esta situación la pregunta recurrente era ¿cuáles son las principales causas por las que los contratos de servicios de tecnologías de información no cumplen con los objetivos, beneficios y especificaciones que fueron establecidos durante su formalización?

¹⁰² Consultoría Estratégica de Tecnología de Información S.A. de C.V., fue fundada por el autor de la presente investigación el 19 de octubre del año dos mil, desde entonces es una empresa que se ha dedicado a realizar servicios de Auditoría, Peritajes y servicios especializados de consultoría en el sector público y privado del país.

¹⁰³ Estos datos y cifras se expresan como resultado de la participación y nombramiento del autor como perito en procesos judiciales como resultado de la controversia e incumplimiento de contratos por las partes, el autor se reserva el derecho de compartir datos específicos y concretos sobre los casos que expresa en esta investigación.

¹⁰⁴ Actualmente Carlos Zamora Sotelo es perito en Materia de Ingeniería de Sistemas por parte del Poder Judicial de la Federación de acuerdo con la resolución 11/2006. Es relevante mencionar que es el único perito en esta materia que se encuentra en esta lista.

Una vez realizada esa pregunta, acudí a mis registros con las observaciones y señalamientos de incumplimiento de mis participaciones en auditorías y peritajes, los resultados del análisis de estos registros dieron como resultado las tres principales razones por las que los contratos de servicios de tecnologías de información y comunicaciones no son realizados en cumplimiento con las especificaciones técnicas y normativas:

1. Las especificaciones técnicas, operativas, definición de objetivos y beneficios que dieron origen al contrato cuentan con definiciones erróneas, imprecisas, alcances irreales y beneficios, ya sea cualitativos o cuantitativos, poco factibles de ser alcanzados.
2. El comportamiento de participantes involucrados en el proyecto (ya sean los empleados del proveedor o los trabajadores de la entidad o dependencia gubernamental) no se apegó al cumplimiento de sus responsabilidades y atribuciones establecidas en el contrato y/o en el manual de organización o definición de su perfil y rol de participación en el proyecto. En general se detectan omisiones intencionales o no intencionales en el cumplimiento de las responsabilidades de los individuos.
3. La tercera razón por la que los resultados no son los esperados se constituyen en falta de capacidades a nivel proceso, a nivel de las personas involucradas, o capacidades incorrectas o insuficientes a nivel de tecnología de información. Cuando las capacidades del proveedor de servicios o de la entidad gubernamental no corresponden a las capacidades que demanda el proyecto involucrado en el contrato de servicios, de acuerdo con mis estadísticas, es muy probable que ese proyecto y por ende el contrato no se pueda concluir con posibilidades reales de éxito.

3.1.4. El sistema y el método Pakal

Una vez realizado el trabajo de análisis, la siguiente pregunta fue ¿qué elementos pueden incidir positivamente en la solución de estas causas por la que fallan las personas en la gestión de los contratos?

Como experto en sistemas de control interno y sistemas de control externo, la respuesta a esa pregunta originó los siguientes posibles elementos de solución para resolver el problema en cuestión:

1. Se requiere la participación de expertos con experiencia y capacidad probada antes, durante y después de la implementación de soluciones de tecnología de información.
2. Se requiere un protocolo y un marco metodológico que incida favorablemente en el comportamiento de las personas para que cumplan con las responsabilidades y obligaciones para lo cual fueron contratados.
3. Se requiere un protocolo y un marco metodológico de evaluación de capacidades para poder determinar el riesgo al que se enfrenta una institución antes de realizar la contratación de servicios de tecnología.

4. Se requiere que el protocolo, marco metodológico y procedimientos que se definan logren certificar bajo un marco legal el cumplimiento de objetivos y beneficios que derivó en el ejercicio del recurso público en beneficio de la transparencia y la rendición de cuentas hacia la sociedad del país.

Como consecuencia de la identificación de los elementos de solución para resolver el problema y derivado de mi experiencia como perito en la materia de tecnología de información, concluí que el protocolo que es utilizado por nosotros los peritos para la resolución de controversias en el cumplimiento de contratos, podría ser modificado y adaptado para ser ejecutado antes y durante el desarrollo de un contrato para incidir favorablemente y disuasivamente en el comportamiento de todos los involucrados en el desarrollo, gestión y administración de un contrato de servicios de tecnología de información.

La adaptación de un protocolo técnico y jurídico que se realiza durante el proceso de apertura de pruebas periciales durante un juicio, llevado con modificaciones y adaptaciones al proceso de ejecución y desarrollo en la prestación de un servicio de tecnologías de información y comunicaciones originó la concepción del método Pakal de Supervisión y Aseguramiento y su posterior evolución al sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento, presentado en este capítulo.

3.2. El concepto y figura de supervisión en la normatividad de la administración pública federal

La figura de supervisión de contratos realizada por terceras partes, se encuentra contemplada en la Ley de Obras Públicas¹⁰⁵ y servicios relacionados con las mismas en su artículo 53 y establece que deberá realizarse de conformidad con una serie de lineamientos establecidos por la Secretaría de la Función Pública.

De acuerdo con Romel G. Solís Carcaño:

... cuando el propietario de la obra es toda la sociedad en su conjunto, la entidad o dependencia de gobierno que administra los recursos económicos nombra a un funcionario público denominado residente de supervisión, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con la misma es el responsable de la: supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, así como de la aprobación de las estimaciones. El ejercicio de la supervisión externa está principalmente orientado a la función administrativa del control.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Ley de obras públicas y servicios relacionadas con las mismas, Diario Oficial de la Federación 09042012, p. 36.

¹⁰⁶ Solís / Ingeniería 8-1 (2004), 55-60, p. 56.

Es importante señalar que ante la complejidad técnica y operativa de un proyecto de obra, la figura de un “tercero supervisor especializado”, que acompañe al servidor público residente de obra, en su tarea gerencial de control y aseguramiento del cumplimiento de las especificaciones de la obra pública resulta un mecanismo invaluable en el cumplimiento de responsabilidades y rendición de cuentas ante los entes fiscalizadores y la ciudadanía en general.

3.3. El concepto y figura del aseguramiento en la normatividad de la administración pública federal

La supervisión y la política de TIC de la Agenda de Gobierno Digital se puede enmarcar como una actividad de control interno relacionada con la supervisión de contratos en materia de adquisiciones de TIC, el manual de procesos de aplicación general MAAGTIC contempla un proceso denominado “administración de proveedores”, este proceso incluye actividades de supervisión, control de ejecución de los contratos de TIC y evaluación y administración de riesgos, en este proceso el manual establece que será responsabilidad del administrador del contrato las actividades anteriormente descritas y establece un reporte que deberá ser llenado por el administrador del contrato y el cual deberá ser reportado al grupo de trabajo de la dirección de TIC que a su vez informará al titular de la unidad de TIC.

Es importante señalar que la figura de supervisión por parte de terceros especializados no se encuentra formalmente establecida en la política de TIC de la Agenda de Gobierno Digital, sin embargo, los lineamientos de la política de TIC si establecen el esquema de aseguramiento en el cumplimiento de metas y objetivos de TIC en apoyo a los procesos y servicios institucionales de tal forma que sería un elemento a favor para que el responsable del contrato justifique la intervención de terceros especialistas, cuando sus capacidades técnicas y limitaciones en recursos humanos y materiales le imposibiliten las tareas de supervisión y control durante la ejecución y gerenciamiento del contrato.

En razón de lo anterior, se vuelve muy relevante la figura de supervisión como mecanismo de control interno que favorece y privilegia la consecución de metas y objetivos que fueron planteados como justificación en las etapas previas a la contratación, ante la complejidad de la incorporación de las TIC y su constante evolución, la figura de supervisión adquiere una relevancia significativa en el “aseguramiento” de la ejecución del control interno para el logro y materialización de los objetivos y beneficios que una entidad o dependencia de la administración pública federal busca materializar en beneficio de la propia institución y de los ciudadanos a los que presta servicios.

3.4. El sistema Pakal

El sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento es un sistema de control externo conformado por dos macroprocesos, un macroproceso de Supervisión y un macroproceso de Aseguramiento, la participación de un grupo de profesionales con un perfil adecuado de capacidades en evaluación de servicios, con al menos dos peritos expertos en el objeto de contrato relacionado con la aplicación del sistema, y adicionalmente el uso y explotación de un sistema aplicativo web que contiene la ruta, los pasos y el método Pakal de Supervisión y Aseguramiento, todos estos elementos en su conjunto trabajando coordinadamente para lograr que los objetivos, beneficios, servicios, productos sean entregados de acuerdo con las especificaciones técnicas, normativas y administrativas en beneficio de la Institución y de los usuarios involucrados.

El sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento plantea la ejecución del protocolo de intervención permanente y constante de peritos antes, durante y al concluir un contrato de servicios, el protocolo consiste en realizar sesiones de validación de especificaciones y validaciones durante los hitos importantes de un proyecto para disuadir o prevenir desviaciones en el comportamiento de los involucrados durante el desarrollo de las actividades del contrato.

Adicionalmente, el sistema Pakal propone un mecanismo de doble intervención en donde un grupo de personas encabezados por un perito experto en la materia objeto del contrato liderará actividades de evaluación de cumplimiento y pruebas sustantivas durante toda la ejecución de los servicios que se encuentren contemplados en el contrato. Este grupo de personas estarán ejecutando los procesos de Supervisión del sistema Pakal.

El otro grupo de personas encabezado por otro perito en materia objeto del contrato liderará actividades de evaluación de cumplimiento y pruebas sustantivas a ser aplicados en los hitos del proyecto para ASEGURAR el correcto desempeño de todos los involucrados en las actividades de desarrollo del contrato, esto incluye la evaluación del desempeño de las actividades del grupo de Supervisión asignado. De esta forma, el sistema Pakal puede contar con una mayor certidumbre para ASEGURAR el cumplimiento de objetivos y beneficios de un contrato en la administración pública.

El Sistema de supervisión y aseguramiento a través del sistema Pakal puede definirse además como un conjunto de procesos, especialistas (peritos) y tecnología de punta en la aplicación de técnicas y herramientas para la administración de los riesgos financieros, operativos, legales y tecnológicos de un proyecto o contrato y su correspondiente administración y seguimiento. El método es instrumentado a través de un esquema de doble intervención de especialistas para supervisar y asegurar el cumplimiento de objetivos y beneficios mediante la emisión de dictámenes técnicos con carácter pericial en las materias administrativa, legal y técnica del contrato.

El sistema Pakal puede ser aplicado durante la elaboración de términos de referencia y anexo técnico (es ideal aplicarlo desde esta etapa), a la firma del contrato o bien posterior al término o conclusión de un contrato, el enfoque de Pakal es el “aseguramiento” de objetivos y beneficios de cualquier contrato con la finalidad de salvaguardar la transparencia e integridad del proceso de adquisición y ejecución de cualquier tipo de contrato.

El sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento fue diseñado también como una herramienta de gestión de riesgos de contratos, ya que mediante una ruta de pasos bien establecida le permite a los administradores públicos contar con elementos para evaluar los riesgos de un contrato, el sistema Pakal permite contar con una valoración cualitativa y una valoración cuantitativa del riesgo de un contrato. Permitiendo, además, definir elementos de mitigación de riesgos para poder gestionar con una mayor certidumbre y mejores elementos para la toma de decisiones durante la gestión de un contrato.

3.4.1. Los objetivos que persigue el sistema Pakal

- Evaluar, calificar y administrar los riesgos operativos, financieros, técnicos y legales que tenga un contrato y sus proyectos.
- Calificar y cuantificar el riesgo que tiene un proyecto y sus correspondientes elementos críticos de éxito para poder llevar un proyecto a buen término.
- Asegurar la factibilidad y viabilidad en el desarrollo de un proyecto mediante el análisis de capacidades de los participantes en el desarrollo del contrato.
- Asegurar la factibilidad y viabilidad de las metas, objetivos y beneficios planteados para el proyecto y/o contrato.
- Desarrollar actividades de supervisión y aseguramiento sustentados en estándares, lineamientos, técnicas y herramientas de auditoría, seguridad, gestión de proyectos, administración de riesgos y gobierno corporativo desde la gestación del objeto del contrato.
- Aplicar como criterios de evaluación y cumplimiento lo establecido en leyes, regulaciones y normatividad nacional e internacional aplicable, las características, condiciones y atributos establecidos en el(los) contrato(s) y sus anexos.
- Aplicar un esquema tecnológico aplicativo de soporte y gestión que permita a través de dispositivos móviles, acceder a toda la información que se genere durante la vida de desarrollo del(los) contrato(s) que son sujetos objeto de la supervisión y dictaminación.
- Incluir en el servicio un instrumento de seguro de cobertura de responsabilidades para los profesionales responsables de contratar los servicios.
- Participación de un fedatario público obteniendo la fe de hechos sobre la conformación del inventario de documentos producto de la supervisión y aseguramiento, el cierre y el término de todas las actividades.

- Generar los reportes de Supervisión y la dictaminación de cumplimiento durante el desarrollo del objeto del contrato.
- Generar un dictamen con carácter pericial a través de la generación de una memoria técnica, un dictamen técnico y un documento de continuidad.

3.4.2. Descripción general del sistema Pakal

El sistema Pakal¹⁰⁷ está principalmente conformado por procesos, personas y tecnología. El método está compuesto por un marco de trabajo conformado por dos conjuntos de procesos de supervisión y técnicas para el aseguramiento del cumplimiento de objetivos y beneficios que se constituyen en un marco de control interno de carácter preventivo, con un enfoque de prevención de riesgos y mecanismos para evaluar y dictaminar pericialmente el logro de objetivos, beneficios y cumplimiento de acuerdos de niveles de servicio que fueron establecidos en el estudio de factibilidad y análisis costo-beneficio de un contrato de bienes y/o servicios en materia de TIC.

Los organismos y entidades públicos buscan satisfacer sus necesidades en materia de TIC, contratan productos y servicios relacionados con esta materia a entidades públicas (universidades y centros de investigación) y empresas que cuentan con la capacidad y experiencia que son requeridos para la prestación de los mismos; La complejidad para administrar y supervisar la entrega de los productos y servicios depende de la naturaleza, alcance, objetivos y responsabilidades acordadas por las partes, y éstas se encuentran especificadas en instrumentos jurídicos a través de contratos.

Las organizaciones involucradas en la contratación de los productos y servicios, se ven en la necesidad de gestionar las operaciones, procesos y servicios internos de tecnología de información, lo que origina que se vuelva todo un desafío el otorgar supervisión y asegurar mediante un marco de trabajo apropiado, el cumplimiento con los términos, condiciones, niveles de servicio y beneficios establecidos en los contratos relacionados con esta materia.

El marco de trabajo del sistema Pakal¹⁰⁸ está compuesto por los siguientes elementos:

- Entendimiento, integración, organización y clasificación de toda la información incluida en documentos físicos y electrónicos que conforman el contrato en materia de TIC a ser supervisado y dictaminado.
- Las normas, leyes y regulaciones que rigen la actuación de la organización que contrato los servicios, los estándares, lineamientos, marcos de trabajo, metodologías,

¹⁰⁷ Método Pakal de Supervisión y Aseguramiento, Carlos Zamora Sotelo, Abril 2013, registrado ante el Instituto Mexicano del Derecho de Autor con número 03-2013-042513162100-01,25042013.

¹⁰⁸ Ibidem, pág 7.

procedimientos y los elementos de control interno de la organización que contrate los servicios.

- Los procesos, métodos, procedimientos, técnicas, estándares internacionales, normas internacionales, herramientas, sistemas aplicativos y tecnología que enmarcaran los trabajos de supervisión y dictaminación.
- Profesionales con las capacidades, conocimientos, certificaciones y experiencia en materia de auditoría, seguridad, administración de riesgos y gobierno corporativo y de tecnologías de información.
- Peritos con capacidades, conocimientos, certificaciones y experiencia en la materia objeto del(los) contrato(s) a ser dictaminados.
- Fedatarios públicos autorizados.
- Tecnología, sistemas aplicativos y dispositivos móviles como soporte a los servicios de supervisión y dictamen (Aseguramiento).

El sistema Pakal ha sido desarrollado para servir como un conjunto de técnicas, herramientas y actividades que le permitan a las instituciones, organismos y servidores públicos de la administración pública federal, con el propósito de contribuir en las actividades de supervisión como parte del marco de control interno institucional en apoyo a la consecución de metas y objetivos de los organismos y entidades del sector público con un enfoque de identificación de riesgos para poder administrarlos, pero sobre todo mitigarlos, para llevar a buen fin la gestión operativa y gerencial de un contrato de adquisición de bienes y servicios de TIC en la administración pública.

- Servicio planeado y ejecutado a través del sistema Pakal¹⁰⁹, el cual es sustentado en las mejores prácticas del método científico, elaboración de pruebas periciales, técnicas y procedimientos de auditoría, seguridad, administración de riesgos y gobierno corporativo del mercado el cual propone la Supervisión y Aseguramiento a través de:
 - Alineación de metas corporativas con objetivos de TI,
 - Utilización de herramientas y procesos que permitan el monitoreo y control.
 - Revisión con base en la normatividad externa e interna
 - Dictamen de cumplimiento y con carácter pericial del objeto del contrato.

¹⁰⁹ Pakal, fue un ahau o gobernante del ajawlel o señorío maya de B'aakal, cuya sede era Lakam Ha', ahora conocida como la zona arqueológica de Palenque, ubicada en el norte del estado mexicano de Chiapas, se tomó como nombre para la definición del método descrito en este documento para proporcionar los servicios de supervisión y aseguramiento.

- Utilización de tecnología web para acceder a la información elaborada durante el desarrollo del servicio.
- Obtención de fe de hechos de la documentación realizada durante el desarrollo del servicio.
- Incorporación de un seguro de cobertura de responsabilidades para los profesionales responsables de contratar los servicios.
-

3.4.3. Impactos en los procesos de la organización que persigue el sistema Pakal

- Asegurar el correcto y completo desarrollo del proyecto.
- Asegurar el cumplimiento de objetivos y acuerdos de niveles de servicio esperados de la contratación de productos y servicios críticos para el soporte y gestión de servicios de tecnologías de información en sus organizaciones.
- Fortalecer el control interno en materia de Gobierno Corporativo de Tecnologías de Información.
- Alinear las metas de la organización con las metas de tecnología de información.
- Administrar y supervisar la entrega de los productos y servicios de terceros.
- Sustentar el servicio en las mejores prácticas, estándares y normas internacionales de auditoría, seguridad y administración de riesgos.
- Supervisar la materialización de beneficios planteados en la especificación y justificación del producto y/o servicio contratado en materia de tecnologías de información.
- Contar con una herramienta tecnológica de gestión de los servicios de supervisión y aseguramiento.
- Contar con una póliza de seguro de responsabilidades para el funcionario o directivo responsable de la gestión de tecnologías, como instrumento de mitigación de riesgos.
- Tener memorias técnicas de la ejecución del proyecto, reportes de evaluación de cumplimiento/incumplimiento, dictamen con carácter pericial en caso de incumplimiento y un documento de continuidad.
- Tener claridad y orden en los documentos que sustentan lo desarrollado en cada contrato a través de un inventario clasificado e identificado.
- Blindar la gestión de los contratos y servicios incluyendo una opinión legal y contable, asegurando la materialización de beneficios planteados, y por los cuales se justifica una erogación financiera ya que se alinean al cumplimiento de metas de la institución.

3.4.4. Marco de trabajo (sistema Pakal)

El marco de trabajo estará comprendido por los siguientes elementos:

- Entendimiento, integración, organización y clasificación de toda la información incluida en documentos físicos y electrónicos que conforman el contrato a ser supervisado y dictaminado.
- Las normas, leyes y regulaciones que rigen la actuación de la organización que contrató los servicios, los estándares, lineamientos, marcos de trabajo, metodologías, procedimientos y los elementos de control interno de la organización que contrate los servicios.
- Los procesos, métodos, procedimientos, técnicas, estándares internacionales, normas internacionales, herramientas, sistemas aplicativos y tecnología que enmarcarán los trabajos de supervisión y dictamen.
- Profesionales con las capacidades, conocimientos, certificaciones y experiencia en materia de auditoría, seguridad, administración de riesgos y gobierno corporativo y de tecnologías de información.
- Peritos con las capacidades, conocimientos, certificaciones y experiencia en la materia objeto del(los) contrato(s) a ser dictaminados.
- Fedatarios públicos autorizados.
- Instituciones de seguros autorizadas.
- Tecnología, sistemas aplicativos y dispositivos móviles como soporte a los servicios de supervisión y dictamen.

3.4.5. Riesgos Inherentes en la aplicación del Sistema Pakal

Los riesgos inherentes identificados en la aplicación de Sistema Pakal son:

- Corrupción de los actores (servidores públicos y proveedores de productos y servicios)
- Voluntad Política para instrumentarlo de conformidad con sus especificaciones
- Las capacidades de procesos, personas y tecnología de los participantes involucrados

3.4.6. Esquema de instrumentación del modelo

Dentro del esquema de instrumentación del modelo relacionado con contratos de adquisición de bienes y servicios en la administración pública, se plantea dos dominios: proceso de supervisión y proceso de aseguramiento.

3.4.5.1. Etapas del dominio Procesos de Supervisión

Tabla 3.1. Dominio uno: etapas del Proceso de Supervisión del Sistema Pakal.



“Elaboración propia, fuente”

1. **Planeación.** Durante el proceso de planeación se integrará la información que permita conocer los antecedentes y el contexto para la realización del contrato, se identificarán las normativas aplicables tanto internas como externas con el fin de determinar su complejidad y establecer los diferentes perfiles y competencias necesarias para el desarrollo de la supervisión, formulando el plan de proyecto con todos sus planes subsidiarios; en complemento de lo anteriormente señalado en este proceso es importante mapear la problemática, necesidades y desafíos que originaron la necesidad de contratación de los productos y servicios.

- 1.1. **Revisar antecedentes.** Es necesario conocer el contexto que antecede al contrato con la finalidad de poder entender la estrategia organizacional, la prioridad, expectativas, problemática y necesidades que dieron origen a la contratación de productos y/o servicios. Se desarrolla la versión inicial del inventario de documentos, el cual se irá actualizando a lo largo de la ejecución del servicio.

Entradas: Factores ambientales, necesidades de TI, necesidades de la organización, estrategia, políticas y procedimientos organizacionales, la justificación técnica y análisis costo-beneficio del contrato.

Herramientas: Juicio de expertos, análisis de hacer o comprar, entrevistas con los interesados, revisión de su arquitectura empresarial, revisión del marco de gobierno de TI.

Salidas: Antecedentes del contrato, alineación de metas organizacionales con metas de TI, inventario de documentación.

- 1.1. **Revisar el (los) contrato (s).** Aquí se realizará de forma estructurada las actividades que permitan tener un contrato elaborado con las características requeridas por los interesados, preservando la normativa interna y externa, así como los términos y condiciones que correspondan conforme al tipo de contrato del que se trate, logrando un contrato blindado con características que favorezcan a la organización.

Entradas: Antecedentes del contrato, estándares internacionales, políticas y procedimientos organizacionales, alineamiento de metas organizacionales con metas de TI.

Herramientas: Juicio de expertos, análisis de requerimientos, revisión de términos y condiciones.

Salidas: Alineación de objetivos motivo del contrato con metas de TI, contrato con las metas de la organización que cumpla con la normativa aplicable y los requerimientos de los patrocinadores por parte de la organización.

- 1.3. **Identificar el marco normativo externo aplicable.** Se revisarán a detalle los diferentes marcos normativos externos que apliquen para el desarrollo de la supervisión, cuidando su interpretación y empleo.

Entradas: Estándares internacionales, factores ambientales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente, leyes, normatividad y regulaciones.

Herramientas: Análisis de leyes, normatividad y regulaciones.

Salidas: Marco normativo externo aplicable.

- 1.4. **Identificar el marco normativo interno aplicable.** Se revisarán a detalle los diferentes marcos normativos internos que apliquen para el desarrollo del proyecto, cuidando su interpretación y empleo.

Entradas: Estándares internacionales, factores ambientales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente, leyes, normatividad y regulaciones.

Herramientas: Análisis de leyes, normatividad y regulaciones así como de lineamientos de la organización y cultura de la misma.

Salidas: Marco normativo interno aplicable.

- 1.5. **Identificar los perfiles de personal requeridos.** Para cada una de las diferentes actividades se deberán tomar en cuenta las capacidades y competencias que se requerirán por parte de los consultores que estarán en el servicio de supervisión, tomando en cuenta el desempeño necesario así como las responsabilidades de las que se harán cargo.

Entradas: Contrato motivo de supervisión, marco normativo externo e interno aplicable.

Herramientas: Análisis de competencias, definición de roles y responsabilidades, Estructura de árbol de actividades, entrevistas.

Salidas: Cuadro de competencias requeridas, matriz de roles y responsabilidades.

1.6. **Dimensionar recursos y complejidad.** Cada uno de los contratos tiene diferente alcance y complejidad, por lo que será necesario evaluar la cantidad de recursos necesarios para el desarrollo de la supervisión, para lograr el objetivo que se tiene al respecto.

Entradas: Cuadro de competencias, matriz de roles y responsabilidades, WBS de actividades, contrato motivo de supervisión.

Herramientas: Análisis del producto o servicio, análisis de complejidad, WBS.

Salidas: Matriz de cantidad de recursos por perfil asociada a la matriz de roles y responsabilidades.

1.7. **Realizar el plan del proyecto.** En este punto se realizará el plan de proyecto, el cual incluirá cada uno de los diferentes proyectos subsidiarios que aplicarán durante el proyecto, estos planes estarán consensuados y aprobados por los diferentes interesados del proyecto, responsables del contrato y consultores asignados a la supervisión.

Entradas: Contrato motivo de supervisión, organigrama, factores ambientales.

Herramientas: Análisis de los interesados, entrevistas, teoría organizacional, modelos de comunicación, análisis de requerimientos de la comunicación, análisis de hacer-comprar, planeación “rolling wave”, descomposición de WBS.

Salidas: Acta constitutiva del proyecto, Plan de proyecto (plan de gestión del alcance, del tiempo/costo, de RRHH, de comunicaciones, de adquisiciones).

2. **Análisis de riesgos.** Se realizará el análisis que identifica la posibilidad de sufrir algún daño o desviación de lo planeado que implique cambios e impactos en el desarrollo del contrato. Para ello se tendrán varias actividades estructuradas que permitan el desarrollo de un mecanismo que admita su gestión. Se revisarán riesgos operativos, legales, de mercado, tecnológicos, financieros, de alcance, dependiendo el objeto del contrato del cual se trate.

2.1. **Revisar procesos y servicios involucrados.** Se analizará y listará cada uno de los procesos de la organización involucrados dentro del contrato y se asociarán a los diferentes servicios que se vean impactados por el mismo, tomando en cuenta los diferentes estados que mantienen.

Entradas: Contrato motivo de supervisión, factores ambientales, políticas y procedimientos organizacionales, lista de servicios de la organización, lista de procesos de la organización, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente.

Herramientas: Análisis de servicios, análisis de procesos, revisiones a la documentación, técnicas de diagramación, juicio de expertos, clasificar los activos y procesos.

Salidas: Lista de procesos y servicios impactados por el producto/servicio objeto del contrato.

2.2. **Identificar amenazas.** Listar cada una de las diferentes amenazas que se tienen tanto internas como externas, en las que se pueda o no tener control al respecto dentro de cada una de los procesos involucrados.

Entradas: Factores ambientales, políticas y procedimientos organizacionales, marco normativo externo e interno aplicable, lista de procesos y servicios impactados por el producto/servicio objeto del contrato, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente.

Herramientas: Revisiones a la documentación, técnicas de recopilación de información, identificación y análisis de amenazas, juicio de expertos, entrevistas, reuniones, lluvia de ideas.

Salidas: Lista de amenazas.

2.3. **Identificar vulnerabilidades.** Observar dentro de los procesos y servicios involucrados en el contrato los diferentes huecos que se tengan y que sean susceptibles a que se materialice algún evento no planeado que provoque impactos sobre el desarrollo y cumplimiento de los objetivos definidos.

Entradas: Lista de procesos y servicios impactados por el producto/servicio objeto del contrato, factores ambientales, políticas y procedimientos organizacionales, marco normativo externo e interno aplicable, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente.

Herramientas: Revisiones a la documentación, técnicas de recopilación de información, identificación y análisis de vulnerabilidad, juicio de expertos.

Salidas: Lista de vulnerabilidades.

2.4. **Calificar impacto.** Se clasificarán a través de una métrica que irá de bajo hasta alto, de acuerdo con las definiciones que se tienen al respecto, siendo esto el indicador de tratamiento y priorización que permitirá definir la atención que se le dará.

Entradas: Lista de procesos y servicios impactados por el producto/servicio objeto del contrato, lista de amenazas, lista de vulnerabilidades, factores ambientales, políticas y procedimientos organizacionales, marco normativo externo e interno aplicable, contrato motivo de supervisión, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente.

Herramientas: Análisis de impacto, evaluación de probabilidad e impacto, matriz de probabilidad e impacto, categorización de vulnerabilidades y amenazas, juicio de expertos, estimar porcentaje de ocurrencia.

Salidas: Listas de amenazas y vulnerabilidades actualizada con el impacto.

2.5. **Cuantificar impacto (var).** Dependiendo de las características del objeto del contrato será posible o no fijar una cantidad o porcentaje que permita definir un monto asociado al impacto que tendría el riesgo en caso de materializarse.

Entradas: Lista de procesos y servicios impactados por el producto/servicio objeto del contrato, listas de amenazas y vulnerabilidades actualizada con el impacto, factores ambientales, políticas y procedimientos organizacionales, marco normativo externo e

interno aplicable, contrato motivo de supervisión, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente.

Herramientas: Técnicas de análisis cuantitativo, juicio de expertos, análisis de costo-beneficio.

Salidas: Listas de amenazas y vulnerabilidades actualizada con la cuantificación del impacto.

- 2.1. **Calificar riesgo.** Realizar una priorización del riesgo tomando en cuenta la probabilidad y el impacto asociado al mismo.

Entradas: Lista de procesos y servicios impactados por el producto/servicio objeto del contrato, listas de amenazas y vulnerabilidades actualizada con la cuantificación del impacto, factores ambientales, políticas y procedimientos organizacionales, marco normativo externo e interno aplicable, contrato motivo de supervisión, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente.

Herramientas: Análisis cualitativo de riesgos, juicio de expertos, matriz de riesgos, matriz de probabilidad e impacto.

Salidas: Lista de riesgos.

- 2.7. **Cuantificar riesgo.** Estimar la pérdida potencial considerando el valor del activo afectado tomando en cuenta el impacto y probabilidad de que ocurra.

Entradas: Lista de riesgos, factores ambientales, políticas y procedimientos organizacionales, marco normativo externo e interno aplicable, contrato motivo de supervisión, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente.

Herramientas: Análisis cuantitativo de riesgos, ROI y retorno basado en riesgos, juicio de expertos, estrategias de respuesta al riesgo.

Salidas: Lista de riesgos actualizada con los riesgos cuantificados, controles, indicadores clave.

3. **Ejecución.** Se refiere al desarrollo de la supervisión, donde se generarán las diferentes pruebas tanto de cumplimiento como sustantivas que permitan tener sustento en el estado que guarde el cumplimiento del objeto del contrato, así como realizar actividades que permitan prevenir las desviaciones del objetivo y tomar decisiones de forma oportuna.

- 3.1. **Seleccionar pruebas de cumplimiento/sustantivas.** Se tendrá un listado de pruebas con características específicas para diferentes tipos de contratos, de acuerdo con el objeto del mismo se tomarán las que sean más convenientes y permitan evaluar el estado que guarda el desarrollo del mismo.

Entradas: Conjunto de pruebas definidas, análisis de producto/servicio, análisis de leyes, normatividad y regulaciones, análisis y evaluación de riesgo.

Herramientas: Muestreo y estadística, definición por atributos, generación de aleatorios, base de datos, nivel de confianza y riesgo.

Salidas: Conjunto de pruebas a aplicar, metodología para obtener muestra representativa.

- 3.2. **Aplicar pruebas de cumplimiento.** Aplicar las pruebas seleccionadas en el punto 3.1 documentándolas para poder emitir una evaluación sustentada en hechos respecto a la existencia de los entregables motivo del contrato de supervisión.

Entradas: Cronograma, conjunto de pruebas de cumplimiento a aplicar, metodología para elegir muestra representativa, inventario de documentación.

Herramientas: Muestreo y estadística, gestión de proyectos, herramientas y técnicas de auditoría.

Salidas: Documentación de la ejecución de pruebas de cumplimiento.

- 3.3. **Aplicar pruebas sustantivas.** Aplicar las pruebas seleccionadas en el punto 3.1 documentándolas para poder emitir una evaluación sustentada en hechos sobre el grado de cumplimiento de las características que se tienen para el cumplimiento del motivo del contrato en Supervisión.

Entradas: Cronograma, conjunto de pruebas de sustantivas a aplicar, metodología para elegir muestra representativa, inventario de documentación.

Herramientas: Muestreo y estadística, gestión de proyectos, análisis de sistemas, análisis de procesos, análisis de documentación, herramientas y técnicas de auditoría.

Salidas: Documentación de la ejecución de pruebas sustantivas.

- 3.4. **Generar reportes e informes de cumplimiento.** Generar reportes de acuerdo con el formato establecido y que se darán a conocer conforme al plan de comunicación definido, con el fin de exponer el estado que guarda el cumplimiento objeto del contrato, proporcionando información que posibilite la toma de decisiones en caso de existir alguna desviación.

Entradas: Plan de gestión de la comunicación, documentación de pruebas sustantivas, documentación de pruebas de cumplimiento.

Herramientas: Integración de reportes, análisis de documentación.

Salidas: Reporte de acuerdo con formato establecido, comunicación de acuerdo con el plan de gestión comunicación.

- 3.2. **Generar la memoria técnica.** Generar el documento narrativo apoyado en evidencia que sustente los hechos acontecidos durante el desarrollo del contrato.

Entradas: Reportes de cumplimiento, inventario de documentación,

Herramientas: Repositorio de información, plan de comunicación, formato definido de memoria técnica.

Salidas: Memoria técnica actualizada en el repositorio de información.

4. **Cierre.** En este proceso se desarrollan todas las actividades necesarias para concluir el servicio, a fin de completar formalmente el proyecto, se verifica que todos los procesos y productos planeados se hayan concluido y entregado al cliente de acuerdo con lo especificado en el plan del proyecto.

- 4.1. **Integrar la memoria técnica del contrato y dictamen técnico.** Se desarrolla un dictamen técnico de cumplimiento “auditoría” tomando como base la memoria técnica del contrato desarrollada en los procesos anteriores. Este dictamen técnico permitirá determinar el apego y cumplimiento del trabajo realizado a la normatividad así como a los objetivos y beneficios establecidos en la concepción del mismo, dando a conocer el valor a TI y al negocio resultado del desarrollo del producto/servicio objeto del contrato.
- Entradas:** Memoria técnica actualizada, normatividad externa e interna aplicable, contrato objeto de supervisión, análisis de riesgos, reportes de cumplimiento.
- Herramientas:** Herramientas y técnicas de auditoría, análisis de documentación.
- Salidas:** Memoria técnica y dictamen técnico de auditoría.
- 4.2. **Integrar la memoria administrativa.** Como parte de los entregables del servicio de supervisión se desarrolla la memoria administrativa-contable en la cual, a manera de narrativa, se describe el desarrollo del contrato desde la perspectiva administrativa y contable, como el pago de facturas, devengo del presupuesto, registro en partidas contables, etc.; haciendo referencia a los documentos de sustento.
- Entradas:** Contrato objeto de supervisión, memoria técnica y dictamen técnico de auditoría, registros contables, relación de pagos, entregables, cartas de aceptación.
- Herramientas:** Análisis de documentación, análisis financiero y contable, entrevistas, revisión de entregables.
- Salidas:** Dictamen administrativo.
- 4.3. **Integrar la memoria legal del contrato.** Esta memoria describe a manera de narrativa desde la perspectiva legal los hechos ocurridos desde la concepción del contrato hasta su finalización, lo cual incluye entre otros, anexos al contrato, actas de cierre y de entrega, minutas derivadas de temas legales, etc., la memoria legal hará referencia al inventario de documentos legales como sustento.
- Entradas:** Contrato objeto de supervisión, memoria técnica y dictamen técnico de auditoría, dictamen administrativo, normatividad externa e interna aplicable, relación de pagos, entregables, cartas de aceptación.
- Herramientas:** Análisis de documentación, análisis de la normatividad, entrevistas, revisión de entregables.
- Salidas:** Dictamen legal.
- 4.4. **Realizar la fe de hechos de la entrega documental.** Se registrará ante un fedatario público el inventario de la documentación asociada al contrato y al desarrollo del producto/servicio, siendo éste un soporte tanto para la organización como para el proveedor sobre los documentos entregados/recibidos al término del contrato.
- Entradas:** Documentación del proyecto, inventario de documentación.
- Herramientas:** Integración de documentos, participación de fedatario público.
- Salidas:** Fe de hechos de documentos que integran el desarrollo y entrega del contrato.

4.5. Realizar la entrega del servicio. Se liberarán los entregables al funcionario o directivo de la organización referentes al servicio de supervisión, entre las que se encuentran la memoria técnica, memoria administrativa, memoria legal, dictamen técnico, inventario documental con el registro del fedatario público.

Entradas: Entregables del contrato, documentos de gestión del proyecto, fe de hechos del proyecto.

Herramientas: Carta de cierre de proyecto, plan de gestión de la comunicación.

Salidas: Carta de cierre administrativo y técnico del proyecto firmada.

4.6. Evaluar y calificar el servicio por parte del cliente. El funcionario o directivo responsable del contrato evalúa al servicio de supervisión con base en el valor obtenido por el mismo, esto como parte de la retroalimentación y ciclo de mejora del servicio.

Entradas: Formato de evaluación del servicio, formato de carta de recomendación del servicio.

Herramientas: Entrevista.

Salidas: Evaluación del servicio, carta de recomendación del servicio.

5. Control de calidad. Este proceso permite que nuestros servicios se ajusten a las especificaciones y requerimientos establecidos, asegurando el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas al inicio de nuestra contratación, con la flexibilidad necesaria para participar con las políticas de calidad que operan en la organización contratante.

5.1. Aplicar el modelo Kanan. Al ser este un modelo para la gestión de la calidad, se ejecuta de manera continua desde el inicio del servicio de supervisión hasta su cierre, lo cual permite llevar un ciclo completo de la calidad tanto de los procesos como de los productos, con actividades de mejora continua y asegurando los servicios prestados. Determina los requisitos de calidad, identificando las condiciones de trabajo, operativas, las leyes, regulaciones y normas que pueden afectar la entrega del servicio.

Entradas: Plan de proyecto, políticas y procedimientos organizacionales, marco normativo externo e interno aplicable, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente, contrato motivo de supervisión, lista de riesgos, estándares y procedimientos generalmente aceptados de auditoría, memoria técnica, memoria administrativa, memoria legal, dictamen técnico.

Herramientas: Diagramas de control, estudios comparativos, muestreo estadístico, diagramas de flujo, metodologías de gestión de calidad, evaluaciones de calidad, análisis de procesos, histograma, inspección, diagramas, validación e integración de documentación con la participación de un fedatario público.

Salidas: Plan de gestión de calidad, métricas de calidad, listas de control de calidad, plan de mejoras del proceso, mejoras identificadas, mediciones de control de calidad, entregables verificados y validados.

3.4.5.2. Etapas del dominio Procesos de Aseguramiento

Tabla 3.2. Dominio dos: etapas del Proceso de Aseguramiento del Sistema Pakal.



"Elaboración propia, fuente"

1. **Levantamiento y reproducción de hechos.** Se revisarán los diferentes elementos que existen para poder generar la historia completa dentro de la ejecución del contrato en aseguramiento y que permita la realización, posteriormente, de una evaluación completa respecto a su ejecución.

1.1. **Entrevistar a los actores del contrato.** Integrar y documentar entrevistas con los diferentes involucrados dentro del contrato por parte de la organización, del proveedor del contrato, así como de los responsables de los procesos y servicios impactados por el mismo, entendiendo su punto de vista respecto a la ejecución y logro de los objetivos.

Entradas: Factores ambientales, contrato objeto de aseguramiento, necesidades de TI, necesidades de la organización, estrategia de la organización, políticas y

procedimientos organizacionales, requerimientos, metas de TI, metas de la organización, expectativas de los interesados.

Herramientas: Juicio de expertos, entrevistas con los interesados, revisión del marco de gobierno de TI.

Salidas: Documentación de requerimientos de interesados, documentación de entrevistas con proveedores.

2. **Recolección de evidencias e información.** Requerir los documentos que integran el desarrollo del objeto del contrato de acuerdo con los entregables y reportes del servicio de supervisión.

2.1 **Solicitar la memoria e inventario de documentación del contrato.** Requerir a la organización las memorias técnicas, administrativa y legal generadas durante el servicio de supervisión, así como documentos que se toman como sustento en el desarrollo de entregables, cumplimiento de objetivos y alcances del contrato en aseguramiento.

Entradas: Memoria técnica, memoria administrativa, memoria legal, documentación de contrato, entregables, documentos de gestión de proyecto, reporte de resultados de dictaminación.

Herramientas: Análisis de documentación, explotación de información.

Salidas: Inventario de documentación clasificado, identificado y estructurado.

2.2. **Analizar la memoria e inventario.** Evaluación de los diferentes documentos solicitados en el punto 2.1, se clasificará cada uno de ellos revisando su correspondencia.

Entradas: Memorias del proyecto, inventario de documentación.

Herramientas: Análisis de documentación, explotación de información.

Salidas: Listado de correspondencia de documentos para el contrato objeto de aseguramiento.

2.3. **Generar reporte de análisis.** Generar un documento donde se enuncien los diferentes elementos clasificados así como su correspondencia en el grado de cumplimiento objeto del contrato.

Entradas: Documentación de correspondencia para el contrato objeto de aseguramiento, memorias del proyecto, inventario de documentación.

Herramientas: Técnicas de análisis periciales.

Salidas: Documento de análisis.

3. **Inventario / clasificación evidencias e información.** Realizar el inventario de documentos propio del servicio de aseguramiento.

- 2.1 **Generar inventario de documentación del dictamen.** Requerir cada uno de los documentos que sean motivo del contrato y que sustenten el desarrollo de entregables, cumplimiento de objetivos y alcances, en términos técnicos, legales y administrativos, posibilitando la generación de un inventario de documentos diferente al desarrollado en el servicio de aseguramiento.
- Entradas:** Documento de análisis, memorias del proyecto, inventario de documentación.
- Herramientas:** Análisis de información, herramientas y técnicas de auditoría y peritajes.
- Salidas:** Inventario de toda la documentación relativa al contrato.
- 3.2. **Clasificar inventario.** El inventario desarrollado en el punto 3.1 clasificarlo de acuerdo con las características de sus elementos para facilitar su manipulación en el momento de evaluar.
- Entradas:** Inventario de toda la documentación relativa al contrato.
- Herramientas:** Análisis de información, técnicas de manejo de datos, herramientas y técnicas de auditoría y peritajes.
- Salidas:** Inventario identificado, clasificado y estructurado de toda la documentación relativa al contrato.
4. **Reformulación de la historia de hechos.** Crear una narrativa con base en la documentación y evidencia que se tiene respecto al contrato en aseguramiento.
- 4.1 **Generar narrativa de la historia del contrato.** Generar un documento de memoria, tomando en cuenta los elementos administrativos, técnicos y legales donde se establezcan cronológicamente los eventos que se fueron desarrollando a lo largo del contrato hasta el momento del servicio de aseguramiento.
- Entradas:** Inventario identificado, clasificado y estructurado de toda la documentación relativa al contrato.
- Herramientas:** Análisis de información, técnicas de manejo de datos, herramientas y técnicas de auditoría y peritajes, formato de memoria.
- Salidas:** Documento de memoria tomando en cuenta los elementos administrativos, técnicos y legales.
5. **Formulación de hipótesis (cuestionarios).** Se generarán las hipótesis inductivas, deductivas y estadísticas necesarias que permitan posteriormente la evaluación y conclusión.
- 5.1. **Formular hipótesis.** Enunciar las diferentes hipótesis que permitirán a través de su comprobación evaluar el cumplimiento del objeto del contrato.
- Entradas:** Historia de hechos, inventario de documentación, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente, contrato motivo de Aseguramiento, principios de auditoría.
- Herramientas:** Análisis de documentación, juicio de expertos.

Salidas: Hipótesis planteadas.

5.2. **Generar cuestionarios.** Formular las preguntas que permitan comprobar las hipótesis planteadas en el punto 5.1.

Entradas: Hipótesis planteada, inventario de documentación, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente, contrato motivo de Aseguramiento, principios de auditoría, inventario de documentos, narrativa de hechos.

Herramientas: Juicio de expertos, formulación de preguntas.

Salidas: Cuestionarios para la comprobación de hipótesis.

6. **Aplicación de métodos y procedimientos de evaluación.** Revisar el mecanismo a emplear para el diseño de las pruebas sustantivas, y de cumplimiento así como su ejecución permitiendo generar el reporte de los hallazgos.

6.1. **Formular y diseñar pruebas.** Generar mecanismo y diseño de las pruebas de cumplimiento y sustantivas que permitan la evaluación de cada una de las hipótesis planteadas.

Entradas: Hipótesis planteada, cuestionarios para la comprobación de hipótesis, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente, contrato motivo de aseguramiento, principios de auditoría, narrativa de hechos.

Herramientas: Juicio de expertos, análisis de documentación.

Salidas: Selección de pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas por aplicar.

6.2. **Aplicar pruebas de cumplimiento.** Determinar la existencia de los entregables y evidencias que sustenten el cumplimiento del objeto del contrato.

Entradas: Selección de pruebas de cumplimiento por aplicar, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente, contrato motivo de aseguramiento, principios de auditoría, productos/entregables y documentación derivada del contrato, inventario de documentos, narrativa de hechos.

Herramientas: Entrevistas, revisión de documentos, revisión de productos/entregables, análisis de información.

Salidas: Resultados de pruebas de cumplimiento.

6.3. **Aplicar pruebas sustantivas.** Evaluar el grado de cumplimiento de cada uno de los entregables y evidencias conforme a las características determinadas dentro del contrato y que permitan generar una evaluación del mismo.

6.4. **Entradas:** Selección de pruebas sustantivas por aplicar, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente, contrato motivo de aseguramiento, principios de auditoría, productos/entregables y documentación derivada del contrato, inventario de documentos, narrativa de hechos

Herramientas: Entrevistas, revisión de documentos, revisión de productos/entregables, análisis de información.

Salidas: Resultados de pruebas sustantivas.

- 6.5. **Generar reportes de evaluación.** Documentar los hallazgos encontrados, apoyados en las pruebas sustantivas y de cumplimiento.
Entradas: Resultados de pruebas de cumplimiento, resultados de pruebas sustantivas, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente, contrato motivo de aseguramiento, principios de auditoría.
Herramientas: Análisis de información, gráficas de resultados.
Salidas: Reportes de resultados de evaluación.
7. **Confirmación / negación de hipótesis.** Declaración sobre la hipótesis, determinando así si cada una de las planteadas es falsa o verdadera.
- 7.1. **Contestar cuestionarios con base en las pruebas.** Dar respuesta a las hipótesis generadas a través de las preguntas planteadas dentro de los cuestionarios asociados a cada una de ellas, con base en el reporte de las pruebas generado en el punto 6.4.
Entradas: Cuestionarios para la comprobación de hipótesis, reportes de resultados de evaluación, contrato motivo de aseguramiento, principios de auditoría, inventario de documentos, narrativa de hechos.
Herramientas: Análisis de reportes.
Salidas: Cuestionarios para la comprobación de hipótesis resueltos.
8. **Formulación de conclusiones.** Generar declaraciones de cumplimiento a través de los documentos de dictamen pericial, incluyendo lo referente a la parte técnica, legal y administrativa.
- 8.1. **Generar el dictamen pericial.** Realizar los dictámenes donde se declare el cumplimiento de cada una de las diferentes hipótesis, clasificando los elementos legal, administrativo y técnico.
Entradas: Cuestionarios para la comprobación de hipótesis resueltos, contrato motivo de aseguramiento, principios de auditoría, inventario de documentos, narrativa de hechos.
Herramientas: Herramientas y técnicas de auditoría, análisis de documentación y de información.
Salidas: Dictamen técnico pericial.
- 8.2. **Entregar/discutir dictamen pericial.** Presentar el resultado de los dictámenes administrativo, legal y técnico con los diferentes interesados por parte de la organización, de los responsables de los procesos impactados por el contrato y el proveedor, identificando los elementos que ahí se presentan y, si se requiere, precisar lo necesario para que exista entendimiento de cada una de las partes.
Entradas: Dictamen técnico pericial.
Herramientas: Revisiones.
Salidas: Comentarios por parte de los interesados, dictamen técnico pericial ajustado.

- 8.3. **Evaluar factibilidad de la continuidad.** Con base en los dictámenes que resulten del proceso del punto 8.2, se evaluará la oportunidad de continuar con el contrato y conseguir los objetivos y beneficios como fueron planeados y, de no ser así, informarlo para que se tomen las acciones necesarias.

Entradas: Dictamen técnico pericial ajustado, comentarios por parte de los interesados, procedimientos y políticas organizacionales, factores ambientales, normativa interna y externa aplicable, estándares internacionales, mejores prácticas aceptadas internacionalmente, contrato motivo de aseguramiento.

Herramientas: Juicio de expertos, análisis de la información.

Salidas: Factibilidad de continuidad.

- 8.4. **Generar dictamen técnico de continuidad.** Determinar las actividades que se tendrán que realizar, para poder conseguir completar y cumplir el objeto del contrato en aseguramiento y lograr su buen término.

Entradas: Factibilidad de continuidad.

Herramientas: Juicio de expertos.

Salidas: Dictamen técnico de continuidad.

Será necesario involucrar a los expertos con las credenciales y experiencia necesaria de conformidad con la naturaleza, disciplina del conocimiento y tecnología incluida en el objeto del contrato.

Las opiniones y dictámenes técnicos deberán estar estrictamente apegados a la metodología, estándares y marcos de trabajo incluidos en el objeto del contrato y propuestas técnicas de los proveedores de productos y/o servicios, por lo tanto, en el anexo técnico y especificaciones técnicas del servicio deberán estar especificados los puntos anteriormente señalados.

Deberán desarrollarse encuestas y cuestionarios de satisfacción de todos los usuarios involucrados a través de una muestra representativa que evalúe el 95%, en la entrega de los productos y/o servicios definidos dentro del objeto del contrato.

El manejo de las evidencias y documentación oficial que reflejen la comunicación durante el desarrollo de la entrega de servicios debe ser llevado con impecabilidad y formalidad por todos los involucrados, de acuerdo con el plan de comunicación aprobado.

Disponibilidad de las bitácoras, de las bases de datos y aplicaciones que permitan el aseguramiento deberán estar habilitadas que permitan acceder a la información necesaria para validar los SLA.

3.4.6 Descripción general de la tecnología para instrumentar los servicios

El sistema aplicativo Pakal se encuentra basado en una arquitectura web con herramientas de desarrollo de software de última generación que permiten el acceso, procesamiento y despliegue de información a través de dispositivos móviles, con acceso a servicios de internet.

La tecnología incluye extractores y analizadores de datos: permite disponibilidad continua de servicios de acceso a la información, estadísticas, procesamiento y despliegue.

El usuario del sistema puede disponer de tableros de control de mando con indicadores que le permitan conocer el estado de los servicios a través de semáforos que indican los riesgos y el cumplimiento de objetivos, beneficios, entregables y niveles de servicio del(los) contrato(s) que se están supervisando.

3.5. Características innovadoras del sistema Pakal

Es innovador porque conjunta varios procesos convirtiéndolos en un servicio. Procesos de gestión de control, externo, administración de riesgos, supervisión y dictamen mediante dictámenes técnicos científicos con carácter pericial del cumplimiento normativo financiero y legal del objeto de un contrato.

La innovación comienza con un análisis y evaluación del valor en riesgo que tiene un contrato, este valor en riesgo se calcula de manera cuantitativa y cualitativa, estas valoraciones del riesgo del contrato se desarrollan con base al análisis y evaluación de los siguientes elementos:

- a) Las capacidades de los procesos del proveedor, relacionadas con el objeto materia del contrato.
- b) Las capacidades del conocimiento y experiencia del personal del proveedor, relacionados con el objeto del contrato.
- c) Las capacidades de los componentes de tecnología e infraestructura del organismo contratante relacionado con el objeto del contrato.
- d) Las capacidades de los procesos del organismo contratante, relacionadas con el objeto materia del contrato del proveedor.
- e) Las capacidades del conocimiento y experiencia del personal del proveedor relacionados con el objeto del contrato.
- f) Las capacidades de los componentes de tecnología e infraestructura del proveedor relacionados con el objeto del contrato.
- g) El análisis y valoración de las razones financieras del cálculo de las variables incluidas en los estados financieros del proveedor.

- h) Los antecedentes y situación (la investigación y verificación de los antecedentes relacionados con el cumplimiento de contratos del proveedor con terceros así como su situación legal).
- i) La evaluación de todas estas capacidades le permitirán a cualquier organismo establecer un valor en riesgo cualitativo y cuantitativo, a través de funciones y algoritmos expresamente desarrollados para tales fines, lo que le permitirá a una organización contar con:
- El valor en riesgo del fracaso/éxito de un proyecto de forma cualitativa.
 - Generar una ruta con elementos de control para mitigar los riesgos que en materia de procesos, personas, tecnología, finanzas y legal tiene la gestión de contrato, todo esto con un elemento de control externo a través de procesos de supervisión y aseguramiento (dictamen con carácter pericial del aspecto técnico, legal y financiero del objeto del contrato que aplique).
 - Mapeo, supervisión y seguimiento de los riesgos del contrato supervisado y asegurado.
 - Mapeo entre beneficios y objetivos del contrato contra los objetivos y beneficios de tecnología de información contra metas de la organización.
 - Participación de fedatarios públicos durante y el cierre del desarrollo de los servicios.
 - Desarrollo de dictámenes con carácter pericial de los aspectos técnicos, administrativos y legales del contrato.
 - Verificación de la capacidad real del proveedor de los servicios.
 - Verificación de la aportación de valor de los servicios hacia los terceros interesados.
 - Verificación del cumplimiento técnico, legal y administrativo a favor de la transparencia y ejercicio de recursos asignado al contrato.
 - Contribución a la administración de riesgos en la fiscalización del cumplimiento del objeto del contrato.
 - Verificación del cumplimiento del alineamiento estratégico de los servicios y la estrategia de la organización.

3.6. La justificación normativa de la aplicación del sistema Pakal desde la perspectiva de la administración pública federal

El valor relevante y significativo que el uso de la información tiene para las organizaciones, determina que todos los procesos relativos a la producción, administración y uso de servicios de tecnologías de información (TIC) deben ser óptimamente gestionados y controlados para asegurar la calidad de la información, soporte del cumplimiento de los objetivos del negocio.

Derivado de esta relevancia, las inversiones enfocadas a la instrumentación de tecnologías de

la información y comunicaciones al interior de dichas entidades para apoyar los procesos de negocio, han observado una tendencia ascendente.

La evolución de las TIC implica tecnologías cada vez más sofisticadas y, por ende, los contratos relativos a la adquisición de los servicios para instrumentarlas al interior de las organizaciones, se han vuelto cada día más complejos de gestionar, ya que se requiere de personal especializado y con amplia experiencia en el tema, para administrar de manera eficaz y eficiente los contratos de servicios relacionados con las TIC, de tal forma que éstos se conviertan en una fuente efectiva de valor, para los objetivos de la organización, ya que históricamente, se ha demostrado que la instrumentación de las tecnologías de la información y comunicaciones no garantiza, por sí sola, la obtención de resultados conforme a los objetivos de negocio. De nada sirve a una organización contar con una **aplicación informática**, si ésta no está alineada con los objetivos y estrategias de la misma.

En los últimos años ha emergido una disciplina denominada “**Gestión de Servicios de Tecnologías de la Información y Comunicaciones**”, enfocada a alinear los servicios de TIC proporcionados a las organizaciones, con las necesidades de éstas, poniendo énfasis en los beneficios que los mismos deben generar al usuario final, mediante la utilización de marcos de trabajo que incluyen a las mejores prácticas establecidas y reconocidas a nivel mundial, como por ejemplo COBIT, ITIL, entre otros.

En el año **2013**, se desarrolló el “**sistema Pakal®**”, el cual incorpora a las mejores prácticas de mayor aceptación a nivel mundial en materia de tecnologías de la información y comunicaciones.

Los productos y servicios basados en este marco de trabajo están orientados a la mejora continua de la gestión de servicios de tecnologías de información y comunicaciones, en alineación con los objetivos del negocio, desde la fase de diagnóstico y planificación, hasta la implantación, monitoreo, supervisión y optimización del servicio.

3.7. Manual administrativo de aplicación general en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y seguridad de la información (MAAGTIC-SI)

El MAAGTIC es un manual donde se establecen las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y de seguridad de la información, que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública federal (APF) y la Procuraduría General de la República.

En el manual se definen y homologan los procesos que rigen la operación de las unidades de TIC y de seguridad de la información de las instituciones de la APF, con el fin de incrementar la eficiencia operativa de las mismas y mejorar la entrega de servicios a la sociedad.

3.8. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Es el documento rector del ejecutivo federal en el que se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades conforme a lo cual se llevarán a cabo las acciones de la administración pública federal durante todo el sexenio para el desarrollo integral y sustentable del país, donde la estrategia **i) Gobierno Cercano y Moderno**, refiere que las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo **contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.**

3.9. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (15-06-2012 vigente)

Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- Las obligaciones en el servicio público;
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político; entre otros.

Es en sí, un sistema de normas orientadas a sancionar, por parte de la autoridad administrativa competente, a quienes teniendo el carácter de servidores públicos incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de la función pública.

3.10. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento (16-01-2012 vigente)

Es una Ley de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

- Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

- La Procuraduría General de la República;
- Los organismos descentralizados;
- Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
- Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

3.11. Decreto en el que se establecen las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos (10-12-2012), y sus lineamientos (30-01-2013)

Este decreto tiene por objeto establecer las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la administración pública federal.

Fundamentándose entre otros aspectos en:

1. Que los mexicanos demandan un gobierno eficaz que dé resultados a la población, a través de políticas públicas, programas y acciones que atiendan sus necesidades, así como un uso responsable y transparente de los recursos públicos;
2. Que el gobierno debe administrar los recursos que obtiene de los contribuyentes y de las demás fuentes de ingresos públicos, de manera eficiente, eficaz y transparente y debe rendir cuentas puntualmente a la ciudadanía sobre la aplicación de dichos recursos y los resultados obtenidos.

Actualmente, el rol de las tecnologías de la información y comunicaciones en las organizaciones, ha cambiado radicalmente pasando de ser un simple soporte de oficina hasta llegar a formar parte de la estrategia competitiva de la organización y de esta manera incrementar la eficiencia operacional, así como mejorar los productos y la calidad de los servicios que ofrecen.

Las organizaciones requieren de implementar nuevas tecnologías de información para fortalecer los procesos administrativos, así como la contratación de servicios orientados a la gestión optimizada de los servicios de TIC, por lo cual realizan inversiones importantes en recursos de tecnologías de información y comunicaciones.

Hoy por hoy, las organizaciones requieren de una mejor administración de sus recursos, específicamente de los tecnológicos, debido a la gran importancia que tienen dentro de las mismas para el logro de sus objetivos, sin embargo, para evitar que las TIC se conviertan en un

problema, en vez de un elemento de valor, **es necesario** aumentar la capacidad (productividad, calidad y agilidad) de las mismas, reducir los costos y los riesgos asociados, así como alinear los servicios y procesos TIC, con las necesidades y expectativas de estas entidades, mediante una correcta gestión de los procesos y servicios de TIC, a través de la aplicación de marcos de trabajo, buenas prácticas y metodologías adecuadas, así como a la implantación de herramientas integradas que soporten las tareas de gestión y control necesarias.

El valor significativo y relevante que el uso de las TIC tiene para las organizaciones, motiva que el uso de servicios de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) deben ser óptimamente gestionados y controlados para asegurar la generación de valor a los objetivos de la organización, reduciendo los riesgos que pongan en peligro la consecución de los objetivos para los que fueron adquiridos.

En la presente investigación, las organizaciones, poseen o tienen la necesidad de instrumentar un gran número de contratos de servicios relacionados con las tecnologías de la información y comunicaciones, contratos con alto grado de complejidad, que demandan diversos y altos grados de especialización en los RRHH para gestionarlos. Esto, originado por la vertiginosa carrera de desarrollo que han sostenido las tecnologías de la información y comunicaciones en los últimos años, requiriendo de un alto grado de especialización para instrumentarlas, lo cual, aunado a la insuficiencia de RRHH con tales características en las áreas de TIC de las organizaciones, así como a las diversas funciones encomendadas a las mismas, origina que se vuelva todo un desafío para dichas áreas, el otorgar supervisión y asegurar mediante un marco de trabajo apropiado, el cumplimiento de los términos, condiciones, niveles de servicio y beneficios, establecidos en los contratos de servicios relacionados con las TIC.

Las constantes innovaciones tecnológicas, la complejidad y cantidad de contratos de servicios relacionados con las TIC, el grado y diversidad de especialización requerida para administrarlos, así como la insuficiencia de personal con las características requeridas, resulta evidente la conveniencia de realizar la supervisión y aseguramiento del cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en los mismos, con el apoyo de un proveedor de servicios experto en la materia.

Por esta razón y con la finalidad de que la organización disponga de los mecanismos que garanticen el aseguramiento del cumplimiento de los términos, condiciones, niveles de servicio y beneficios establecidos en los contratos de servicios relacionados con las tecnologías de la información y comunicaciones, se requiere de programas de planeación, control, seguimiento y aseguramiento, que por sus características, se requiere llevar a cabo con el "sistema Pakal®", que incorpora las mejores prácticas relacionadas con las Tecnologías de Información y Comunicaciones de mayor aceptación a nivel mundial, así como normas y estándares de auditoría, el método científico y dictámenes periciales en la supervisión y aseguramiento del

cumplimiento de los términos, condiciones, niveles de servicio y materialización de beneficios establecidos en los contratos de servicios relacionados con las tecnologías de la información y comunicaciones, instrumentados por la organización, siendo coadyuvante al cumplimiento de la normatividad aplicable, como se muestra en las siguientes tablas:

Tabla 3.3. Justificación normativa del Sistema Pakal desde el punto de vista del MAAGTIC-SI.

	MAAGTIC-SI
BENEFICIOS-SERVICIO SUPERVISIÓN Y ASEGURAMIENTO	
Memorias (Técnica, Administrativa-Contable y Legal-Normativa) respecto a la ejecución del Servicio, sustentadas en las mejores prácticas.	<u>GRUPO DE PROCESOS: Dirección y Control de TIC</u> Proceso: AE- Administración de la evaluación de TIC
Dictámenes de Cumplimiento y Dictámenes Periciales, respecto al apego y cumplimiento del trabajo realizado, a la normatividad, objetivos y beneficios.	<u>GRUPO DE PROCESOS: Administración de Proyectos</u> Proceso: APP - Administración del portafolio de proyectos de TIC Proceso: APTI - Administración de proyectos de TIC
Supervisión permanente de los contratos, sustentada en las mejores practicas, Leyes, Regulaciones, así como Normatividad Nacional e Internacional aplicable.	<u>GRUPO DE PROCESOS: Administración de Recursos</u> Proceso: ADTI - Administración para las contrataciones de TIC Proceso: APBS - Administración de prov. de bienes y servicios de TIC
Alineación de Metas de TIC's, con Metas de la Organización.	<u>GRUPO DE PROCESOS: Administración de Servicios</u> Proceso: APS - Administración del portafolio de servicios de TIC Proceso: DSTI - Diseño de servicios de TIC
Identificación y Minimización de Riesgos, en los servicios adquiridos en relación con la TIC's.	<u>GRUPO DE PROCESOS: AD - Admón. Desarrollo de soluciones tecnológicas</u> Proceso: DST - Desarrollo de soluciones tecnológicas de TIC Proceso: CST - Calidad de las soluciones tecnológicas de TIC
Generar valor en las metas de la organización a partir de asegurar el cumplimiento del uso eficiente, transparente y eficaz de las inversiones en TIC's, optimizando recursos, reduciendo riesgos y obteniendo los beneficios esperados.	<u>GRUPO DE PROCESOS: ITE – Transición y Entrega</u> Proceso: LE - Liberación y entrega
Herramienta Informática para el seguimiento del desarrollo de los contratos, a través de dispositivos móviles	<u>GRUPO DE PROCESOS (OP – Operaciones)</u> Proceso: AO – Administración de la operación
Mecanismos y Controles para asegurar el cumplimiento de objetivos de los contratos de servicios relacionados con las TIC's.	
Solución con el mejor precio y beneficios e impacto	
Cumplir con requerimientos regulatorios (Ej. Sox, PCI, Basilea, etc.).	

“Elaboración propia, fuente”

Tabla 3.4. Justificación normativa del Sistema Pakal desde el punto de vista de las medidas de austeridad de la administración pública federal

	MEDIDAS DE AUSTRIDAD 10-12-11	LINEAMIENTOS MEDIDAS DE AUSTRIDAD 30-01-13
BENEFICIOS-SERVICIO SUPERVISIÓN Y ASEGURAMIENTO		
Memorias (Técnica, Administrativa-Contable y Legal-Normativa) respecto a la ejecución del Servicio, sustentadas en la mejora prácticas.	Capítulo II (Medidas para establecer estructuras organizacionales y procesos eficientes en las dependencias y entidades)	
Dictámenes de Cumplimiento y Dictámenes Periciales, respecto al apego y cumplimiento del trabajo realizado, a la normatividad, objetivos y beneficios.	Artículo sexto: Promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal.	
Supervisión permanente de los contratos, sustentada en las mejores prácticas, Leyes, Regulaciones, así como Normatividad Nacional e Internacional aplicable.	Artículo séptimo. XIII. Incrementar el uso de tecnologías de la información y comunicación para mejorar la capacidad de entrega y la calidad de los servicios públicos, generar ahorros en el mediano y largo plazo, así como para promover la transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía;	
Alineación de Metas de TIC's, con Metas de la Organización.	Capítulo VI (Modernización de la Administración Pública a través del uso de tecnologías de información y comunicación)	
Identificación y Mitigación de Riesgos, en los servicios adquiridos en relación con la TIC's.	Artículo Vigésimo Tercero.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplirán las siguientes disposiciones en materia de tecnologías de la información y comunicación:	
Generar valor en las metas de la organización a partir de asegurar el cumplimiento del uso eficiente, transparente y eficaz de las inversiones en TIC's, optimizando recursos, reduciendo riesgos y obteniendo los beneficios esperados.	I. Establecer programas de optimización, sistematización y digitalización de sus procesos administrativos,	
Herramienta informática para el seguimiento del desarrollo de los contratos, a través de dispositivos móviles	II. Adoptar las políticas correspondientes a la estrategia digital, la cual tendrá dentro de uno de sus objetivos fomentar un cambio de cultura para que el gobierno utilice las tecnologías de la información y comunicación, y con ello ofrezca servicios gubernamentales transparentes y de mayor calidad	
Mecanismos y Controles para asegurar el cumplimiento de objetivos de los contratos de servicios relacionados con las TIC's.	III. Implementar las recomendaciones que se emitan en materia de política de estrategia digital nacional, junto con aquellas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto a las contrataciones de bienes o servicios en materia de tecnologías de información y comunicación, así como las mejores prácticas susceptibles de desarrollarse e implementarse a través de proyectos estratégicos.	
Cumplir con requerimientos regulatorios (Ej. Sox, FDI, Basilea, etc.).		
Solución con el mejor precio y beneficios e impacto		
		<p>Apartado:</p> <p>"Disposiciones relacionadas con la modernización de la Administración Pública Federal mediante el uso de TIC"</p> <p>Lineamiento 33, Obtener las mejores condiciones en cuanto a uso, costo, riesgo, beneficio e impacto para el Estado</p>

"Elaboración propia, fuente"

Tabla 3.5. Justificación normativa del Sistema Pakal desde el punto de vista de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público (LAASSP)

BENEFICIOS-SERVICIO SUPERVISIÓN Y ASEGURAMIENTO	LAASSP	REGlamento DE LA LAASSP
Memorias (Técnica, Administrativa-Contable y Legal-Normativa) respecto a la ejecución del Servicio, sustentadas en las mejores prácticas.	Artículo 24. La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará a las disposiciones	Artículo 83.- En los contratos de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones, o de servicios las dependencias y entidades deberán establecer los mecanismos de comprobación, supervisión y verificación de los servicios contratados y efectivamente prestados, así como del cumplimiento de los requerimientos de cada entregable, lo cual será requisito para proceder al pago correspondiente.
Dictámenes de Cumplimiento y Dictámenes Periódicos, respecto al apego y cumplimiento del trabajo realizado, a la normatividad, objetivos y beneficios.	específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad	
Supervisión permanente de los contratos, sustentada en las mejores prácticas, leyes, Reglaciones, así como Normatividad Nacional e Internacional aplicable.	Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se	
Alincación de Metas de TIC's, con Metas de la Organización.	administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados:	
Identificación y Minimización de Riesgos, en los servicios adquiridos en relación con la TIC's.	Artículo 56. La administración del sistema electrónico de información pública gubernamental sobre	
Elemento clave en las metas de la organización a partir de asegurar el cumplimiento del uso eficiente, transparente y eficaz de las inversiones en TIC's, minimizando riesgos, reduciendo costos y obteniendo los beneficios esperados.	adquisiciones, arrendamientos y servicios, estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que determine su Reglamento, en el cual las	
Herramienta informática para el seguimiento del desarrollo de los contratos, a través de dispositivos móviles	dependencias, entidades y los demás sujetos de esta Ley, deberán incorporar la información que ésta les requiera.	
Mecanismos y Controles para asegurar el cumplimiento de objetivos de los contratos de servicios relacionados con las TIC's.		
Selección con el mejor precio e beneficios e impacto Cumple con requerimientos regulatorios (I), Sar, PD, Bolsa, etc.)		

"Elaboración propia, fuente"

Tabla 3.6. Justificación normativa del Sistema Pakal desde el punto de vista del plan nacional de desarrollo y la ley de responsabilidades de servidores públicos

	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018	LEY DE RESPONSABILIDADES SERVIDORES PUBLICOS
BENEFICIOS-SERVICIO SUPERVISIÓN Y ASEGURAMIENTO		
Memorias (Técnicas, Administrativo-Contable y Legal-Normativa) respecto a la ejecución del Servicio, sustentadas en las mejores prácticas.	<p>Estrategia Transversal II: Gobierno Cercano y Moderno PAG-23 Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que Es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.</p>	<p>ARTICULO 20.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorias respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.</p> <p>ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:</p> <p>XVI- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;</p>
Dictámenes de Cumplimiento y Dictámenes Periciales, respecto al scope y cumplimiento del trabajo realizado, a la normatividad, objetivos y beneficios.		
Supervisión permanente de los contratos, sustentada en las mejores practicas, Leyes, Reglaciones, así como Normatividad Nacional e Internacional aplicable.		
Alineación de Metas de TIC's, con Metas de la Organización.		
Identificación y Minimización de Riesgos, en los servicios adquiridos en relación con lo TIC's.		
Generar valor en las metas de la organización a partir de asegurar el cumplimiento del uso eficiente, transparente y eficaz de las inversiones en TIC), optimizando recursos, reduciendo riesgos y potenciando los beneficios esperados.		
Herramienta Informativa para el seguimiento del desarrollo de los contratos, a través de dispositivos móviles.		
Mecanismos y Controles para asegurar el cumplimiento de objetivos de los contratos de servicios relacionados con las TIC's.		
Solucióe con el mejor precio y beneficios e impacto.		
Complir con requerimientos regulatorios (Ej. SAS, PD, Bafío, etc.)		

“Elaboración propia, fuente”

El adecuado perfil académico y profesional para la verificación y evaluación de los productos y servicios de conformidad con las especificaciones establecidas en o para su contratación, resulta ser un factor clave y crítico para el logro de objetivos y beneficios planeados. Un perfil de experiencia y certificaciones en materia de lo que se está supervisando y asegurando resulta clave para el desarrollo e instrumentación de este tipo de actividades.

La criticidad del soporte y naturaleza de los productos y/o servicios relacionados con las tecnologías de la información y comunicaciones, contratados por las organizaciones en apoyo a los procesos de misión crítica de la misma, constituyen un factor sustantivo para el logro de objetivos y metas de las organizaciones, es por ello que la supervisión y aseguramiento son un elemento esencial de control interno, para lograr el gobierno de negocio y de tecnologías de información.

Retos a solventar:

- Alinear los servicios de TIC, con las necesidades de la organización.
- Mejorar la calidad de los servicios de TIC.
- Aumentar la satisfacción del cliente, gracias a que los proveedores de TIC, saben y entregan lo que se espera de ellos.
- Habilitar la planeación, implantación y administración efectiva de las TIC.
- Mostrar una visión clara de la capacidad de la TIC y sus ventajas para la organización.
- Favorecer a una acertada toma de decisiones con base en indicadores de desempeño de las TIC.
- Incrementar el aprovechamiento de los recursos de TIC.
- Ayudar a justificar el costo de los servicios de TIC.
- Supervisión técnica, administrativa-contable, legal-normativa de los proyectos TIC.
- Determinar con oportunidad, las condiciones reales de los servicios relacionados con las TIC, objeto de los contratos realizados.
- Disponer de elementos fundados y respaldados por peritos en la materia, para dar respuesta inmediata a los órganos fiscalizadores.
- Cumplimiento de la normatividad aplicable vigente.

Tabla 3.7. MAAGCI: Aplicación de los procesos de contratación.

BENEFICIOS-SERVICIO SUPERVISIÓN Y ASEGURAMIENTO A TRAVÉS DEL SISTEMA PAKAL®	<p style="text-align: center;">MAAGCI Aplicado a los procesos de contratación de bienes y servicios de la APF.</p>
Memorias (Técnica, Administrativa-Contable y Legal) respecto a la ejecución del Servicio, sustentadas en las mejores prácticas.	<p>Que exista un Sistema de control interno institucional en donde los Titulares y servidores públicos que se ubiquen en los diversos niveles de control Interno observarán lo siguiente:</p> <p>Que exista un ambiente de control interno con una clara definición de responsabilidades entre el administrador del contrato, los servidores públicos involucrados y el prestador de los bienes y servicios</p>
Dictámenes de Cumplimiento y Dictámenes Periciales, respecto al apego y cumplimiento del trabajo realizado, a la normatividad, objetivos y beneficios.	<p>Que existan actividades de control interno, a través de procesos, políticas y procedimientos y mecanismos con las acciones necesarias para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales</p>
Supervisión permanente de los contratos, sustentada en las mejores practicas, Leyes, Regulaciones, así como Normatividad Nacional e Internacional aplicable.	<p>Que existan requerimientos de información definidos por los responsables en materia de adquisiciones y por los servidores públicos involucrados en la operación y administración de contratos para el establecimiento de mecanismos para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso sencillo y ágil para la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión en los procesos de contratación y administración de bienes y servicios otorgados por terceros.</p>
Alineación de Metas de Procesos, con Metas de la Organización.	<p>Administración de Riesgos, que exista un proceso sistemático que permita identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos en materia de gestión y operación en la contratación de bienes y servicios en el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.</p>
Identificación y Minimización de Riesgos, en los servicios adquiridos en relación con los procesos y servicios Institucionales.	<p>Que existan sistemas informáticos especializados para el otorgamiento de información oportuna y veraz en la verificación del cumplimiento de objetivos y beneficios institucionales en materia de contratación de bienes y servicios</p>
Generar valor en las metas de la organización a partir de asegurar el cumplimiento del uso eficiente, transparente y eficaz de las inversiones, optimizando recursos, reduciendo riesgos y obteniendo los beneficios esperados.	<p>Que el sistema de control interno en materia de adquisiciones supervisa y mejora continuamente la operación y gestión en los procesos relacionados con la contratación y gestión de bienes y servicios otorgados por terceros.</p>
Herramienta Informática para el seguimiento del desarrollo de los contratos.	
Mecanismos y Controles para asegurar el cumplimiento de objetivos de los contratos de bienes y servicios otorgados por terceros.	
Solución con el mejor precio y beneficios e impacto	
Cumplir con requerimientos regulatorios (Ej. Sox, PCI, Basilea, etc.).	

“Elaboración propia, fuente”

Tabla 3.8. Medidas de austeridad de la APF.

	MEDIDAS DE AUSTRERIDAD (10-12-12)	LINEAMIENTOS MEDIDAS DE AUSTRERIDAD 30-01-13
BENEFICIOS-SERVICIO SUPERVISIÓN Y ASEGURAMIENTO A TRAVÉS DEL SISTEMA PAKAL®		
Memorias (Técnica, Administrativa-Contable y Legal-Normativa) respecto a la ejecución del Servicio, sustentadas en las mejores prácticas.	Capítulo II (Medidas para establecer estructuras organizacionales y procesos eficientes en las dependencias y entidades) Artículo sexto Promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal, Artículo séptimo XIII. Incrementar el uso de tecnologías de la información y comunicación para mejorar la capacidad de entrega y la calidad de los servicios públicos, generar ahorros en el mediano y largo plazo, así como para promover la transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía;	Apartado: "Disposiciones relacionadas con la modernización de la Administración Pública Federal"
Dictámenes de Cumplimiento y Dictámenes Periciales, respecto al apego y cumplimiento del trabajo realizado, a la normatividad, objetivos y beneficios.	Capítulo VI (Modernización de la Administración Pública a través del uso de tecnologías de información y comunicación) Artículo Vigésimo Tercero Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplirán las siguientes disposiciones en materia de tecnologías de la información y comunicación:	Lineamiento 33 Obtener las mejores condiciones en cuanto uso, costo, riesgo, beneficio e impacto para el Estado.
Supervisión permanente de los contratos, sustentada en las mejores practicas, Leyes, Regulaciones, así como Normatividad Nacional e Internacional aplicable.		
Alineación de Metas de los Procesos, con Metas de la Institución.		
Identificación y Minimización de Riesgos, en los servicios adquiridos en relación los bienes y servicios prestados por terceros.		
Generar valor en las metas de la organización a partir de asegurar el cumplimiento del uso eficiente, transparente y eficaz de las inversiones en bienes y servicios otorgados por terceros, optimizando recursos, reduciendo riesgos y obteniendo los beneficios esperados.	I. Establecer programas de optimización, sistematización y digitalización de sus procesos administrativos, II. Adoptar las políticas correspondientes a la estrategia digital, la cual tendrá dentro de uno de sus objetivos fomentar un cambio de cultura para que el gobierno utilice las tecnologías de la información y comunicación, y con ello ofrezca servicios gubernamentales transparentes y de mayor calidad III. Implementar las recomendaciones que se emitan en materia de política de estrategia digital nacional, junto con aquellas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto a las contrataciones de bienes o servicios en materia de tecnologías de información y comunicación, así como las mejores prácticas susceptibles de desarrollarse e implementarse a través de proyectos estratégicos.	
Herramienta Informática para el seguimiento del desarrollo de los contratos, a través de dispositivos móviles		
Mecanismos y Controles para asegurar el cumplimiento de objetivos de los contratos de bienes y servicios otorgados por terceros		
Cumplir con requerimientos regulatorios (Ej. Sox, PCI, Basilea, etc.).		

"Elaboración propia, fuente"

Tabla 3.9. LAASSP.

	LAASSP	REGLAMENTO DE LA LAASSP
BENEFICIOS-SERVICIO SUPERVISIÓN Y ASEGURAMIENTO A TRAVÉS DEL SISTEMA PAKAL®		
Memorias (Técnica, Administrativa-Contable y Legal-Normativa) respecto a la ejecución del Servicio, sustentadas en las mejores prácticas.	Artículo 24. La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.	Artículo 83. En los contratos de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, o de servicios las dependencias y entidades deberán establecer los mecanismos de comprobación, supervisión y verificación de los servicios contratados y efectivamente prestados, así como del cumplimiento de los requerimientos de cada entregable, lo cual será requisito para proceder al pago correspondiente.
Dictámenes de Cumplimiento y Dictámenes Periciales, respecto al apego y cumplimiento del trabajo realizado, a la normatividad, objetivos y beneficios.		
Supervisión permanente de los contratos, sustentada en las mejores prácticas, Leyes, Regulaciones, así como Normatividad Nacional e Internacional aplicable.	Artículo 56. La administración del sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que determine su Reglamento, en el cual las dependencias, entidades y los demás sujetos de esta Ley, deberán incorporar la información que ésta les requiera.	
Alineación de Metas de Procesos Organizacionales, con Metas y Objetivos Institucionales.		
Identificación y Minimización de Riesgos, en los servicios adquiridos en relación con la prestación de bienes y servicios otorgados por terceros.		
Generar valor en las metas de la organización a partir de asegurar el cumplimiento del uso eficiente, transparente y eficaz de las inversiones en bienes y servicios otorgados por terceros, optimizando recursos, reduciendo riesgos y obteniendo los beneficios esperados.		
Herramienta Informática para el seguimiento del desarrollo de los contratos, a través de dispositivos móviles		
Mecanismos y Controles para asegurar el cumplimiento de objetivos de los contratos de bienes y servicios otorgados por terceros.		
Solución con el mejor precio y beneficios e impacto		
Cumplir con requerimientos regulatorios (Ej. Sox, PCI, Basilea, etc.).		

“Elaboración propia, fuente”

Tabla 3.10. Justificación normativa del Sistema Pakal desde el punto de vista del plan nacional de desarrollo y la ley de responsabilidades de servidores públicos

	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018	LEY DE RESPONSABILIDADES SERVIDORES PUBLICOS (VIGENTE)
BENEFICIOS-SERVICIO SUPERVISIÓN Y ASEGURAMIENTO A TRAVÉS DEL SISTEMA PAKAL®		
Memorias (Técnica, Administrativa-Contable y Legal-Normativa) respecto a la ejecución del Servicio, sustentadas en las mejores prácticas.	Estrategia Transversal II: Gobierno Cercano y Moderno pág. 23	ARTÍCULO 20 Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.
Dictámenes de Cumplimiento y Dictámenes Periciales, respecto al apego y cumplimiento del trabajo realizado, a la normatividad, objetivos y beneficios.	Las políticas y acciones del gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios: que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.	
Supervisión permanente de los contratos, sustentada en las mejores practicas, Leyes, Regulaciones, así como Normatividad Nacional e Internacional aplicable.		ARTÍCULO 8 Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:
Alineación de Metas y objetivos de la organización, con las Metas y Objetivos Institucionales.		XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
Identificación y Minimización de Riesgos, en los bienes y servicios otorgados por terceros.		
Generar valor en las metas de la organización a partir de asegurar el cumplimiento del uso eficiente, transparente y eficaz de las inversiones en bienes y servicios prestados por terceros, optimizando recursos, reduciendo riesgos y obteniendo los beneficios esperados.		
Herramienta Informática para el seguimiento del desarrollo de los contratos, a través de dispositivos móviles		
Mecanismos y Controles para asegurar el cumplimiento de objetivos de los contratos de bienes y servicios prestados por terceros		
Solución con el mejor precio y beneficios e impacto		
Cumplir con requerimientos regulatorios (Ej. Sox, PCI, Basilea, etc.).		

“Elaboración propia, fuente”

Desde el punto de vista del marco de trabajo del “Sistema Pakal”, los retos a solventar en el campo de la administración pública de contratos son:

- Alinear los productos y servicios prestados por terceros, con las necesidades de la organización.
- Supervisar la calidad de los servicios prestados por terceros.
- Habilitar la planeación, implantación y administración efectiva de los productos y servicios contratados a terceros
- Mostrar una visión clara de la capacidad de terceros y sus ventajas para la organización.
- Favorecer a una acertada toma de decisiones con base en tableros de control que incluyen indicadores y alertas de riesgos y desempeño en la gestión de los contratos de terceros.
- Incrementar el aprovechamiento de los recursos.
- Supervisión técnica, administrativa-contable, legal-normativa de los proyectos incluidos en la contratación de productos y servicios a terceros.
- Determinar con oportunidad, las condiciones reales de los productos y servicios prestados por terceros y que se incluyen en el objeto de los contratos realizados.
- Disponer de elementos fundados y respaldados por peritos en la materia, para generar opiniones colegiadas en la emisión de dictámenes técnicos de cumplimiento del objeto de los contratos de bienes y servicios otorgados a terceros.
- Cumplimiento de la Normatividad aplicable vigente.

3.12. La justificación normativa desde una perspectiva de la administración pública estatal y municipal.

De conformidad con lo expuesto en el capítulo 2 de esta investigación, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos económicos que dispongan la federación, los estados, los municipios, la Ciudad de México y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Asimismo, establece que los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como la Ciudad de México y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En el capítulo 2 también abordamos la Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la federación en donde establece que la fiscalización de la cuenta pública comprende la revisión

de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias, donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; acerca del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de las demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

La fiscalización de la cuenta pública de los estados y municipios tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión, evaluar y verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La fiscalización es uno de los elementos primordiales de la rendición de cuentas y, por lo tanto, un factor determinante en la calidad de la democracia así como también en la existencia de mecanismos institucionales para la rendición de cuentas.¹¹⁰

Las entidades de fiscalización superior son órganos de carácter técnico que revisan, analizan, auditan y dictaminan las cuentas públicas del Estado y Municipios, son las entidades responsables de informar a las autoridades los resultados de las evaluaciones de cumplimiento en el buen uso de los recursos públicos, así como el cumplimiento de objetivos que derivaron el ejercicio de dichos recursos.

Las entidades de fiscalización superior de los estados son responsables de informar a las autoridades los resultados de sus actividades de evaluación y se constituyeron en la décadas de 1960 y 1970 con la intención de mejorar la calidad de los servicios públicos y reducir los costos del gobierno.¹¹¹

3.12.1. El marco jurídico de la rendición de cuentas en el ámbito municipal

Diversos ordenamientos regulan la rendición de cuentas de los gobiernos municipales. Estos ordenamientos fueron creados para fiscalizar y regular el buen uso y destino de los fondos federales transferidos a los municipios. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los lineamientos generales con que se orienta el ejercicio de los recursos que son asignados a los municipios, éstos se complementan con leyes estatales y reglamentos municipales.

Existen varios fondos de recursos públicos federales, cada uno de estos fondos cuenta con regulaciones específicas, como ejemplo podemos mencionar el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (FAISM) correspondiente al ramo 33, este fondo tiene un

¹¹⁰ Figueroa Neri, Aimée y Alejandra Palacios Prieto, *Auditorías superiores locales en México*, México, Universidad de Guadalajara-M. A. Porrúa, 2015, p. 15.

¹¹¹ *Idem*, p. 21.

conjunto diverso de normas que regulan a los municipios desde los tres ámbitos del gobierno entre las que se encuentran:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Planeación.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Constituciones estatales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Glosa del Poder Legislativo Estatal.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Adquisiciones y Obra Pública del Estado.
- Ley Estatal de Planeación.
- Plan de Desarrollo Estatal.
- Convenios de Desarrollo Social.
- Plan de Desarrollo Municipal.
- Reglamento Interior del Ayuntamiento.

La formulación de la cuenta pública municipal será responsabilidad del presidente municipal, del síndico y del tesorero.

La Secretaría de la Contraloría Estatal realiza el control y fiscalización con carácter preventivo de los recursos ejercidos por las dependencias estatales y es la instancia responsable del control de los fondos pertenecientes al ramo 33, desde que entran a las haciendas públicas estatales y municipales y hasta su erogación final.

El Congreso estatal a través de la Contaduría Mayor se encarga del control y vigilancia de la cuenta pública del gobierno estatal y de los ayuntamientos. En el caso del FAISM el Congreso local es el encargado de fiscalizar los recursos dentro de la revisión de la cuenta pública estatal y municipal.

El cabildo municipal (presidente municipal, regidores y síndicos) es la instancia de gobierno municipal que se encarga de ejecutar el FAISM, por lo que en última instancia ejecuta las decisiones relativas a la obra pública. Su trabajo se realiza a través de las reuniones del cabildo y tiene la obligación de informar al pueblo sobre las cantidades recibidas, los costos de las obras y los resultados obtenidos. Existe la figura de control ya sea a través de un contralor o del síndico.

Los principales obstáculos para la rendición de cuentas en el ámbito municipal se centran en tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada.

A pesar de las múltiples normas y actores que en ocasiones intervienen en la operación y vigilancia de recursos ejercidos por los ayuntamientos, la eficacia de la rendición de cuentas en el nivel municipal es muy limitada, mucho mayor que en los ámbitos estatal y federal de gobierno.

De esta forma, a medida que se desciende del ámbito federal al estatal y al local se va reduciendo también el sentido de responsabilidad de los gobernantes. Aunque no existen estudios empíricos que analicen cómo rinden cuentas los ayuntamientos en México, existe evidencia informal de que en múltiples ocasiones esa rendición es limitada, intermitente y de poca confiabilidad¹¹².

Por ejemplo, hay estados como el Estado de México con 122 municipios cuya fiscalización es en parte responsabilidad del congreso local, el cual por falta de recursos adecuados y por falta de interés revisa apenas a unos pocos, algunos de los cuales, como Tlalnepantla o Naucalpan, cuentan con ingresos fiscales superiores a los de algunos estados de la República.

La población en general en nuestro país demanda que sus gobiernos “democráticos” den resultados. Para ello es urgente construir las instituciones de rendición de cuentas, tanto en el ámbito federal como en los gobiernos estatales y municipales. De otra forma, la democracia mexicana puede convertirse en un concepto vacío al no producir gobiernos eficaces y honestos.

El sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento es un sistema de control externo y una herramienta de gobernanza que puede contribuir a que los recursos que son ejercidos por los municipios puedan ser fiscalizados e informados a la ciudadanía de manera preventiva, detectiva y correctiva en el momento en que se están destinando los recursos hacia el desarrollo de soluciones tecnológicas y de servicios durante y al finalizar el ejercicio de los mismos, contribuyendo de esta forma con la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la administración pública estatal y municipal.

¹¹² Ugalde, Luis Carlos (2003). “La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales”, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México. pp. 6-7.

3.13. Conclusiones.

De acuerdo con lo revisado en este capítulo, el Sistema Pakal de supervisión y aseguramiento, permitirá coadyuvar con cualquier entidad de la administración pública federal, estatal y municipal, con las tareas de evaluación de la consecución de los objetivos y beneficios derivados de la contratación de bienes y servicios relacionados con las tecnologías de información y comunicaciones.

El Sistema Pakal es un conjunto de procesos, especialistas, un método (método Pakal) y protocolos de actuación que en su conjunto trabajan para evaluar el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos, beneficios, servicios y condiciones establecidas en las adquisiciones y arrendamientos realizados por entidades y dependencias de la administración pública federal. Es un sistema que permite cuestionar (falsear) las especificaciones y los resultados de la gestión de contratos en materia de TIC.

El Sistema Pakal no está casado con una visión de proyectos lineal (en cascada) ya que puede ser aplicado antes (preferentemente), durante el desarrollo de un contrato o posteriormente, es decir al cierre del contrato de productos y servicios para detectar desviaciones y posibles omisiones o errores en los productos y servicios recibidos por la ente público.

El Sistema Pakal está diseñado para entornos estables ya que en la administración pública federal las leyes y regulaciones proporcionan escenarios bien establecidos y ordenados por el conjunto de disposiciones en materia de adquisiciones y gestión administrativa de las tecnologías de información y comunicaciones establecidos en los manuales administrativos de aplicación general denominados como MAAGTICSI y MAAGCI.

El Sistema de control externo denominado como Sistema Pakal de supervisión y aseguramiento es un conjunto de elementos que se pueden aplicar como un sistema que incide en los procesos de supervisión, vigilancia y aseguramiento del buen uso de los recursos públicos a través de evaluar el cumplimiento de especificaciones establecidas en el objeto de un contrato.

En la administración pública existe la normatividad que establece los ordenamientos en la gestión y gobernanza que deben ser instituidos durante la operación, gestión y evaluación de los servicios contratados a terceros, el sistema Pakal es un sistema de supervisión (vigilancia), evaluación y certificación mediante un protocolo establecido, acerca del cumplimiento o incumplimiento de las normas, disposiciones y especificaciones que regulan a un contrato de servicios (dependiendo del momento de la aplicación del sistema de control externo) el sistema de control externo no interviene con las funciones de operación y gestión de servicios de terceros a través del método ya que de hacerlo se invalidaría el propio sistema de control externo al convertirse en juez y parte en un proceso de gestión en la administración pública.

El sistema de control externo denominado Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento es una herramienta de evaluación y aseguramiento en el cumplimiento de normas y disposiciones de cualquier tipo de contrato relacionados con TIC, no se encuentra limitada o enfocada a los servicios relacionados con el desarrollo de sistemas de información al ser un mecanismo de

evaluación y certificación de resultados el Sistema se asegura mediante un mecanismo de doble intervención (peritos supervisores y peritos aseguradores) de que las especificaciones y desarrollo de servicios de establecidos en el objeto del contrato se encuentran en cumplimiento o incumplimiento dependiendo de los resultados de la evaluación, el valor que aporta es que esta detección de desviaciones se realiza durante el desarrollo y ejecución de un contrato, permitiendo así a las partes corregir las desviaciones detectadas, y no a posteriori cuando ya se ha materializado el daño al erario público.

La aplicación del Sistema Pakal se encuentra sustentada con el objetivo de las leyes y reglamentos de la administración pública federal, estatal y municipal vinculadas con la consecución de transparencia y rendición de cuentas del presupuesto público, en el debido apego a diversas disposiciones vigentes aplicables en la materia, se hace referencia a la siguiente legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 134.

El artículo 134 Constitucional, la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, tienen el mandato para los servidores públicos de “asegurar” el buen uso y destino de los recursos públicos.

Ley General de Responsabilidades Administrativas (18 de Julio de 2016), Artículo 25.

Política de Integridad en lo referente a que los particulares deben contar con Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, así como mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y rendición de cuentas.

Ley General de Responsabilidades administrativas (18 de Julio de 2016), Artículo 7.

Referente a conductas de los servidores públicos orientadas a garantizar la imparcialidad, integridad y rendición de cuentas del ejercicio público.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno del Poder Ejecutivo Federal.

El documento rector Plan para un Gobierno Abierto y Moderno del Ejecutivo Federal en el que se precisa que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.

Decreto en el que se establecen las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos (10-12-2012), y sus Lineamientos (30-01-2013).

Este decreto tiene por objeto establecer las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la administración pública federal.

Fundamentándose entre otros aspectos en:

1. Que los mexicanos demandan un gobierno eficaz que dé resultados a la población, a través de políticas públicas, programas y acciones que atiendan sus necesidades, así como un uso responsable y transparente de los recursos públicos;
2. Que el gobierno debe administrar los recursos que obtiene de los contribuyentes y de las demás fuentes de ingresos públicos, de manera eficiente, eficaz y transparente y debe rendir cuentas puntualmente a la ciudadanía sobre la aplicación de dichos recursos y los resultados obtenidos.

Capítulo 4. Estudio comparado Internacional Sistemas de Control Externo

4.1. Análisis comparativo de los resultados de la investigación en países extranjeros versus los resultados obtenidos en México

A diferencia de países como Argentina, Costa Rica y El Salvador, donde las leyes de control externo existen únicamente en casos muy aislados, y Chile, Colombia, Guatemala, Honduras y Venezuela, donde no existe ninguna ley que mencione el control externo. Las leyes de adquisiciones de países como: Bolivia, Brasil, Canadá, Ecuador, Estados Unidos, Nicaragua, Panamá y Perú sustentan la necesidad de una entidad que funcione como árbitro en el seguimiento de los procedimientos contractuales establecidos entre un entidad federal y un proveedor de bienes y servicios. Casos como Bolivia estipulan en la **Ley de Adquisiciones de Bienes y Servicios** artículos que indican tácitamente que *“si es necesario, está permitida la contratación de auditores en línea como los responsables de la evaluación y la comisión de calificación”*.

En relación con la **Ley de Obra Pública**, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Perú son países que se destacan por considerar la colaboración de una entidad privada que presten servicios de administración o supervisión, pero debiendo apegarse a lo estipulado en la reglamentación, no obstante, países como Estados Unidos, México y Uruguay solamente cuentan con algunos casos donde se encuentre instituida la intervención de un control externo en materia de obra pública. Mientras tanto en Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras y Panamá no se estipula en ninguna normatividad nada en relación con el control externo.

Las leyes de control se encuentran beneficiadas con la intervención de terceros en materia de control externo, en países como Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Honduras, Nicaragua y Perú en donde la normatividad dirigida al control menciona que *“da responsabilidad a la entidad de la ejecución del control interno dentro de su administración”*, asimismo, emite *“crear una unidad independiente en cada entidad encargada de supervisar y evaluar los procedimientos y acciones en materia de control interno dentro de la entidad”*. Esto da autorización a la administración de llevar a cabo la contratación de externos para el análisis y evolución del control interno cuando éste resulte necesario.

Para la **tecnología de la información y comunicaciones**, las leyes que manifiestan la permisión de entes de control externo, solamente se encuentran dentro de la reglamentación y legislación de Brasil, Canadá, Estados Unidos y Perú. En el caso de Brasil, por enunciar un ejemplo, *“Se establece la unidad especializada para la contratación e implementación de tecnologías de la información. La creación de esta unidad está basada en los archivos de la*

Contraloría General de la Unión. En ésta se establece que para la verificación de la eficiencia de los sistemas de información se puede contratar a un ente especializado en el tema”.

En el caso de Perú, de manera un poco más ambigua pero enunciativa, menciona en el Compendio de normatividad sobre el uso de Tecnología de Información en Perú, que *“Da la facultad de contener la información de cualquier forma posible que facilite su consulta y actualización”*.

Canadá, en el tema de tecnologías de la información, estipula que *“La entidad encargada de las contrataciones en materia de tecnologías de la información tiene la responsabilidad de supervisar cómo se maneja la información y la efectividad de la tecnología utilizada. Esta goza de la autoridad de contratar entes especializados en el uso de este tipo de tecnologías y asimismo entes técnicos en seguridad de la información. Aunque se lleve a cabo la contratación de un ente externo, la responsabilidad sigue siendo de la entidad llevando a cabo la contratación principal”*.

4.2. México

En materia de **Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas Relacionadas con las Mismas y La Ley de Petróleos Mexicanos** se menciona con ambigüedad la intervención de entes externos para la supervisión o intervención en las obras y/o servicios contratados por la administración federal.

4.3. MAAGCI

El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno es el protocolo a seguir por todas las entidades para llevar a cabo una adecuada auditoría interna.

Es importante enunciar nuevamente que en los artículos 3, 22 y 36 el MAAGCI estipula que los titulares de las dependencias y/o entidades son los encargados de llevar a cabo todo tipo de control interno. Dicho manual incluye la supervisión de los servidores públicos dentro de las mismas, la autoevaluación anual de control interno además de la administración de riesgos de cada proyecto. Considerando lo anterior, vale la pena destacar que un sistema de “autoevaluación” se puede calificar tan falible como la carencia de sistema de evaluación. Un sistema de control que abarque desde el comienzo de un proyecto hasta su finalización pasando por la administración de riesgo y la mejora continua y que no es llevado de la mano por un tercero especialista en la materia está destinado al fracaso.

4.4. MAAGTICSI

Como parte de las labores de los órganos de control interno, mismas que vigilarán el cumplimiento del MAAGTICSI. Se explica que el responsable del proceso deberá asegurar que

las acciones y productos se apeguen a los lineamientos del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (MAAGCI). Sin embargo, el MAAGTICSI carece de otro tipo de mención en lo que se refiere a control interno.

Dada la ambigüedad con la que la Legislación en materia de Adquisiciones, Ley de Obras Públicas, Ley de Control Interno y Tecnologías de la Información y Comunicaciones tratan el tema del control externo, es imperante la implementación de sistemas de medición eficaz y eficiente que supervisen y aseguren el cumplimiento de contratos de bienes y servicios cuyo presupuesto y gasto pertenece al erario.

Los sistemas de control tanto interno como externo se basan en el cumplimiento y éste en el desempeño de las personas cuyas funciones deben ser lo suficientemente específicas, claras y estructuradas conforme al puesto de cada uno de ellos. Para que cada persona lleve a cabo sus funciones de manera eficaz, eficiente y dentro de los parámetros de calidad requeridos para el aseguramiento de los objetivos, debe existir un sistema de comunicación no menos eficaz y eficiente. Un sistema de evaluación del desempeño y monitoreo debe, paralelamente, trabajarse de manera coordinada a las políticas, procedimientos, procesos y lineamientos perfectamente especificados en las descripciones de puestos y funciones de todos y cada uno de quienes cuyas actividades son de trascendental importancia para el logro de los objetivos institucionales. En torno a lo anterior, el sistema de control externo a través del método Pakal es el sistema de evaluación que supervisa, asegura y dictamina el estatus actualizado de la situación contractual en materia de bienes y/o servicios.

Tabla 4.1. Estudio comparado de la normatividad en materia de control externo, incluyendo a las tecnologías de información en los países representativos del continente americano.

País	Ley de Adquisiciones	Ley de Obra Pública	Leyes de Control Externo	
			Leyes de Control Externo	Tecnologías de la Información
Argentina	La persona que lo asesora		Existentes	
Bolivia			en algunos casos	
Brazil			SIN Leyes de Control Externo	
Canada				
Chile				
Colombia				
Costa Rica	Solo la Procuraduría Nacional			
Ecuador				
El Salvador	Dentro de un sub-contrato			
Estados Unidos		Cada estado tiene diferentes regulaciones		
Guatemala				
Honduras				
México		Solo dentro de la Obra Pública de PEMEX		
Nicaragua				
Paraná				
Perú				
Uruguay	Solo en contrataciones público-privada	Solo en contrataciones público-privada		Solo en contrataciones público-privada
Venezuela				

"Elaboración propia, fuente"

4.5. Resumen de resultados de la investigación en países extranjeros

4.5.1. Argentina

4.5.1.1. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional

El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional señala los requisitos y objetivos generales con los que se debe llevar a cabo cualquier contratación pública. Dentro de estos objetivos aplica el llevar a cabo toda contratación con publicidad y difusión para mantener un carácter de transparencia como lo señala el artículo 9 de dicho régimen.

Señala que es responsabilidad de la autoridad administrativa la inspección y control de toda contratación, esto refiere toda la responsabilidad de control interno de la contratación a la administración pública, estipulado en el artículo 12.

El régimen refiere que si alguna persona presenta interés por el proceso de contratación tendrá acceso a toda la información perteneciente a éste.

4.5.1.2. Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del estado nacional

El Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del estado nacional establece los requisitos y el proceso que se debe seguir para toda contratación y adquisición de bienes y servicios del estado nacional.

En relación con el control interno, el reglamento estipula que en ningún caso se limitará ningún ejercicio llevado a cabo por los organismos de control. La Oficina Nacional de Contrataciones funcionará como el Organismo de Control en toda contratación llevada a cabo por el Estado Nacional, esto se menciona en los artículos 6 y 7 de dicho reglamento.

4.5.1.3. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Esta administración estipula que es obligación de los funcionarios públicos rendir cuentas a los órganos de control interno y externo de la administración pública, asimismo, establece que estos órganos son la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación y funcionarán como los órganos rectores.

4.5.1.4. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156)

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público otorga autoridad a la Sindicatura General de la Nación para actuar como Órgano Interno de Control dependiente del presidente de la nación. Establecido en los artículos 96, 97 y 100 de dicha ley. Esto brinda la facultad a la Sindicatura General de la Nación para ejercer como inspector y auditor de los órganos que conforman al estado nacional.

La ley estipula en los artículos 105 y 114 que si en algún caso la Sindicatura General de la Nación lo requiere, podrá contratar sociedades anónimas que ayuden en el proceso de auditoría. En el caso que se realice la contratación de sociedades anónimas éstas reportarán directamente a la Sindicatura General.

Asimismo, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público cede autoridad para la creación de la Auditoría General de la Nación. La Auditoría ejercerá como el Órgano de Control Externo del Sector Público. La Auditoría General tendrá las facultades de auditoría e inspección del Sector Público; según el artículo 118 de la ley de Administración Financiera. Asimismo, hace referencia a que el órgano de control externo tiene autoridad para la contratación de profesionales independientes de auditoría.

4.5.1.5. Ley de Ética de la Función Pública

La Ley de Ética de la Función Pública establece que todos los funcionarios del estado nacional deberán desempeñar sus labores mostrando la mayor transparencia posible. Esto da responsabilidad a los servidores públicos de mostrar observancia, dirigir y administrar todo tipo de actividad que esté dentro de su responsabilidad, además de proporcionar toda la información necesaria a los organismos rectores de control interno y externo del Estado nacional.

4.5.1.6. Normativa sobre Contrataciones de Bienes y Servicios Informáticos

Toda la normativa que se refiere a las contrataciones de servicios informáticos especifica que estas contrataciones seguirán el mismo proceso ya estipulado para las contrataciones de bienes y servicios para la administración pública.

4.5.2. Bolivia

4.5.2.1. Normas básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios

Las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, con el propósito de operar con los valores de buena fe, equidad, eficiencia, entre otros, establece normas a seguir en los casos de adquisición de bienes y servicios.

Se establece al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como órgano rector, que tiene como obligación la supervisión de todo el proceso de adquisición además de prestar sus

servicios como asistencia técnica a las entidades que así lo requieran, asimismo, los servidores públicos tienen la tarea de reportar al órgano rector cualquier información que éste solicite.

El designado para la evaluación y la comisión de calificación actuará como el responsable del análisis de toda la información correspondiente a la contratación; además de la creación del informe correspondiente al proceso de contratación y la rendición de cuentas a los órganos y entidades correspondientes. El artículo 38 de las presentes normas establece que si es necesario, está permitida la contratación de auditores en línea como los responsables de la evaluación y la comisión de calificación.

4.5.2.2. Unidad de Auditoría Interna

El Decreto Supremo N° 718, 1 de diciembre de 2010, establece a la Unidad de Auditoría Interna como un órgano descentralizado y autónomo que actúa como el Rector de Control Interno de los servicios del Estado. Dicho decreto establece que todas las entidades y órganos públicos tienen la obligación de rendir cuentas al órgano rector de control interno.

4.5.2.3. Ley de Administración y Control Gubernamentales

Dentro de la Ley de Administración y Control Gubernamentales se nombran los deberes de la auditoría interna con el propósito de evaluar y vigilar los registros y analizar los resultados de las operaciones de la entidad.

Se establece a la Contraloría General de la República como el órgano de control gubernamental, éste es el encargado de proponer las normas de control interno además de realizar el control externo del Estado.

La ley obliga a las entidades a crear normas en materia de control interno para facilitar la regulación dada por la auditoría interna.

La Ley de Administración y Control Gubernamentales tiene establecido todos los protocolos y lineamientos que se deben seguir para llevar a cabo el control interno y externo del Estado. Dentro de los lineamientos se menciona la responsabilidad de cada entidad de facilitar dichos controles.

La Ley no estipula protocolo para una unidad de auditoría externa al Estado.

4.5.2.4. Ley del Estatuto del Funcionario Público

La Ley del Estatuto del Funcionario Público establece que todo servidor tiene que ejercer su trabajo tomando en cuenta los valores fundamentales del Estado, además de cumplir y respetar las leyes. Todo servidor público se tiene que apegar a las normas básicas del Sistema de Administración Personal en orden de facilitar los procesos de evaluación de las entidades.

El Estatuto del Funcionario Público nombra al ministro de Hacienda como el órgano rector del Sistema de Administración Personal y es el encargado de la evaluación de las declaraciones juradas de los funcionarios.

El Estatuto no llega a mencionar si está estipulado en las leyes la contratación de un ente privado para la evaluación de los funcionarios.

4.5.3. Brasil

4.5.3.1. Ley de Adquisiciones

La Ley de Adquisiciones estipula los lineamientos a seguir en cualquier tipo de contratación llevada a cabo por la administración pública. Se confiere total responsabilidad a la entidad realizando la contratación de supervisar, evaluar y asesorar el desarrollo de la adquisición. Dicha entidad tiene la obligación de llevar un reporte de la adquisición en desarrollo.

Se autoriza la contratación de entes privados para supervisar la obra, cuando ésta lo amerite, asimismo, otorga autorización para la consultoría del ente privado para llevar a cabo la certificación de la contratación.

Toda persona que amerite su importancia y/o objetivo, tiene derecho a supervisar los reportes hechos por la entidad.

4.5.3.2. Control interno de la administración pública

Se establecen los principales objetivos de la Contraloría General de la Unión. El mantener un registro de las entidades y sus sistemas internos de control es responsabilidad de la contraloría.

4.5.3.3. Tecnologías de la Información

Se establece la Unidad Especializada para la Contratación e Implementación de Tecnologías de la información. La creación de esta unidad está basada en los archivos de la Contraloría General de la Unión, en ella se establece que para la verificación de la eficiencia de los sistemas de información se puede contratar a un ente especializado.

4.5.4. Canadá

4.5.4.1. Política de Contratación

La Política de Contratación estipula la normativa a seguir en los casos de contratación pública. Dentro de la normativa se le otorga la autoridad de la contratación a la entidad correspondiente.

Todos los servidores de la entidad deben actuar bajo el código de conducta estipulado en las leyes.

Es responsabilidad de la entidad llevar a cabo la contratación, el supervisar y reportar todo lo relacionado con la misma. La contratación será llevada a cabo bajo los lineamientos establecidos dentro de la regulación de contratos del gobierno. Dicha regulación establece que es posible la contratación de “ayuda temporal”. Esta ayuda temporal se refiere a contrataciones en materia técnica y administrativa, asimismo se recomienda a las autoridades de contratación añadir un “derecho a auditar”. Este derecho les proporciona las bases necesarias para verificar la información del contrato.

Dentro de las Políticas de Contratación se incluyen los lineamientos que diferencian a las contrataciones en materia de obra pública. Se estipula que la única diferencia existente es que en contrataciones de construcción existe el sistema de mediación. Este sistema funciona en caso de problema entre los dos entes participantes en la contratación. El mediador es la persona capacitada en el tema autorizada a tomar decisiones.

4.5.4.2. Política de Control Interno

Dentro de las Políticas de Control Interno se confiere total responsabilidad de supervisión del funcionamiento de la entidad a la autoridad máxima de la misma. El supervisor tiene la obligación de reportar a la Contraloría General de Canadá los resultados relacionados al control interno.

Se crea la Auditoría Interna encargada de asesorar y evaluar los sistemas de control interno dentro de las entidades de gobierno. La Auditoría Interna funciona como un órgano descentralizado de evaluación. Esto le da las herramientas necesarias para identificar y asesorar los problemas existentes en las entidades en materia de Control Interno.

La Auditoría Interna opera de tres diferentes maneras. Ésta puede operar con auditores propios, con empresas de auditoría externas o una combinación de ambas. El modo de operación consiste en las necesidades de la Auditoría Interna y del ente bajo la auditoría.

4.5.4.3. Tecnologías de la Información

Dentro de la contratación de tecnologías de la información se establece la importancia de mantener los protocolos adecuados de contratación y seguridad. La seguridad dentro de estas contrataciones es imperativa pues se tiene que proteger y manejar de manera adecuada la información de la administración.

La entidad encargada de las contrataciones en materia de tecnologías de la información tiene la responsabilidad de supervisar cómo se maneja la información y la efectividad de la tecnología

utilizada. Esta goza de la autoridad de contratar entes especializados en el uso de este tipo de tecnologías y asimismo entes técnicos en seguridad de la información. Aunque se lleve a cabo la contratación de un ente externo, la responsabilidad sigue siendo de la entidad que lleva a cabo la contratación principal.

4.5.5. Chile

4.5.5.1. Reglamento para contratos de obras públicas

El reglamento para contratos de obras públicas establece el proceso de elección y contratación por parte de la administración pública. El reglamento establece la normatividad a seguir desde el comienzo de la licitación. Dentro del reglamento no se nombra la rendición de cuentas a algún órgano descentralizado o la contratación de un tercero. Éste sí establece la obligación de los servidores públicos de realizar la contratación con transparencia. Menciona que a la finalización del contrato la Auditoría General de la República tendrá acceso a los documentos referentes al contrato.

Este reglamento da responsabilidad del contrato, obliga a todas las personas a trabajar en él; incluyendo al Ministerio de Obras Públicas. Toda persona que trabaje en la creación y realización del contrato tiene como responsabilidad rendir cuentas de su participación.

Dicho reglamento incluye permiso para la contratación de trabajos de consultoría por parte del Ministerio de Obras Públicas, asimismo estas consultorías tendrán que formar parte de una licitación previamente a su contratación.

4.5.5.2. La ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República

Esta ley reconoce a la Contraloría General de la República como el órgano independiente de control de la nación. Esta ley le atribuye las facultades de auditar e inspeccionar a todos los servicios y organismos dentro del servicio público, además, señala que es responsabilidad de todos los servidores publico rendir cuentas a la Contraloría.

4.5.6. Colombia

4.5.6.1. Conceptos Básicos para el Sistema de Compras y Contratación Pública

Dentro de los Conceptos Básicos para el Sistema de Compras y Contratación Pública se establecen todos los lineamientos a seguir para todo tipo de contrataciones públicas. Dentro de estos lineamientos se identifican pocos que hablan sobre algún tipo de control.

Se establece que toda entidad debe elaborar un plan anual de adquisiciones el cual podrá ser consultado por los órganos de control para verificar que toda adquisición hecha por el Estado sea con los valores de transparencia.

Se establece que antes de cualquier contratación oficial se tendrá que llevar a cabo un análisis de riesgo para garantizar el buen uso de los recursos del Estado.

4.5.6.2. Guía para los Procesos de Contratación de Obra Pública

La Guía para los Procesos de Contratación de Obra Pública establece que las entidades estatales son las encargadas de llevar a cabo todo lo relacionado con el control dentro de las contrataciones del Estado.

Dentro del proceso de control interno en las contrataciones se incluye la evaluación de riesgos. Las entidades son las encargadas de llevar a cabo un análisis de riesgos previo a la contratación, este debe estar apegado a la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación.

Dentro del parámetro de vigilancia de las entidades se tiene que establecer un supervisor o interventor. El interventor se conoce como una persona externa a la entidad del Estado. Dicho interventor tiene como responsabilidad reportar a la entidad por escrito. Esto para dar fe de cualquier discrepancia encontrada en el contrato.

4.5.6.3. Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado

Dentro del control interno de cada entidad del Estado se entiende la organización y el conjunto de los planes, métodos, principios y normas con el fin de garantizar que todas las acciones se realicen dentro de las normas constitucionales.

Se establece que el control interno es responsabilidad de cada autoridad de la entidad estatal. Esto implica que cada subordinado reporte a su superior las tareas que está efectuando y cualquier discordancia que encuentre.

En las normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del Estado se encuentra la cláusula de contratación del servicio de control interno con empresas privadas. Esto se refiere a que cualquier entidad del Estado está autorizada para contratar un ente privado que realice una evaluación del control interno de la entidad. Dicha empresa privada debe gozar de nacionalidad colombiana y formar parte del Sistema de Control Interno y el ejercicio de las auditorías internas.

4.5.6.4. Ley Disciplinaria

De acuerdo con la Ley Disciplinaria de los servidores públicos, toda persona que trabaje dentro de cualquier entidad del Estado debe actuar de manera que salvaguarde la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad y eficacia del Estado.

Dentro de estos parámetros, cada funcionario tiene el deber de facilitar a las autoridades de control el acceso inmediato a la información que éstos soliciten, además de estar obligados a reportar a su superior para mantener el nivel jerárquico del control interno.

4.5.6.5. Ley para Tecnologías de la Información

Dentro de la Ley para Tecnologías de la Información se establece que éstas serán con el propósito del uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la materia. Éstas serán responsabilidades de diferentes órganos de control encargados de supervisar el buen uso de los recursos del Estado, además de la eficacia de estas tecnologías.

4.5.7. Costa Rica

4.5.7.1. Ley de Contratación Administrativa

Dentro de la Ley de Contratación Administrativa se estipulan las responsabilidades, obligaciones y prohibiciones de los participantes dentro de una contratación pública. Dentro de las obligaciones de las entidades estatales se incluye la normativa para seguir el protocolo de control.

Toda entidad o administración deberá actuar dentro de la ley. Estas tendrán que tomar todas las medidas necesarias para que se cumpla el objetivo de la contratación. En la normativa de contrataciones se estipula que la entidad debe reportar a la Proveduría Nacional, éste es el órgano técnico responsable de analizar y apoyar las contrataciones públicas. Este órgano tiene la posibilidad de contratar entes del poder ejecutivo que no estén asignados a proveedurías institucionales.

4.5.7.2. Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos

La Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos estipula la creación del Consejo Nacional de Concesiones. El Consejo es el órgano responsable del análisis, apoyo y evaluación de las contrataciones en materia de obra pública. Para que sea posible la realización de sus tareas, el Consejo está conformado por expertos y técnicos en el tema de la

contratación. El Consejo tiene la facilidad de acudir a la contratación de técnicos y consultorías privadas, si éste necesita de sus servicios para el cumplimiento de sus obligaciones como órgano de control.

Esta Ley obliga a la administración o entidad la fiscalización, seguimiento y evaluación de todo contrato llevado a cabo por la administración.

4.5.7.3. Ley General de Control Interno

La Ley General de Control Interno otorga responsabilidad a todos los entes de la función pública la disposición de un Sistema de Control Interno. Este sistema se integrará al Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública a que se refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

El Sistema de Control Interno se estipula mediante un sistema jerárquico. Es responsabilidad del titular subordinado reportar cualquier acción que sea de importancia dentro del sistema de control interno. Como parte del reporte del sistema se incluye el análisis de riesgos por áreas, sectores, actividades o tareas dentro de la entidad. Esto para asegurar mayor eficiencia dentro del sector público.

El jerarca tendrá la responsabilidad de evaluar el sistema de control, si éste considera necesario el asesoramiento de una consultoría externa a la entidad tendrá a su disposición la contratación de un ente externo como apoyo a la evaluación.

4.5.7.4. Ley General de la Administración Pública

La Ley General de la Administración Pública establece que todo servidor público tiene que acatar las normas establecidas en las leyes. Dentro de estas normas se incluye el reporte constante al jerarca de la entidad. Este reporte se elabora con el propósito de seguir con los protocolos de control interno de la entidad pública.

4.5.7.5. Utilización de tecnologías de información

Dentro de los lineamientos para la utilización de las tecnologías de información se estipula la creación de la Comisión Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (CONATIC). La Comisión es la encargada de proponer políticas para asegurar el buen uso de las tecnologías de la información dentro del sector público. Para dar el apoyo necesario a la Comisión el director administrativo de cada ente está obligado a reportar a la CONATIC todo lo que tenga a su disposición sobre el tema.

4.5.8. Ecuador

4.5.8.1. Ley Orgánica del Sistema nacional de Contratación Pública

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece la normativa vigente para todo tipo de contrataciones del Estado. En dicha ley se crea el Sistema Nacional de Contratación Pública dirigido a las relaciones organizadas orientadas al lineamiento, programación, control y ejecución de las contrataciones.

Establece las Atribuciones de los Organismos de Control y le da obligación de reportar a la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado.

Dentro de los lineamientos a seguir se incluyen los lineamientos para la contratación de consultoría.

4.5.8.2. Ley de Contratación Pública del Ecuador

La Ley de Contratación Pública del Ecuador establece el protocolo a seguir para las diferentes tipos de contratos. Dichos contratos se tienen registrados dentro de cada entidad.

Se menciona dentro de la normativa que de haber alguna discrepancia en el proceso de ejecución del contrato se podrá utilizar un proceso de arbitraje, dicho proceso se llevará a cabo para tener un proceso de medición que se apegue a la cláusula establecida en el contrato.

4.5.8.3. Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público

Las Normas de Control Interno para las Entidades y Organismos del Sector Público establecen toda regla a seguir para cada tipo de entidades del Estado en materia de control. Dichas normas establecen que los responsables del Control Interno serán de cada entidad. El diseño y funcionamiento de dicho control recae dentro de la directiva de la entidad.

El Control Interno para las Entidades incluye la evaluación de riesgo de cada contrato. Eso se llevará a cabo para mantener las contrataciones dentro del ámbito de eficacia y transparencia del Ecuador.

Dentro de los órganos de control interno se nombra a la Unidad de Auditoría Interna como el órgano responsable de supervisar los protocolos y normativa que tiene cada entidad sobre su control interno.

Dentro de la ejecución de control interno no se incluye ninguna posibilidad de contratación de un ente externo a la función pública. El control interno es únicamente responsabilidad de cada entidad.

4.5.8.4. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado será la máxima autoridad en materia de auditoría y supervisión del Estado. Mediante el Sistema de Control, la Contraloría tendrá acceso a las exámenes y evaluaciones administrativas, financieras y operativas dentro del Estado.

Está establecido que si la Contraloría General del Estado lo considera necesario, está permitida la contratación de campañas privadas de auditoría como apoyo, estas contrataciones seguirán su propio protocolo establecido en la mencionada ley.

4.5.8.5. Ley Orgánica del Servicio Público

La Ley Orgánica del Servicio Público establece todas las leyes, obligaciones, derechos y prohibiciones que gozan los servidores públicos. Dentro de los deberes de los servidores públicos se incluye el dar a conocer a su superior cualquier discrepancia identificada que pudiera afectar la ejecución de las tareas de la entidad, esto siguiendo los protocolos de control interno existentes, dicho deber forma parte del cumplimiento de las tareas de manera respetuosa y apegándose a las normas vigentes.

Dentro de la Ley se establecen como órganos de control al Ministerio de Relaciones Laborales, el Ministerio de Finanzas, la Contraloría General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, dichos órganos son las autoridades con la facultad de realizar auditorías y supervisiones a los servidores públicos dentro de las entidades.

4.5.8.6. Tecnología de la Información

La ley de Tecnología de la Información estipulada dentro de la Ley de Contratación Pública del Ecuador establece los lineamientos para las contrataciones y el uso de tecnología de la información dentro del sector público.

Esta ley establece que se utilizará la tecnología de la información para facilitar la transparencia, desarrollo y eficacia del Estado. Todas las contrataciones se llevarán a cabo por medio del protocolo a seguir estipulado en la misma. Dentro de los pasos para llevar a cabo toda contratación dentro de la normativa estipulada se menciona que es obligación de cada servidor público la vigilancia de dichas tecnologías para garantizar su buen uso y eficacia.

4.5.9. El Salvador

4.5.9.1. Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública establece la normativa para la creación de la UNAC Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. La unidad dependerá del ministro de Hacienda y funcionará como órgano técnico y de consultoría en materia de adquisiciones y contrataciones.

Toda entidad de la función pública tiene la obligación de crear una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional. Ésta es la responsable de supervisar las contrataciones realizadas dentro de la entidad.

Dentro de la normativa estipulada en la Ley se establece la posibilidad de que el contratista se apoye con un subcontratista, éste subcontrato debe estar estipulado en el contrato original y estar bajo los lineamientos de adquisiciones de servicios.

4.5.9.2. Contrato de obra pública

Dentro de la ley de contrataciones públicas se incluye la normativa en materia de contratos de obra pública, estos contratos tienen estipulado que la supervisión obligatoria del contrato no podrá ser ejecutada por la misma empresa contratada para la ejecución del contrato. De esta manera se abre la posibilidad a la prestación de servicios de consultorías para comprobar la buena marcha de la obra.

4.5.9.3. Norma de Técnicas de Control Interno Específicas

La Norma de Técnicas de Control Interno Específicas establece los lineamientos y obligaciones que las entidades deben seguir en materia de control interno. La Norma establece que es responsabilidad de la entidad el control interno en su totalidad. Es obligación de los directivos supervisar las acciones realizadas dentro de la entidad y reportarlas al debido órgano de control, asimismo, la Unidad de Auditoría Interna del Ministro ejecutará supervisiones en materia de control interno dentro de las entidades.

4.5.9.4. Ley de Ética Gubernamental

La Ley de Ética Gubernamental estipula los lineamientos bajo los que tiene que actuar todo servidor público. Se establece como obligación del servidor público el actuar bajo la normativa constitucional. Dentro de la normativa se incluye el reportar y/o denunciar cualquier información en materia del Estado, esto como parte del protocolo de control interno de cada entidad.

4.5.10. Estados Unidos

4.5.10.1. Regulación Federal de Adquisiciones

La Regulación Federal de Adquisiciones (Federal Acquisition Regulation (FAR)) da autoridad al Sistema de Regulación Federal de Adquisiciones para actuar como la autoridad para la publicación de las políticas y protocolos en materia de adquisición del Estado.

Dentro de estas políticas se estipula la designación de un oficial de contratación en cada entidad administrativa federal. El oficial designado tendrá la responsabilidad de supervisar todo el proceso de contratación y/o adquisición que se lleva a cabo en la entidad.

El Oficial de Contratación estará facultado para contratar a una agencia o persona física para el apoyo de auditoría y peritaje en cualquier contratación. Esto para asegurar que todas las decisiones se están llevando a cabo conforme a lo estipulado en la contratación. Este tipo de contratación de auditoría se lleva a cabo normalmente en contrataciones de servicios de administración, consultorías y asistencia en evaluación técnica y sistemas de ingeniería y dirección técnica para el desarrollo de una producción.

4.5.10.2. Estándares para el Control Interno del Gobierno Federal

Los Estándares de Control Interno del Gobierno Federal estipulan los principales objetivos y lineamientos del control interno. Estos estándares serán supervisados por la Contraloría General de los Estados Unidos.

Dentro de los Estándares de Control Interno se especifican los cinco principales componentes de control. El Control del Ambiente, la Evaluación de Riesgos, el Control de Actividades, Información y Comunicación y el Monitoreo. Al tener en control estos cinco componentes se considera que se tiene un buen sistema de control.

Se le confiere la responsabilidad de control a la autoridad de cada entidad. Esta autoridad tiene la responsabilidad de estipular y supervisar todas las decisiones tomadas dentro de la entidad. Aunque se le otorgue completa autoridad y responsabilidad de control interno a la autoridad dentro de la entidad. El control interno es responsabilidad de todo el personal dentro de la entidad.

Dentro de estos lineamientos se da autorización a la contratación de entes externos como apoyo al control interno. Este tipo de contrataciones se deberá llevar a cabo bajo la normativa de contrataciones de auditoría y consultoría, estipulada en la Regulación Federal de Adquisiciones.

4.5.10.3. Conducta Ética para los Empleados de la Rama Ejecutiva.

Dentro de la Conducta Ética para los Empleados de la Rama Ejecutiva se estipulan los lineamientos bajo los cuales los servidores públicos deben actuar. Dichos lineamientos dejan claro que los empleados están obligados a actuar bajo las leyes constitucionales.

4.5.10.4. Tecnologías de la información

Dentro de los lineamientos de control del uso de tecnologías de la información dentro de la administración pública se establecen las medidas que debe tomar la autoridad de cada entidad. Esta autoridad es responsable de supervisar el uso y funcionamiento de dichas tecnologías.

Las tecnologías de la información deben estar ligadas a los objetivos y metas de cada entidad, de esta manera cada entidad se asegura de utilizar la tecnología de la mejor manera posible.

Se estipula el poder contratar agencias especializadas en el rubro sólo para proyectos en innovación, proyectos que se están probando y evaluando para ver su uso dentro de la administración, asimismo, se estipula la posibilidad de intercambio de servicios entre una agencia pública y una privada.

4.5.11. Guatemala

4.5.11.1. Ley de Contrataciones del Estado

La Ley de Contrataciones del Estado otorga total facultad de análisis, evaluación y supervisión de las contrataciones a la entidad que las lleva a cabo. Dicha entidad tiene la obligación de reportar el desarrollo de la contratación al Registro de Contratos, órgano adscrito a la Contraloría General de Cuentas.

4.5.11.2. Normas generales de Control Interno Gubernamental

La Normas Generales de Control Interno Gubernamental confieren responsabilidad a la autoridad máxima de cada entidad para instalar un Sistema de Control Interno en la administración, el control interno se basa en analizar y observar toda las decisiones tomadas dentro de la entidad.

El control interno de cada entidad funciona de forma jerárquica y esto debe incluir la evaluación de riesgos, además de la asesoría, capacitación y seguimiento.

4.5.11.3. Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos

La Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos estipula las responsabilidades de todos los servidores públicos. Dentro de estas responsabilidades se le confiere la obligación a todos los funcionarios públicos de actuar bajo las normas del Estado.

4.5.12. Honduras

4.5.12.1. Ley de Contratación del Estado

La Ley de Contratación del Estado establece la normatividad a seguir en caso de cualquier tipo de contratación pública. Con el objetivo de realizar toda contratación pública bajo el margen normativo constitucional, se establece como responsabilidad y obligación de la administración o entidad que realiza la contratación, la vigilancia y supervisión de la misma.

Se crea la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones, órgano técnico y consultivo en materia de contrataciones públicas. La administración tiene la obligación de reportar a la Oficina Normativa sobre la ejecución y desarrollo de la contratación, esto con el objetivo de llevar a cabo la contratación de manera que se asegure el bienestar del estado y la entidad.

4.5.12.2. Contrato de Obra Pública

Dentro de la Ley de Contratación del Estado se establecen las normas que rigen la Contratación de Obra Pública. Este tipo de contrato, a diferencia de los demás, establece la responsabilidad a la administración de adquirir los inmuebles necesarios para la ejecución de la obra.

De igual manera que en la Ley de Contratación del Estado, se establece que la administración es la encargada de la supervisión de la contratación.

4.5.12.3. Manual de Normas de Control Interno

El Manual de Normas de Control Interno otorga la responsabilidad a la entidad para la ejecución del control interno dentro de su administración, este control está estructurado de manera jerárquica, de esta manera todo subordinado tiene la obligación de reportar toda información necesaria a su superior inmediato.

Se crea la Unidad de Auditoría Interna, unidad independiente en cada entidad, encargada de supervisar y evaluar los procedimientos y acciones en materia de Control Interno dentro de la entidad. Esto otorga autorización a la administración para llevar a cabo la contratación de externos para el análisis y evolución del Control Interno cuando éste resulte necesario.

4.5.12.4. Código de Conducta Ética del Servidor Público

En el Código de Conducta Ética del Servidor Público se establecen las obligaciones, responsabilidades y prohibiciones de los trabajadores al servicio del Estado. En dicho código se dictan como obligación de los servidores públicos el actuar de manera transparente a las normas constitucionales. Este código de conducta incluye el reportar al superior inmediato cualquier información necesaria para la ejecución del trabajo de la entidad. Además de facilitar con cualquier información a los órganos de control interno y fiscalización del Estado.

4.5.12.5. Tecnologías de la Información

En el margen normativo en materia de las Tecnologías de la Información se crea el CONATEL. Entidad de control técnico, administrativo y presupuestario dentro de las contrataciones en materia de tecnologías de la información.

4.5.13. México

4.5.13.1. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Dicha ley establece el proceso que las dependencias y entidades deben seguir en caso de adquisiciones, arrendamientos y servicios dentro del sector público. Los artículos 12 y 22 establecen que dichas dependencias y/o entidades son responsables de realizar estudios de factibilidad, además de establecer comités de adquisiciones y arrendamientos. Estos comités serán encargados de supervisar el proceso del contrato de adquisiciones y arrendamientos.

Dentro de esta ley, el artículo 17 instituye a la Secretaría de la Función Pública como un tipo de auditor interno pues ésta tiene que determinar y aceptar el tipo de bienes, arrendamientos o servicios que se podrán adquirir. La Secretaría de la Función Pública también tendrá la libertad de realizar ejercicios de auditoría con el propósito de verificar el objetivo de las adquisiciones; como está establecido en el artículo 57.

La única mención que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece con referencia de permitir los servicios de un tercero en el proceso del contrato se encuentra en el artículo 22 de dicha ley. En este artículo está establecido que la Secretaría de la Función Pública tiene en su poder la autorización de nombrar a un órgano descentralizado para la creación del comité de adquisición y arrendamientos, únicamente cuando el monto y cantidad de la operación lo justifiquen.

4.5.13.2. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la cual tiene como objetivo reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, en sus distintos artículos, le otorga las facultades suficientes a dos diferentes personas que vale la pena señalar como figuras supervisoras en los contratos que celebren una dependencia gubernamental y/o una entidad con una empresa privada.

El artículo 53 de dicha ley menciona que habrá un servidor público designado por la dependencia o entidad que esté celebrando un contrato, para que éste sirva como representante ante el contratista y sea responsable de la supervisión, vigilancia y revisión de contratos. Aunque el servidor público es un tercero en la relación que mantienen el contratista y la dependencia y/o entidad, este tercero no podría ser clasificado como un servicio de auditoría externa, ya que siendo un servidor público éste podría tener ciertos conflictos de intereses con la entidad y/o dependencia con la que se esté celebrando el contrato.

Al igual que en casos anteriores, esta ley otorga las facultades suficientes a la Secretaría de la Función Pública para poder ser señalada como un órgano auditor de los contratos que celebren las dependencias y/o entidades con los contratistas. Dichas facultades son señaladas dentro de los artículos 74, 74 bis, 75 y 76. Dentro del artículo 74 de la ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es señalado que la Secretaría de la Función Pública, dentro de su sistema electrónico del acceso a la información pública, tendrá que compartir de manera trimesina una actualización del contrato que se está celebrando, al igual que el estado de la construcción como tal con el propósito de promover la transparencia.

4.5.13.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas del Sector Público

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas del Sector Público establece todo lo relacionado con la función administrativa del sector público. Declara cuáles son las responsabilidades de cada servidor, trabajando en el sector público. Dicha ley establece que es responsabilidad de las dependencias y entidades asegurar el cumplimiento de los principios y obligaciones que la ley impone a los servidores públicos; establecido en el artículo 48.

El artículo 8 establece que los servidores públicos tiene la responsabilidad de facilitar todo tipo de auditoría y rendición de cuentas establecidas por la gestión pública.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas del Sector Público no establece ningún tipo de auditoría o rendición de cuentas externa, o desarrollada por un tercero.

Artículo 8: Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

IV: Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e

información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes.

4.5.14. Nicaragua

4.5.14.1. Ley de Contrataciones del Estado

La Ley de Contrataciones del Estado contiene la normativa a seguir en caso de cualquier tipo de contratación pública. La normativa contiene las obligaciones de la entidad pública realizando la contratación así como del cliente. Dentro de la normativa se confiere la obligación de la observación y reporte de toda la contratación a la entidad.

4.5.14.2. Obra Pública

La ley de Obra Pública se acata a los lineamientos establecidos dentro de la ley de contrataciones del Estado. En el caso de la contratación para una obra pública, el organismo contratante tiene la obligación de elaborar un plan y analizar los riesgos de dicha contratación.

Al igual que en cualquier otra contratación, se puede llevar a cabo la contratación de personas jurídicas para la prestación de servicios.

4.5.14.3. Normas Técnicas de Control Interno

En las Normas Técnicas de Control Interno se define el control interno como un proceso con el fin de supervisar el desarrollo de las operaciones, éste es responsabilidad toda entidad. Todo servidor público tiene la obligación de seguir el protocolo establecido en estas normas.

Las normas no llegan hacer ninguna referencia sobre la contratación de externos como apoyo para el control interno.

4.5.14.4. Ley de Probidad de los Servidores Públicos

Toda entidad del Estado tiene que aplicar a todo momento la Ley de Probidad de los Servidores Públicos. Dicha ley le da la obligación de actuar siempre bajo el margen de las leyes constitucionales a todo servidor público. Asimismo, dentro del margen normativo se estipula la obligación de los servidores de denunciar cualquier acción que muestre ser de importancia a la entidad.

4.5.15. Panamá

4.5.15.1. Ley que regula la contratación pública

La Ley 22 es la encargada de regular la contratación pública. Dicha ley estipula los diferentes tipos de contratos posible entre la función pública y distintos entes. Dentro de estas estipulaciones se encuentran los derechos, deberes y obligaciones del contratista además del cliente.

Se confiere responsabilidad a la entidad estatal que ejerce el contrato de observar y verificar todas las decisiones tomadas, además de la ejecución de principio a fin del contrato. Estas entidades tienen la obligación de proporcionar un reporte a la Dirección General de Contrataciones Públicas. La Dirección General de Contrataciones Públicas tiene la responsabilidad de regular, fiscalizar y dar apoyo a las entidades que elaboran alguna contratación.

Además del control llevado a cabo por la entidad estatal y la Dirección General de Contrataciones Públicas, la entidad tiene la obligación de dar acceso a la comisión evaluadora o verificadora. La comisión es la encargada de analizar las licitaciones públicas de las contrataciones. Esta Comisión puede estar conformada de funcionarios públicos expertos en el tema de la contratación, o entidades privadas contratadas para analizar las bases de la contratación.

4.5.15.2. Normas de Control Interno Gubernamental

Las Normas de Control Interno Gubernamental le confieren la obligación al titular de la institución o la entidad de gobierno el desarrollo, revisión y actualización del control interno dentro de la entidad. Cada entidad designará a una unidad de auditoría interna responsable del diseño y evolución del sistema de control interno dentro de la entidad.

La institución puede proceder con la contratación de un ente privado designado a la evaluación y diseño del control interno. Esta contratación se podrá llevar a cabo cuando la empresa privada goce con la experiencia necesaria para la ejecución del trabajo, y la contratación se basa en los lineamientos de la ley.

Asimismo, todos las autoridades de control interno dentro de la entidad están obligados a reportar a la Contraloría General.

4.5.15.3. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República se crea con la intención de que sea un organismo independiente que fiscalice, vigile y analice todo el movimiento de fondos y bienes de la República.

Para que este control sea exitoso, todas las entidades están obligadas a reportar a la Contraloría.

4.5.15.4. Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos

El Código de Ética de los Servidores Públicos estipula la normativa a seguir a todo empleado que trabaja dentro de alguna entidad gubernamental. Todo funcionario se responsabiliza de actuar de manera transparente, acatando todas las normas constitucionales. Se obliga a todo funcionario a reportar cualquier acción que encuentre que pueda causar perjuicios a los bienes de la República.

4.5.15.5. Tecnologías de la Información

Dentro de las contrataciones de tecnologías de la información y comunicación se nombra a la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental como el órgano responsable de la ejecución de estas contrataciones dentro de la normativa de la ley.

La Junta Asesora es encargada de supervisar y gestionar los proyectos realizados, esto con el objetivo de asegurar que los fondos del Estado estén siendo usados de manera transparente y dentro del seguimiento de las prioridades establecidas.

4.5.16. Perú

4.5.16.1. Ley de Contrataciones del Estado

La Ley de Contrataciones del Estado establece las normas de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras. Se confiere la obligación de todas las personas que intervienen en los procesos de contratación dentro de la entidad. Además de la supervisión que la entidad tiene la responsabilidad de efectuar.

Se nombra al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado como el órgano encargado de la vigilancia de las contrataciones efectuadas por el Estado. Asimismo, es el encargado de acreditar a las instituciones arbitrarias que efectúan acciones de supervisión.

4.5.16.2. Concesión al Sector Privado de las Obras Públicas

La Concesión al Sector Privado de las Obras Públicas promueve la participación de entes privados en todo aspecto de obras y servicios públicos. En este documento se establece la normativa a seguir en caso de la contratación o concesión a entes privados.

4.5.16.3. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República establece a los órganos encargados de supervisar y verificar las operaciones llevadas a cabo por entidades del Estado. Dicha ley establece las acciones que comprenden al control interno. Estas acciones incluyen la verificación simultánea y posterior que realiza la entidad. Este control interno es responsabilidad de cada entidad que trabaja en conjunto con el Órgano de Auditoría Interna.

Asimismo, se obliga al control externo a la supervisión y verificación de gestión, la capacitación del uso de los recursos y bienes del Estado.

La Contraloría General es el órgano rector de control externo del Estado, dicho órgano goza de autonomía de cualquier entidad del Estado, además de tener el poder de vigilancia de todas las entidades para supervisar el buen uso de los recursos del Estado

Esta ley establece la posibilidad de la contratación de sociedades de auditoría. Éstas tendrán que llevar a cabo el protocolo de contratación como cualquier contrato de prestación de servicios al Estado.

4.5.16.4. Ley del Código de Ética de la Función Pública

La Ley del Código de Ética de la Función Pública establece las normas que tiene que seguir la función pública y los funcionarios del Estado para mantener un ambiente de transparencia.

Da la responsabilidad a todo servidor público de actuar de forma integral con respeto a la función pública. Además de establecer la obligación de cada funcionario de denunciar cualquier discrepancia que encuentre dentro de su trabajo.

4.5.16.5. Compendio de Normatividad sobre el Uso de Tecnologías de Información en el Perú

El Compendio de Normatividad sobre el Uso de Tecnologías de Información en el Perú contiene la información actualizada del uso de tecnologías de información dentro y fuera del sector público.

La Normatividad contiene el protocolo que regula el uso de tecnologías de Información en la gestión de archivos y documentos y el uso de formatos electrónicos en la administración pública.

Dentro del sector público establece el protocolo de contratación, además de muchos de los usos de las tecnologías de la información. Otorga la facultad de contener la información de cualquier forma posible que facilite su consulta y actualización.

4.5.17. Uruguay

4.5.17.1. De los contratos del Estado

El texto ordenado Ley de Contabilidad y Administración Financiera es la recopilación de leyes y reglamentos que establecen procesos y normas sobre contabilidad y administración financiera de la República de Uruguay. Dentro de este texto se establece el marco normativo a seguir para todo tipo de contrataciones públicas. Este marco normativo establece todo tipo de licitaciones posibles. Asimismo, el proceso necesario para cada licitación desde la convocatoria, asesoría y finalización del contrato. Dentro de estas leyes se establece la tarea de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado que tendrá como tarea supervisar el proceso y colaborar con los órganos públicos cuando éstos necesiten su asesoramiento para las contrataciones.

4.5.17.2. Del Control

La Ley 16.736 da facultades de control interno a la Auditoría Interna de la Nación. Ésta tendrá el deber de funcionar como inspectora y auditora del sector público. El artículo 48 de la misma ley establece que el órgano de control interno tendrá la autoridad de contratar a terceros para la consultoría y auditoría como apoyo de sus tareas.

La Ley 15.903 establece al Tribunal de Cuentas como el órgano rector de control externo de la República. Encargado de reportar al presidente de la República los reportes de auditoría e inspección que llevará a cabo dentro de la administración pública.

4.5.17.3. De las responsabilidades

Asimismo, esta ley establece el proceso y responsabilidad de rendición de cuentas de los servidores públicos. Esta responsabilidad incluye su deber de actuar dentro la ley, además de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas.

4.5.17.4. Contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos (Ley N° 18.78)

La ley 18.78 se refiere a todo tipo de contratación público-privada. Este documento incluye desde el marco institucional hasta el proceso de contratación. Dentro de esta normativa se designa la creación órgano auditor de este tipo de contrataciones; la Unidad de Proyectos de

Participación Público-Privada. Esta Unidad tiene como obligación la verificación, evaluación de la realización del contrato.

En esta ley se establecen todas las responsabilidades y facultades que forman parte de la Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada. Dentro de sus facultades se estipula la contratación de auditorías externas. Por lo tanto, podemos decir que sí existe algún tipo de auditoría externa.

4.5.18. Venezuela

Dentro de la Ley de Contrataciones Públicas se estipulan los principales protocolos a seguir durante el desarrollo de cualquier contratación dentro de la administración pública. En dicha normativa no se incluye ningún artículo relativo a las contrataciones de entes privados.

La falta de estipulación de contrataciones privadas de auditoría o algún tipo de control externo reinciden dentro de la Ley contra la Corrupción, la Contraloría General de la República y las leyes en tecnologías de la información.

4.5. Conclusiones

El estudio comparado internacional en sistemas de control externo permitió explorar las disposiciones de ley que en materia de control externo y asistencia técnica especializada por parte de un ente externo especializado que existen en países del continente americano, disposiciones que se encuentran publicadas en los portales oficiales gubernamentales de los países que conformaron el alcance de este estudio de investigación.

Como consecuencia de esta investigación los resultados arrojaron que las disposiciones de ley en esta materia (control externo y asistencia especializada por parte de un tercero independiente) de países como Canadá, Brasil, Perú, Colombia y Estados Unidos de América contemplan la participación de entes de control externo para la verificación de la eficiencia de los sistemas de información, es decir, la normatividad en estos países contempla la posibilidad de la aplicación de entes externos, metodologías y asistencia técnica especializada como la que se propone en el Sistema Pakal de supervisión y aseguramiento para el logro de objetivos y la consecución del buen uso del recurso público mediante una entidad que funcione como “arbitro” en el seguimiento de los procedimientos contractuales establecidos entre una entidad gubernamental y un proveedor de bienes y servicios.

Los resultados del estudio comparado brindaron elementos de información de naturaleza jurídica con respecto a la validez del uso y aplicación de sistemas de control externo como lo es el sistema Pakal para el logro de objetivos y beneficios de los servicios contratados a terceros en los países que contemplan esta posibilidad en sus leyes y regulaciones en materia de

adquisiciones de bienes y servicios relacionados con tecnologías de información en el sector público.

Capítulo 5. Estudio de caso “Aplicación del sistema Pakal al contrato de Servicios de Comunicaciones del CONACYT”

Durante la aplicación del sistema Pakal en las actividades de supervisión y aseguramiento a los servicios de comunicaciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, será desarrollada la siguiente guía de estudio de caso: transcribir el estudio de caso, establecer sus antecedentes, realizar estudio de caso: "Aplicación del Sistema Pakal a un contrato de Servicio integral de comunicaciones en el CONACYT", realizar un análisis e interpretación con los resultados obtenidos y escribir las conclusiones.

5.1. Estudio de caso “Aplicación del sistema Pakal al Servicio Integral de Comunicaciones en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”

5.1.1. Guía del estudio de caso

Para la elaboración del presente estudio de caso se consideraron las recomendaciones del doctor Robert K. Yin para el diseño y método de presentación del estudio de caso, de conformidad con lo publicado en su libro *Case Study Research, Diseño y Métodos*¹¹³, el diseño y la aplicación del sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento a un contrato de servicios de comunicaciones se consideró una herramienta adecuada para comprobar las hipótesis planteadas en esta investigación, en el sentido de comprobar la utilidad que puede tener el sistema Pakal como un instrumento para la gobernanza en materia de adquisiciones y servicios de TIC en una dependencia de gobierno en los Estados Unidos Mexicanos.

5.1.2. Transcripción del estudio de caso

Para el diseño del estudio de caso se consideraron las preguntas de investigación planteadas en la hipótesis, fueron tomados en cuenta la normatividad, el Plan Estratégico de Tecnología y Comunicaciones de la Institución (PETIC) así como las especificaciones técnicas de los servicios contratados por el CONACYT. Una vez identificados todos los elementos normativos y técnicos del contrato de servicios, se procedió a considerar todos los elementos que conforman el Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento para su aplicación durante la ejecución del contrato de servicios de comunicaciones durante el ejercicio fiscal 2015, comenzando los trabajos de investigación durante el mes de noviembre de 2015 y culminando la aplicación del sistema Pakal y su protocolo de cierre en diciembre de 2016.

¹¹³ Yin, K. Robert (2014). *Case Study Research, Design and Methods*. Ed. SAGE, London. UK

Para el desarrollo de la aplicación del sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento en el CONACYT fueron establecidos convenios y contratos de colaboración científica para sustentar normativamente el desarrollo de esta investigación.

Para la aplicación del sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento se aplicó el protocolo de aplicación del sistema, por lo que se dispuso de dos equipos de trabajo, el primer equipo de trabajo estuvo enfocado en la aplicación del proceso de supervisión del sistema Pakal y el segundo equipo de trabajo estuvo enfocado en la aplicación del proceso de aseguramiento.

Para el desarrollo de las actividades, ambos equipos de trabajo contaron con el sistema aplicativo Pakal, el cual cuenta con el soporte integral a los procesos, técnicas y método para sustentar los procesos de supervisión y aseguramiento en el cumplimiento de objetivos y beneficios, que fueron establecidos en la justificación del contrato de servicio de comunicaciones que contrató la institución.

Durante el desarrollo de la aplicación del sistema Pakal, se pudieron aplicar todos los elementos que conforman el sistema incluyendo el método Pakal, que consistió en mapear todos los objetivos y beneficios establecidos en el contrato y vincularlos con los entregables y acuerdos de niveles de servicio contratados por la institución y establecidos en el contrato y su correspondiente anexo técnico.

Asimismo, también los equipos de trabajo se dieron a la tarea de evaluar el cumplimiento técnico y administrativo en la entrega de productos y servicios por parte del proveedor y fortalecer las tareas de supervisión y aseguramiento en la consecución del cumplimiento de metas y objetivos de los servicios, mismos que fueron evaluados en su cumplimiento técnico por peritos certificados en materia de comunicaciones.

Todas las tareas consistentes en la captura de datos, información y su correspondiente evaluación, supervisión y seguimiento fueron debidamente registradas y capturadas en el sistema aplicativo Pakal para su posterior análisis e interpretación para la formulación de conclusiones.

La aplicación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento finalmente culminó con un protocolo de cierre del proyecto de investigación, ante la presencia de peritos independientes calificados en la materia y un académico de gobierno de tecnologías de información, en calidad de testigos sociales calificados, mismo que fue plasmado en una acta de fe de hechos ante un notario público certificado.

El estudio de caso sirvió como una herramienta con valor instrumental para la recolección de datos e información para comprobar las hipótesis de la presente investigación, asimismo, también fue desarrollado como una estrategia para poder comprobar el impacto y los beneficios

que puede brindar el sistema Pakal en materia de gobernanza en la administración pública en México.

5.1.3. Antecedentes del estudio de caso

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) contaba con múltiples contratos de servicio que atienden diversas necesidades de comunicación, representando una operación de estructura fragmentada, lo que conllevaba a una gestión de contratos independientes con un mayor esfuerzo y seguimiento administrativo, por lo anterior se planteó la consolidación e integración de los servicios de comunicaciones con lo cual se espera generar economías y elevar la calidad de los servicios.

Por lo que se llevó a cabo la licitación pública electrónica no. LA.03890X001-N2-2014 “SERVICIO INTEGRAL DE COMUNICACIONES PARA EL CONACYT”.

Los requerimientos de los servicios fueron determinados de acuerdo con las necesidades de operación del 2014, considerando la operación del servicio en esquema administrado.

La licitación consistió en cuatro partidas, como se muestra en la tabla 5.1.

Tabla 5.1. Partidas presentadas en la licitación.

Partida 1	1.	Red de área local
	2.	Red privada virtual (Comunicación de oficinas CONACYT)
	3.	Conexión y acceso a Internet
	4.	Telefonía fija (Sistema de Telefonía, conmutador telefónico y aparatos telefónicos)
	5.	Seguridad de red.
	6.	Resolución de nombres de dominio
	7.	Asignación de Direcciones IP en la red Interna.
	8.	Instalaciones y adecuaciones.
	9.	Centro de operación de red
	10.	Mesa de servicios
	11.	Soporte y respaldo técnico.
	12.	
Partida 2	13.	Servicio troncales de acceso a la PSTN, las DID y llamada local.
Partida 3	14.	Servicio de conexión y comunicación telefónico de llamadas de larga
	15.	Distancia Nacional e Internacional hacia teléfonos fijos y móviles, así como servicio 01 800.
Partida 4	16.	Videokonferencia

Fuente: Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento.

El contrato abierto de prestación de servicios de Red Local de comunicaciones, fue celebrado el 10 de febrero de 2014 entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y UNINET, S.A. DE C.V, con una vigencia del 01 de marzo del 2014 al 28 de febrero del 2017.

La prestación del servicio integral de comunicaciones para el "CONACYT" correspondiente a la partida 1 del servicio de la red local de comunicaciones en las oficinas de "CONACYT", de conformidad con lo establecido en el ANEXO 1 (términos de referencia) del contrato C-30/2014. El anexo 1 contempló los siguientes servicios:

1. Red de Área Local.
2. Red Privada Virtual.
3. Conexión y Acceso a Internet. Telefonía Fija (sistema de telefonía, conmutador telefónico y aparatos telefónicos)
4. Seguridad de Red.
5. Resolución de Nombres de Dominio.
6. Asignación de Direcciones IP en la red Interna.
7. Instalaciones y Adecuaciones.
8. Centro de operación de Red.
9. Mesa de Servicios.
10. Soporte y respaldo técnico.

5.1.4. Realización del estudio de caso: "Aplicación del Sistema Pakal a un contrato de Servicio integral de comunicaciones en el CONACYT"

Después de realizar un análisis sobre la complejidad y posible impacto las autoridades del CONACYT representadas por el Oficial Mayor y el Titular de la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones optaron por acceder a la realización del estudio de la presente investigación científica para la aplicación del Sistema Pakal al contrato C-30/2014.

El objetivo de la aplicación del Sistema Pakal al contrato C-30/2014 consistió en la aplicación de los procesos de Supervisión y Aseguramiento, así como la participación de dos equipos de trabajo cada uno de los cuales contaba con perito especialista en comunicaciones para verificar el cumplimiento del contrato de prestación de servicios de red y comunicaciones.

El alcance de la aplicación de los procesos de supervisión y aseguramiento consideraron todos los elementos y componentes del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento a las especificaciones técnicas del contrato y consideró la identificación y establecimiento como punto de partida fundamental el mapeo de objetivos y metas institucionales versus las metas y objetivos establecidos por la unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones y su correspondiente vínculo con los objetivos y beneficios que fueron establecidos en la justificación normativa del contrato.

. Método Pakal de Supervisión y Aseguramiento

Las actividades anteriormente mencionadas se presentan

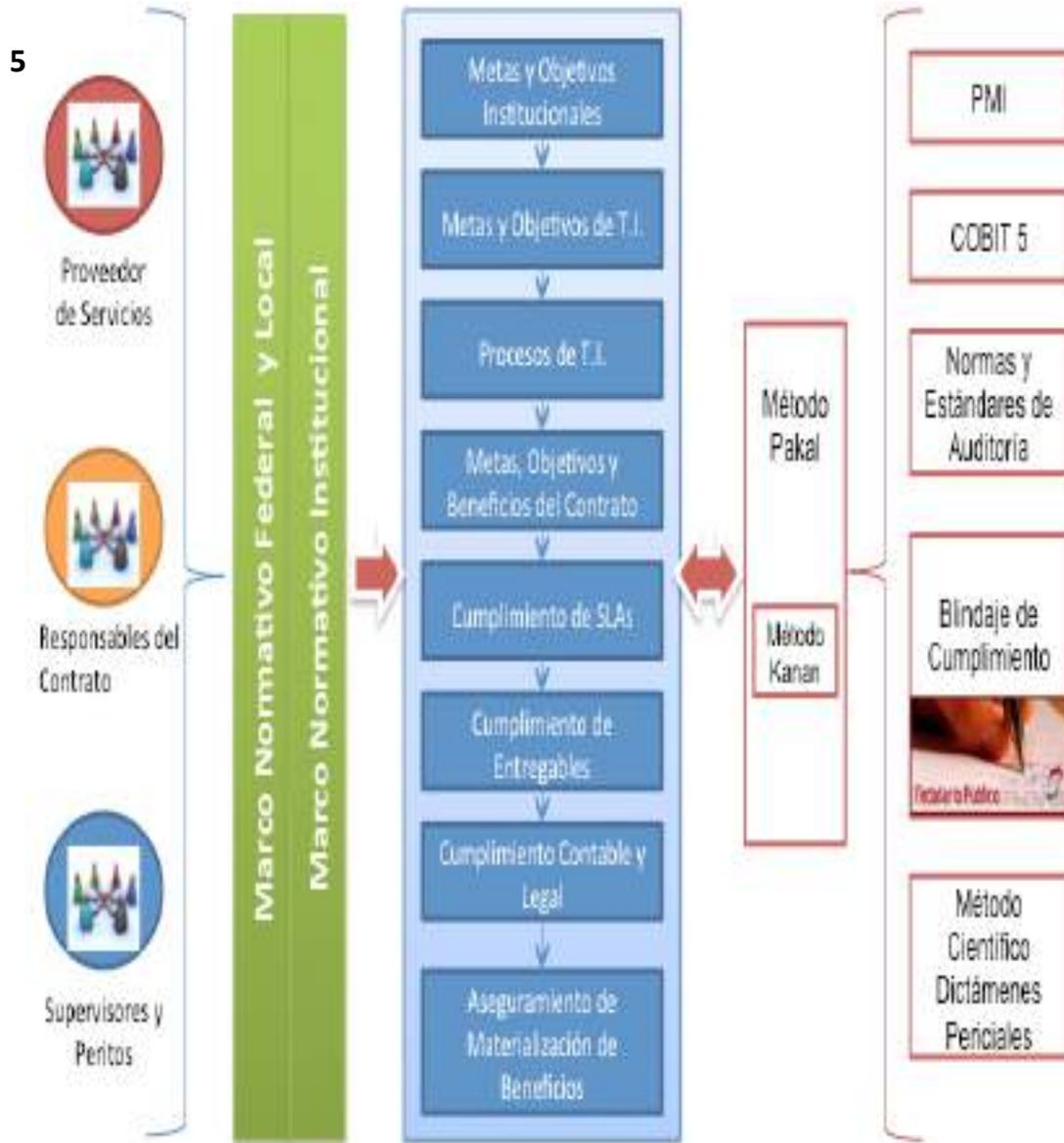


Figura 5.1. Componentes del Método Pakal de Supervisión y Aseguramiento. (“Elaboración propia, fuente”.)

5.2.1. Supervisión

Dentro de las actividades del proceso de Supervisión se capturó el alta del proyecto en el Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento que se presenta en la figura 5.2.

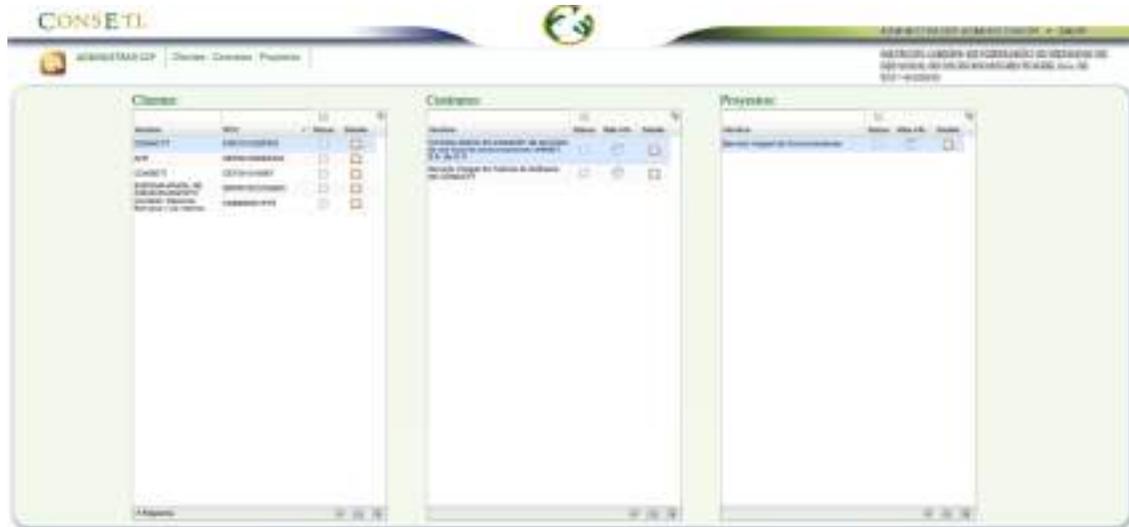


Figura 5.2. Alta de contrato en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)

Se capturaron los objetivos y metas generales del proyecto, los objetivos y metas específicos, los beneficios, los acuerdos de niveles de servicio (sla, olas) y los productos entregables del proyecto en el sistema aplicativo

Adicionalmente se procedió a aplicar los procesos de supervisión y aseguramiento que consistieron en las siguientes actividades:

- Revisión y análisis de los documentos inherentes al Servicio, Contrato, Anexo técnico, Bases de Licitación, reportes, actas de entrega de servicios.
- Desarrollo del inventario de documentación que consistió en la elaboración de toda la relación de documentos de soporte analizados y clasificados e incluidos en los anexos de la presente memoria técnica. Se adjuntó la relación completa de la documentación analizada.
- Asistencia a las instalaciones del CONACYT para revisar la documentación y funcionamiento de los servicios de Red Local de Comunicaciones.

- Asistencia en las instalaciones del proveedor UNINET para revisar la operación del NOC, SOC y Mesa de Ayuda de los servicios de Red Local de Comunicaciones.
- Verificación de la aplicación de pruebas técnicas a los servicios.
- Evaluación analítica y técnica de los documentos relacionados con la administración del proyecto de conformidad con los estándares y mejores prácticas de administración de proyectos generalmente aceptadas y publicadas por los organismos señalados en las bases de licitación.
- Evaluación analítica de los resultados de la evaluación de los servicios
- Formulación de dictamen pericial y dictamen técnico de continuidad.

Se identificaron y capturaron los factores críticos de éxito del proyecto en el sistema aplicativo, como se ilustra en la figura 5.3.



Figura 5.3. Captura de Factores críticos de éxito en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)

5.2.1.1. El proceso de supervisión del sistema Pakal

El desarrollo de la aplicación del sistema Pakal comenzó con la aplicación de los procesos de supervisión que consisten en identificar los conceptos de planeación de los servicios, identificación de los marcos normativos interno y externo, analizar y evaluar los riesgos del contrato y de los servicios que conforman el objeto del contrato, acompañar la ejecución del proyecto mediante aplicación de pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas y finalmente desarrollar la etapa de cierre del proyecto.

La parte sustantiva en la aplicación del sistema Pakal lo constituyen el conjunto de pruebas que se tienen que aplicar, siguiendo el protocolo establecido por el propio método, para el protocolo de aplicación de pruebas en el proceso de supervisión se llevaron a cabo pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas a los servicios prestados por el proveedor.

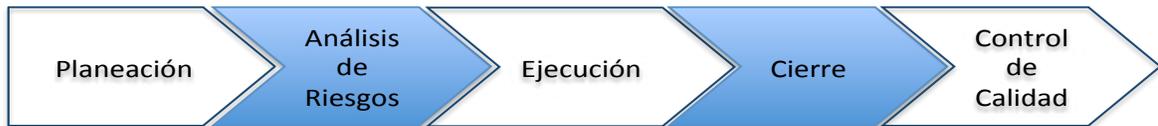


Figura 5.4. Proceso de Supervisión del sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”).

Se procedió a ejecutar y cargar en el sistema aplicativo, cada una de las etapas de supervisión.



Figura 5.5. Captura de actividades de supervisión en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”).

5.2.1.2. Pruebas de cumplimiento de los servicios

Las pruebas de cumplimiento se definieron con base en los requerimientos solicitados en la Partida Uno, Anexo I de la Licitación Pública Nacional Electrónica LA-03890X001-N2-2014 Servicio Integral de Comunicaciones para el CONACYT y plasmados en el anexo técnico del

Contrato Abierto de Prestación de Servicios de Red Local de Comunicaciones UNINET, S. A. de C. V. / CONACYT y deberán cumplir los siguientes tres rubros:

Durante el desarrollo de estas pruebas fue evaluado el conjunto de características que deben cumplir los servicios de conformidad con lo establecido en los Anexos técnicos del contrato C-30/2014; para realizar esta actividad se desarrolló un “Listado de Características a Cumplir de los servicios de la red local de Comunicaciones”.

Las especificaciones y resultados de las pruebas de cumplimiento se encuentran contenidas en el Anexo VA-1 del presente documento.

5.2.1.3. Pruebas sustantivas de los servicios

Las pruebas sustantivas se definieron con base en los requerimientos solicitados en la Partida Uno, Anexo I de la Licitación Pública Nacional Electrónica LA-03890X001-N2-2014 Servicio Integral de Comunicaciones para el CONACYT y plasmados en el anexo técnico del Contrato Abierto de Prestación de Servicios de Red Local de Comunicaciones UNINET, S. A. de C. V. / CONACYT; las pruebas sustantivas consistieron en comprobar los atributos, características y la existencia de evidencia técnica incontrovertible de la prestación de los servicios por parte de la compañía de telecomunicaciones.

Las especificaciones y resultados de las pruebas sustantivas se encuentran contenidas en el Anexo VA-2 del presente documento.

Después del desarrollo de las pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas se realiza por parte del equipo de trabajo del proceso de supervisión, la validación del cumplimiento de actividades del plan de trabajo, los entregables y los acuerdos de niveles de servicios (Slas) en los registros del Sistema Pakal.



Figura 5.6. Captura de productos y niveles de servicio en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)

5.2.1.4. Resultados preliminares de las pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas a los servicios

Durante el desarrollo de la etapa de supervisión de los servicios y la aplicación de pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas fueron detectadas 84 desviaciones al cumplimiento en la entrega de los servicios por parte del proveedor de acuerdo con las especificaciones del contrato de servicios C-30/2014.

Para la corrección de las desviaciones encontradas, se aplicó el protocolo de revisión y validación de las observaciones por parte del equipo de supervisión en conjunto con el administrador del contrato y el proveedor de los servicios.

Los hallazgos de estas desviaciones durante la etapa de supervisión resultaron en recomendaciones por parte del equipo de especialistas en Telecomunicaciones que revisaron, evaluaron y comprobaron ya sea la existencia o inexistencia de evidencia técnica sustentable e incontrovertible de que se cumplieron las especificaciones técnicas de los servicios.

Finalmente las desviaciones fueron aceptadas y corregidas por el proveedor de servicios de la institución y tanto el administrador del contrato como el titular de la unidad de tecnología de información y comunicaciones estuvieron en posibilidad de otorgarle puntual seguimiento al desempeño del proveedor en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales durante la aplicación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento.



Figura 5.7. Resultados de las pruebas de cumplimiento en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)



Figura 5.8. Resultados de las pruebas de cumplimiento en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)



Figura 5.9. Resultados de las pruebas sustantivas en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)



Figura 5.10. Resultados de las pruebas sustantivas en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)

Un factor crítico de éxito en la aplicación del Sistema Pakal consiste en poder demostrar el cumplimiento de los objetivos y beneficios que originaron la autorización del ejercicio de recursos públicos para la contratación de servicios de comunicaciones de un tercero.

Para demostrar la materialización de objetivos y beneficios, la mejor herramienta disponible para un investigador, auditor o perito consiste en levantar encuestas de satisfacción de los servicios recibidos a los usuarios del mismo y de esta forma poder sustentar la demostración en la consecución de beneficios logrados por la institución en la erogación de recursos públicos.

5.2.1.5. Evaluación de la satisfacción de los servicios brindados por el proveedor a los usuarios

La metodología de la evaluación consistió en el diseño de una encuesta de satisfacción que permitió evaluar en cuatro preguntas, los once servicios de los que se compone el contrato que se está supervisando, la encuesta fue revisada y autorizada por el subdirector de Telecomunicaciones de la institución. Los encuestados fueron seleccionados al azar en las diferentes áreas de la Institución.

Las preguntas fueron las siguientes:

1. ¿La conexión a internet con la que cuenta satisface las necesidades para realizar sus actividades laborales?
2. ¿La conexión a la red alámbrica o inalámbrica (WiFi) satisface las necesidades para realizar sus actividades laborales?
3. ¿El servicio de telefonía fija satisface sus necesidades laborales?

4. Cuando ha reportado a la mesa de servicios requerimientos y/o problemas con respecto a telefonía fija y/o internet, ¿le han dado solución satisfactoria?

Se diseñó un espacio en la encuesta de satisfacción para que el usuario pudiera emitir sus comentarios generales acerca del servicio.

5.2.2. Determinación de la muestra para realizar el levantamiento de la encuesta de satisfacción de servicios por parte de los usuarios

Determinación de la muestra para el levantamiento de la encuesta de satisfacción de servicio de los usuarios. El cálculo del tamaño de la muestra es uno de los aspectos más importantes para poder evaluar el porcentaje de satisfacción de los servicios y determina el grado de credibilidad que concederemos a los resultados obtenidos.

Una fórmula muy extendida que orienta sobre el cálculo del tamaño de la muestra para datos globales es la siguiente¹¹⁴:

$$n = \frac{k^2 * p * q * N}{(e^2 * (N-1)) + k^2 * p * q}$$

donde:

N: es el tamaño de la población o universo (número total de posibles encuestados).

k: es una constante que depende del nivel de confianza que asignemos. El nivel de confianza indica la probabilidad de que los resultados de nuestra investigación sean ciertos: un 95.5% de confianza es lo mismo que decir que nos podemos equivocar con una probabilidad del 4.5%.

Los valores k más utilizados y sus niveles de confianza se muestran en la tabla 5.2.

Tabla 5.2. Parámetro k con niveles de confianza.

K	1.15	1.28	1.44	1.65	1.96	2	2.58
Nivel de Confianza	75%	80%	85%	90%	95%	95.5%	99%

e: es el error muestral deseado. El error muestral es la diferencia que puede haber entre el resultado que obtenemos preguntando a una muestra de la población y el que obtendríamos si preguntáramos al total de ella.

¹¹⁴ Triola, Mario (2004). *Probabilidad y Estadística*, 9ª ed., México, Addison Wesley, p. 614.

p: es la proporción de individuos que poseen en la población la característica de estudio. Este dato es generalmente desconocido y se suele suponer que $p=q=0.5$ que es la opción más segura.

q: es la proporción de individuos que no poseen esa característica, es decir, es $1-p$.

n: es el tamaño de la muestra (número de encuestas que vamos a hacer).

De cualquier manera, para calcular el tamaño de la muestra habitualmente se usan criterios prácticos basados en la experiencia o la simple lógica. Algunos de los métodos más usados son los siguientes:

1. El presupuesto de que dispongamos para la investigación.
2. La experiencia en estudios similares.
3. La representatividad considerando un número suficiente de encuestados para que los resultados sean indicativos de la opinión que se está evaluando.

El método utilizado durante el desarrollo de esta investigación consistió en seleccionar la representatividad considerando un número suficiente de encuestados. Los parámetros utilizados se muestran en la tabla 5.3.

Tabla 5.3. Parámetros de los niveles de confianza.

Universo	800	Empleados
Nivel de Confianza	95%	
K	1.96	
p	0.5	
q	0.5	
e	0.05	

Con base en los parámetros anteriores, se realizó la evaluación de la fórmula anterior, dando como resultado un total de 278 encuestas que fueron aplicadas a los empleados del CONACYT.

A continuación en la tabla 5.4 se muestra un resumen de la encuesta.

Tabla 5.4. Resultados de las encuestas aplicadas como parte del método Pakal

Pregunta	Si	No	No Aplica	Total
¿La conexión a internet con la que cuenta satisface las necesidades para realizar sus actividades laborales?	240	24	14	278
¿La conexión a la red alámbrica o inalámbrica (WiFi) satisface las necesidades para realizar sus actividades laborales?	218	24	36	278
¿El servicio de telefonía fija satisface sus necesidades laborales?	263	8	7	278
Cuando ha reportado a la mesa de servicios requerimientos y/o problemas con respecto a telefonía fija y/o internet, ¿le han dado solución satisfactoria?	244	28	6	278

La siguiente gráfica nos permite conocer la opinión de los usuarios acerca de la calidad y suficiencia de los servicios desarrollados por el proveedor.



Figura 5.11. Porcentaje de satisfacción de los servicios de telecomunicaciones.

Con respecto a los comentarios que expresaron los usuarios acerca de los servicios prestados por el proveedor, se contó con la participación de más del 50% de participación de los encuestados que proporcionaron comentarios con respecto a los servicios evaluados, se clasificaron los comentarios de acuerdo con los parámetros de información establecidos en la tabla 5.5

Tabla 5.5. Comentarios aplicados en la encuesta.

Clasificación	Descripción de la clasificación
Correcto	Servicio correcto
Atención	Debe mejor el tiempo de atención
Felicitaciones	Felicitaciones por el servicio
Aplicación	Incidentes con aplicación
Servicio de Internet	Incidentes con el servicio de Internet
Seguimiento	Mejorar el seguimiento del reporte
Equipo de Computo	Incidentes con el equipo de Computo
Telefonía	Incidentes con el servicio de Telefonía
Servicio Externo	Incidentes con el servicio externo
Cuentas de Usuario	Incidentes con el cuentas de Usuario
Servicio de Red	Incidentes con el servicio de Red

La gráfica que contiene los resultados de los comentarios expresados por los encuestados se presenta a continuación:

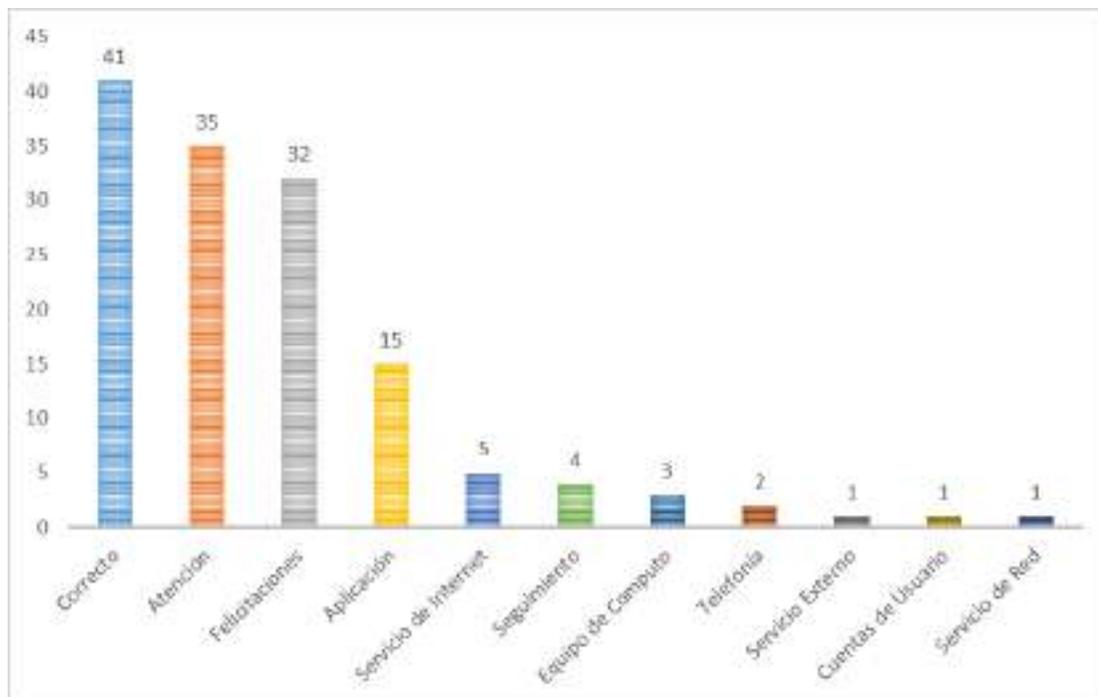


Figura 5.12. Clasificación de los comentarios de la encuesta Evaluación de los servicios de Telecomunicaciones.

De acuerdo con los resultados obtenidos por cada servicio, los especialistas, peritos en telecomunicaciones, concluyeron que el porcentaje de satisfacción de usuario para los servicios que fueron objeto de la supervisión cumplen con el acuerdo de nivel de servicio del 90% de satisfacción.

Tabla 5.6. Resultados porcentaje de satisfacción por servicios otorgados.

Pregunta	% de Satisfacción
¿La conexión a internet con la que cuenta satisface las necesidades para realizar sus actividades laborales?	91%
¿La conexión a la red alámbrica o inalámbrica (WiFi) satisface las necesidades para realizar sus actividades laborales?	90%
¿El servicio de telefonía fija satisface sus necesidades laborales?	97%
Cuando ha reportado a la mesa de servicios requerimientos y/o problemas con respecto a telefonía fija y/o internet, ¿le han dado solución satisfactoria?	90%

Como resultado de la aplicación de las encuestas de satisfacción de los usuarios, el ejercicio dio como resultado el descubrimiento de las siguientes áreas de oportunidad en el servicio:

- Tiempo de atención de los incidentes.
- Seguimiento más personalizado y cercano a la atención de los incidentes.

Los resultados de la aplicación de esta encuesta y sus conclusiones de conformidad con el método de evaluación tienen un nivel de confianza superior al 96%, con un total de 278 encuestas, obteniendo un margen aceptable de error de +/- 4%.

5.2.2. El proceso de Aseguramiento del Sistema Pakal



Figura 5.13. Aseguramiento: validación del cumplimiento en el sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)

En complemento a lo anterior, en este ejercicio se aplicó un esquema de aseguramiento conformado por los procesos detallados en la figura 5.14.



Figura 5.14. Proceso de aseguramiento del sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”.)

El proceso de aseguramiento se constituyó como un conjunto de pasos para evaluar el cumplimiento, la confirmación en la existencia de elementos de sustento técnico y en la reconstrucción de los hechos que conformaron la entrega de los servicios por parte del proveedor.

El equipo de trabajo de Aseguramiento registra en el sistema aplicativo la validación del cumplimiento de actividades del plan de trabajo, los entregables y los acuerdos de niveles de servicios (Slá's) en los registros del sistema.

Posteriormente al registro de validación del cumplimiento y a la verificación de las pruebas sustantivas, el equipo de trabajo de aseguramiento realiza el inventario digital y electrónico para realizar un seguimiento particular y estrecho al desarrollo de los servicios.



Tipo de Documento	Nombre del Archivo	Descripción	Núm.Pág.
Evaluación contratos	1 - Justificación C3014 RED LOCAL UNINET.pdf	Justificación del proyecto	13
Evaluación contratos	2 - Contrato C3014 Red Local Uninet.pdf	Contrato del proyecto	128
Evaluación contratos	3 - Anexo Técnico Red Integral.pdf	Anexo técnico del proyecto	42
Evaluación contratos	4 - MEMORIA TECNICA CONACYT VF.1.pdf	Memoria técnica del proyecto	442
Carga de documentos	5 - R 6.1 Antecedentes del contrato ok.pdf	Antecedentes del contrato	14
Carga de documentos	6 - Justificación C3014 RED LOCAL UNINET.pdf	Justificación del contrato respecto a las necesidades de TI	13
Carga de documentos	7 - Justificación C3014 RED LOCAL UNINET.pdf	Justificación del contrato respecto a las necesidades de la Organización	13
Carga de documentos	8 - Contrato C3014 Red Local Uninet.pdf	Estrategia que establece el Contrato de Red Local	128
Carga de documentos	9 - Justificación C3014 RED LOCAL UNINET.pdf	Justificación del contrato en donde establece la justificación técnica	13
Carga de documentos	10 - Contrato C3014 Red Local Uninet.pdf	Justificación Análisis costo/beneficio	128
Carga de documentos	11 - R 6.1 Antecedentes del contrato ok.pdf	Descripción de antecedentes del contrato	14
Carga de documentos	12 - 15 ReporteAlineacion de metas organizacionales con metas de TI.pdf	Descripción de Alineación de metas Organizacionales vs TI	6
Carga de documentos	13 - R 9 ReporteObjetivosContratoVsTI ok.pdf	Reporte de los objetivos con Metas TI	11
Carga de documentos	14 - R 1 Mapeo CI OC.pdf	Documento Alineación metas contrato vs organizacionales	6
Carga de documentos	15 - R 6.1 Antecedentes del contrato ok.pdf	Descripción de los antecedentes del contrato	14
Carga de documentos	16 - 02 Reporte Mapeo Metas de la Organización vs Metas de TI.pdf	Documento de alineación de metas organizacionales	21
Carga de documentos	17 - R 9 ReporteObjetivosContratoVsTI ok.pdf	Documento de alineación de objetivos con metas	10
Carga de documentos	18 - R 1 Mapeo CI OC.pdf	Descripción de alineación de contratos con metas Organización	8
Carga de documentos	19 - 18 Reporte Marco normativo externo aplicable.pdf	Documento cumplimiento	11
Carga de documentos	20 - R 6.1 Antecedentes del contrato ok.pdf	Documento antecedentes del Contrato, describe factores ambientales	14
Carga de documentos	21 - 07 Marco normativo aplicable al objeto del contrato.pdf	Documentos normativos internos y externos	12
Carga de documentos	22 - R 6.1 Antecedentes del contrato ok.pdf	Documento antecedentes del contrato, describe factores ambientales	14
Carga de documentos	23 - G PND 2013 2018.pdf	Documentos Normativos internos y externos	184
Carga de documentos	24 - Contrato C3014 Red Local Uninet.pdf	Contrato medio de supervisión	128
Carga de documentos	25 - 20 Reporte Cuadro de competencias requeridas matriz de roles y responsabilidades.pdf	Documento con roles y responsabilidades	26
Carga de documentos	26 - Contrato C3014 Red Local Uninet.pdf	Documento en donde está descrito viene las actividades y cronograma	128
Carga de documentos	27 - Contrato C3014 Red Local Uninet.pdf	Contrato	128
Carga de documentos	28 - 20 Reporte Cuadro de competencias requeridas matriz de roles y responsabilidades.pdf	Documento en donde esta descrita la matriz	26
Carga de documentos	29 - Contrato C3014 Red Local Uninet.pdf	Contrato medio de la supervisión	128
Carga de documentos	30 - PLAN de comunicacion CONACYT.pdf	Documento Plan de Proyecto	14

Figura 5.15. Inventario digital y electrónico de los servicios en el sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”).

Durante el proceso de aseguramiento, un equipo independiente de expertos realiza la validación del cumplimiento de los entregables del contrato en el sistema:

Entregables	Cumplimiento	Estado	Objetivo	Código	Estado	Detalle	Beneficio	Código	Estado	Detalle
1 Bases de datos	[icon]	[icon]	Tener un servicio integral de comunicaciones que Conozca los elementos y servicios necesarios	[icon]	[icon]		Incrementar la capacidad de cobertura de la red incrementando en 30% la capacidad de ancho	[icon]	[icon]	
2 Disponibilidad de la red privada virtual	[icon]	[icon]	Tener un servicio integral de comunicaciones que Conozca los elementos y servicios necesarios	[icon]	[icon]		Oferta al servicio de comunicaciones unificado Ofertar un momento en la capacidad de cobertura	[icon]	[icon]	
3 Disponibilidad acceso a internet	[icon]	[icon]	Conocer los elementos y servicios necesarios	[icon]	[icon]		Evitar la adquisición de servicios de software por	[icon]	[icon]	
4 Telefonía fija	[icon]	[icon]	Tener un servicio integral de comunicaciones que Conozca los elementos y servicios necesarios	[icon]	[icon]		Oferta al servicio de comunicaciones unificado Ofertar un momento en la capacidad de ancho	[icon]	[icon]	
5 Seguridad de red	[icon]	[icon]	Tener un servicio integral de comunicaciones	[icon]	[icon]		Controlar los servicios tecnológicos de estado Controlar los servicios de incidencias de ataques y	[icon]	[icon]	
6 Registros										

Figura 5.16. Verificación de entregables en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”).

El equipo independiente de expertos realiza también posteriormente la validación del cumplimiento de los niveles de servicio del contrato en el sistema

SLA	Características	Estado	Objetivo	Código	Estado	Detalle	Beneficio	Código	Estado	Detalle
Disponibilidad de operación del servicio de...	[icon]	[icon]	Tener un servicio integral de comunicaciones que Conozca los elementos y servicios necesarios	[icon]	[icon]		Incrementar la capacidad de cobertura de la red Ofertar al servicio de comunicaciones unificado Ofertar un momento en la capacidad de ancho	[icon]	[icon]	
Disponibilidad de operación de la Red Privada...	[icon]	[icon]	Tener un servicio integral de comunicaciones que Conozca los elementos y servicios necesarios	[icon]	[icon]		Incrementar la capacidad de cobertura de la red Ofertar al servicio de comunicaciones unificado Ofertar un momento en la capacidad de ancho	[icon]	[icon]	
Disponibilidad de operación de la Conectividad...	[icon]	[icon]	Tener un servicio integral de comunicaciones que Conozca los elementos y servicios necesarios	[icon]	[icon]		Incrementar la capacidad de cobertura de la red Ofertar al servicio de comunicaciones unificado Ofertar un momento en la capacidad de ancho	[icon]	[icon]	
Disponibilidad de operación del servicio de T.	[icon]	[icon]	Tener un servicio integral de comunicaciones que Conozca los elementos y servicios necesarios	[icon]	[icon]		Controlar los servicios tecnológicos de estado Controlar los servicios de incidencias de ataques y	[icon]	[icon]	
Disponibilidad de operación del servicio de...	[icon]	[icon]	Conocer los elementos y servicios necesarios	[icon]	[icon]		Evitar la adquisición de servicios de software por Controlar los servicios de incidencias de ataques y	[icon]	[icon]	
6 Registros										

Figura 5.17. Validación de cumplimiento de los niveles de servicio en el Sistema Pakal. (“Elaboración propia, fuente”).

El equipo de trabajo del proceso de aseguramiento genera en el sistema Pakal, la documentación del sistema agrupándola en varios segmentos de documentos a los que se les asigna un folio electrónico.



Figura 5.18. Generación del inventario de documentación con folios electrónicos en el Sistema Pakal (“Elaboración propia, fuente”).

Finalmente se registran y almacenan en el Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento los dictámenes técnicos con carácter pericial, incluyendo todos sus anexos para la integración de toda la memoria documental del contrato de servicios C-30/2014.



Figura 5.19. Integración de dictámenes técnicos en el Sistema Pakal (“Elaboración propia, fuente”.)

Una vez superadas todas las desviaciones e integradas las evidencias técnicas correspondientes, dos peritos certificados en la disciplina de Telecomunicaciones concluyeron que los servicios fueron entregados y puestos en funcionamiento por el proveedor de conformidad con los requerimientos establecidos en el anexo I de las bases de la Licitación Pública Nacional Electrónica LA-03890X001-N2-2014 "SERVICIO INTEGRAL DE COMUNICACIONES PARA EL CONACYT" Partida 1 y del contrato número C-30/2014 y su anexo técnico "Servicio de red local de comunicaciones"

Los peritos especialistas independientes concluyeron que los servicios fueron instalados, entregados y configurados en tiempo y forma de acuerdo con el plan de trabajo y operados al 100% de acuerdo con los reportes de encuestas de satisfacción y de resultados de evaluación.

Adicionalmente al concluir los trabajos de la aplicación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento, los peritos independientes generaron, de conformidad con el protocolo del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento, un documento con recomendaciones de mejora que podrán ser tomados en cuenta por la institución para fortalecer e incluir esas recomendaciones en las siguientes especificaciones técnicas del servicio, que deberán ser puestas a consideración de los participantes en la próxima licitación de los servicios.

5.2.2.1. Resultados de la aplicación del Sistema Pakal

Una vez concluidos los trabajos desarrollados en la aplicación del sistema Pakal de supervisión y Aseguramiento, se procedió a realizar el protocolo de cierre y finalización de la aplicación del sistema con la presencia de las autoridades del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, representadas por el oficial Mayor, el titular de la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones, el subdirector de Administración de Servicios de Tecnologías de Información y Comunicaciones que funge como administrador del contrato de servicios.

Para la ejecución del protocolo de cierre de la aplicación de Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento, se procedió a realizar una entrevista a profundidad al administrador del contrato, quien actualmente funge como subdirector de Administración de Servicios de Tecnologías de Información y Comunicaciones, el objetivo de la entrevista consistió en comprobar las hipótesis planteada en este estudio de investigación científica sobre las aportaciones del Sistema Pakal a los principios y objetivos del gobierno digital.

5.2.3. Cuestionario

Cuestionario de Aplicación del Sistema Pakal al Contrato abierto de prestación de servicios de comunicaciones número C-30/2014 celebrado entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la empresa UNINET, S.A. de C.V. aplicado al administrador del contrato Ing. Marcelo García Olivares, subdirector de Administración de Servicios de Tecnología de Información y Comunicaciones.

1. ¿Participó usted en la aplicación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento (Sí/No)? Respuesta: Sí
2. ¿Considera usted aplicable el Sistema Pakal a otros contratos de su área (Sí/No)? Respuesta: Sí
3. ¿Por qué considera usted que es aplicable? Porque nos ayuda a documentar de forma adecuada y garantizar el cumplimiento del objeto de contrato y sus Anexos y los lineamientos y regulaciones aplicables.
4. ¿Qué opinión le merece el Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento de Contratos? Fortalece la gestión de los servicios prestados por terceros a través de contratos al CONACYT
5. ¿Qué beneficios obtuvo usted del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento de Contratos? El aseguramiento de contar con los servicios de acuerdo con lo estipulado en los convenios y acorde con las necesidades de la Institución.
6. ¿Recomendaría Usted la aplicación del Sistema Pakal a otros contratos de la Institución? Respuesta: Sí
7. Recomendaría Usted la aplicación del Sistema Pakal a otros contratos de la Administración Pública Federal? Respuesta: Sí

8. ¿Cuáles podrían ser las aportaciones del Sistema Pakal a los principios y objetivos del Gobierno Digital de la Agenda Digital Nacional? Facilita los procesos de supervisión y aseguramiento del resultado en la ejecución de proyectos y contratos, brindando las pautas para obtener mejores resultados en la gestión de los contratos. El sistema Pakal contribuye con el uso de tecnologías de información a través de su sistema aplicativo para elevar la eficiencia en la ejecución de los proyectos. Promueve una vigilancia y brinda los elementos de apertura para la vinculación con la industria, academia y sociedad, así como la participación de testigos sociales durante el inicio y conclusión de contratos.
9. ¿Cuáles son los elementos innovadores y de aportación científica del Sistema Pakal al Gobierno Digital que usted identifica? La aplicación de un protocolo técnico y legal estandarizado en los procesos de supervisión de contratos, contribuyendo de esta forma al logro y demostración del cumplimiento de objetivos y beneficios institucionales.
10. ¿Cómo contribuye el sistema Pakal técnica y normativamente durante su aplicación en materia de control externo y administración de riesgos en la agenda del Gobierno Digital? Con el uso de este Sistema permite guiar al servidor público en el seguimiento y evaluación de compromisos contractuales, identificación y evaluación de riesgos, desviaciones y observaciones en desarrollo de la entrega de productos y servicios.

5.2.4. Conclusiones y/o Comentarios Generales

Resultaría conveniente la adopción del uso de este Sistema en todos los servicios y/o convenios de las Instituciones Públicas toda vez que fortalece la transparencia y rendición de cuentas de los involucrados.

Una vez concluido el proceso de entrevista con el administrador del contrato, siguiendo con el protocolo establecido por el Sistema Pakal se procedió a realizar la presentación de los resultados de su aplicación el día 14 de diciembre del año 2016, ante la presencia de un Notario Público, dos Peritos Independientes con acreditaciones internacionales y un académico en materia de Gobierno de Tecnología de Información de una prestigiosa universidad privada del país, estos peritos y el testigo social participaron como observadores e incluso los peritos independientes expresaron sus ideas y pensamientos acerca de los resultados del Sistema Pakal al ser aplicado al contrato C-30/2014 y su anexo técnico “Servicio de red local de comunicaciones”.

En el cuadro que se expone a continuación viene la síntesis de lo expresado por las autoridades de la Institución y lo expresado por los peritos encargados de emitir sus conclusiones y los peritos independientes que fueron invitados en calidad de testigos sociales para la presentación de los resultados del ejercicio.

Tabla 5.7. Resultados de la aplicación del Sistema Pakal en el CONACYT.

Opinión de las autoridades del CONACYT acerca de la aplicación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento al contrato C-30/2014	El “Sistema Pakal” cumplió los objetivos y propósitos para los cuales fue aplicado en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y que el citado sistema desde su perspectiva funciona correctamente para los propósitos que fue diseñado y construido, que fue de gran utilidad para la institución para los fines de transparencia y rendición de cuentas ante la ley.
Opinión de los Peritos Independientes que encabezaron los procesos de Supervisión y Aseguramiento mediante la aplicación del Sistema Pakal	Ratifican el contenido del dictamen técnico denominado Prueba Pericial en Sistemas de Comunicaciones, correspondiente a la Aplicación del Sistema PAKAL al contrato abierto de Prestación de Servicios de Red Local de Comunicaciones, en su dictamen los peritos sugieren la continuidad de la aplicación del Sistema Pakal para otros contratos similares que sean instrumentados en el futuro por parte de la Institución.
Opinión de los Peritos independientes con credenciales internacionales en materia de Auditoría y Gobierno de Tecnologías de Información.	Ambos peritos ratificaron la utilidad y correcto funcionamiento del Sistema Pakal al haber sido aplicado con éxito en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

“Elaboración propia, fuente”

5.2.5. Análisis de los resultados obtenidos producto de la aplicación del Sistema Pakal

Línea base existente antes de la aplicación del sistema de control externo denominado Sistema Pakal de supervisión y aseguramiento en el CONACYT:

- No se había aplicado ningún sistema de control externo (evaluación) a alguno de los contratos de servicios de tecnología de la Institución.
- No se habían verificado el cumplimiento de objetivos y beneficios de ningún contrato de servicios mediante algún método, herramienta o procedimiento.
- No se había ejecutado ningún protocolo de actuación para verificar, validar o certificar el cumplimiento de especificaciones del objeto del contrato así como las condiciones.
- Previo a la aplicación del sistema de control externo (Pakal) no se había convocado a miembros de la sociedad civil a ser testigos de la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del presupuesto público de algún contrato vinculado con las TIC.

- Antes de la aplicación del Sistema de control externo no se habían detectado desviaciones en el cumplimiento del objeto del contrato por parte de los funcionarios involucrados con las funciones de operar y administrar el contrato de servicios ni tampoco por parte de los prestadores del servicio.

El escenario posterior a la aplicación del sistema de control externo denominado Sistema Pakal en el CONACYT se tradujo en los siguientes resultados:

- La verificación del cumplimiento de objetivos y beneficios establecidos en la justificación del contrato.
- La aplicación de protocolos técnicos y jurídicos de actuación para la validación y certificación del cumplimiento de especificaciones mediante el instrumento conocido como dictamen pericial de evaluación y dictaminación mediante aplicación del método científico.
- Se convocó a miembros de la sociedad civil mediante la representación de académicos y científicos de dos universidades una pública y una privada para que acreditaran mediante un protocolo de cierre de aplicación del Sistema Pakal la obtención de los resultados obtenidos en el estudio de investigación científica.
- Durante la aplicación del Sistema de control externo denominado Sistema Pakal se detectaron ochenta y seis desviaciones mismas que fueron subsanadas durante el desarrollo de la entrega de los servicios coadyuvando al logro de los objetivos y beneficios especificados en la justificación de los mismos.

La aplicación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento al contrato número C-30/2014 celebrado entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la empresa UNINET, S.A. de C.V., nos habilitó y facultó para poder lograr la consecución de los siguientes objetivos:

- Aplicar el Sistema Pakal y sus protocolos establecidos.
- Comprobar la efectividad del “Método Pakal” para la identificación, mapeo y vinculación entre objetivos y beneficios institucionales versus los objetivos y beneficios definidos para un contrato.
- Utilizar el sistema aplicativo Pakal para otorgar seguimiento y brindar la capacidad de proporcionar información útil para la toma de decisiones en todo momento durante la aplicación del sistema y su método.
- La aplicación del método Pakal, así como el protocolo de evaluación que tiene establecido permitió detectar omisiones y desviaciones en el cumplimiento de las especificaciones del contrato, generando en el momento las observaciones y recomendaciones para su inmediata solventación y corrección por parte de los involucrados.

- El administrador del contrato evaluó y comprobó los beneficios que le proporcionó el Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento al brindarle todos los elementos de información y protocolo de actuación para poder lograr el cumplimiento y certificación del logro de objetivos y beneficios establecidos en la justificación de la contratación para el beneficio de los usuarios y de la Institución.
- La experiencia de la aplicación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento generada en el administrador del contrato, el titular de la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones y el Oficial Mayor de la Entidad Gubernamental indican su aprobación y complacencia en el cumplimiento de los objetivos para los que fue diseñado el Sistema Pakal. Lo anterior fue debidamente asentado ante una Fe de Hechos ante Notario Público.

5.2.6. Conclusiones del estudio de caso

Durante los últimos años instituciones como el CONACYT han instrumentado procesos y sistemas de control externo a través de mecanismos de contratación de terceros para la supervisión técnica de contratos con gran complejidad técnica y logística, sin embargo, estos sistemas de control externo han contenido mecanismos tradicionales de evaluación de cumplimiento y supervisión de actividades por parte de personal que es entrenado para realizar verificaciones de control, mejor conocidos como lista de verificación ("*checklist*"), este personal no necesariamente cuenta con las capacidades técnicas, experiencia y conocimiento para poder realizar una evaluación completa y suficiente sobre el cumplimiento técnico y buen funcionamiento de los activos que se encuentra supervisando.

En este sentido, el Sistema Pakal ofrece un Protocolo de actuación en donde existen tres factores críticos de éxito que demostraron en su aplicación su utilidad para la gestión de contratos en la Administración Pública:

- La participación de Peritos especialistas en la revisión del cumplimiento técnico y operación demostró que es importante el conocimiento y experiencia al momento de detectar desviaciones e incumplimientos por parte del proveedor de servicios hacia la institución.
- La aplicación del Protocolo de evaluación y certificación de soluciones tecnológicas del método Pakal, le brindó la posibilidad a la institución de gestionar el contrato en estricto cumplimiento técnico, legal y administrativo, permitiendo a través de este protocolo una eficaz rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.
- El protocolo de evaluación y certificación incluyó la participación de especialistas y testigos sociales calificados "independientes" para brindarle certeza y transparencia al proceso de rendición de cuentas al inicio y al término de la aplicación del Sistema.

- El contar con una herramienta aplicativa que le permitió en todo momento a las autoridades de la institución contar con las siguientes capacidades:
 - Conocer los riesgos y factores críticos de éxito del contrato
 - Conocer la situación del cumplimiento y entrega de los servicios como resultado de evaluaciones técnicas efectuadas durante el desarrollo de la prestación de los servicios
 - Recopilar, inventariar y asignar un número electrónico de folio a toda la documentación técnica, administrativa y legal del proyecto para su posterior integración en medios electrónicos de almacenamiento, erradicando de esta manera el uso físico del papel.
 - Consultar memoria técnica, administrativa y legal del proyecto en cualquier momento por entes interesados en conocer el desarrollo y ejecución del proyecto.

Finalmente se pudo comprobar y afirmar categóricamente que el protocolo de actuación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento, el método, sus procesos y la tecnología desarrollada y habilitada, es una herramienta que funciona correctamente como instrumento de Gobernanza en materia de Adquisición de Bienes y Servicios de TIC en la Administración Pública en los Estados Unidos Mexicanos¹¹⁵.

5.2.7. Aportaciones del Sistema Pakal

Se procedió a verificar las aportaciones del sistema de control externo denominado “Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento” como instrumento de Gobernanza en la Administración Pública en México, esto a través de la realización de entrevistas a expertos de administración pública en sistemas de control interno y control externo, así como de entrevistas a expertos en administración y gestión de tecnologías de información y comunicaciones

5.2.7.1. La entrevista a profundidad

En esta técnica, el entrevistador es un instrumento más de análisis, explora, detalla y rastrea por medio de preguntas, cuál es la información más relevante para los intereses de la investigación, por medio de ellas se conoce a la gente lo suficiente para comprender qué quieren decir, y con ello, crear una atmósfera en la cual es probable que se expresen libremente [Taylor y Bogdan, 1990: 108]. Asimismo, se tiene un carácter cercano y personal con el otro, logrando construir vínculos estrechos, inmediatos y fieles; en este sentido, no es casual que en ocasiones estos contactos deriven en conexiones sólidas e intensas con los

¹¹⁵ Los resultados de la aplicación del sistema de control externo fueron examinados y exhibidos ante autoridades del CONACYT así como ante la presencia de los peritos participantes así como con la presencia de testigos sociales y expertos en materia de fiscalización y auditoría que pudieron constatar y dar testimonio de los resultados del ejercicio de investigación estos hechos quedaron asentados en una fe de hechos pública protocolizada ante Notario Público (Notario público número 208 del Distrito Federal) que se encuentra en el Anexo A del presente documento.

entrevistados; por lo que ser sensato, prudente e incondicional forma parte fundamental para el desarrollo de esta técnica, no sólo en el desarrollo de la entrevista, también durante la construcción de los datos.

5.2.7.1.1. OBJETIVO

Analizar, explorar y obtener la información relevante acerca de la opinión de expertos de administración pública en sistemas de control interno y control externo, así como expertos en administración y gestión de tecnologías de información y comunicaciones la validez y aportaciones del sistema de control externo denominado “Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento” como instrumento de Gobernanza en la Administración Pública en México.

5.2.7.1.2. TIPO DE MUESTREO

Para el desarrollo de las entrevistas se realizó un muestreo subjetivo por decisión razonada del investigador en donde los entrevistados se eligieron en función de sus capacidades y experiencia profesional en dos campos de la Administración Pública:

1. Tres expertos en sistemas de control interno y externo en la Administración Pública.
2. Cuatro expertos en gestión y administración de tecnologías de información y comunicaciones, así como en la administración y gestión de contratos de TIC en la administración Pública.

5.2.7.1.3. PERFIL DE LOS ENTREVISTADOS

Para la selección de los expertos en sistemas de control interno y externo, se hizo la selección de los siguientes perfiles:

- Dos expertos en evaluación de sistemas de control interno, con experiencia de más de veinte años en la aplicación de sistemas de control externo con amplia experiencia en la función pública en temas de auditoría, control interno y externo.
- Un experto en evaluación de sistemas de control interno, con experiencia de más de diez años en la evaluación de sistemas de control interno aplicados a las tecnologías de información y comunicaciones con un perfil de auditor en sistemas de información certificado.

Para la selección de expertos en gestión y administración de tecnologías de información y comunicaciones y gestión de contratos de TIC en la administración pública se hizo la selección de los siguientes perfiles:

- Dos expertos con más de quince años de experiencia en la dirección, gerencia y administración de unidades de tecnologías de información y comunicaciones en la administración pública.
- Dos expertos con más de diez años de experiencia en la gerencia y administración de contratos de tecnologías de información y comunicaciones en la administración pública.

Tabla 5.8. Perfiles profesionales para la aplicación de entrevistas a expertos de control interno y de gestión de las TIC.

Perfiles de los entrevistados para explorar la validez del Sistema Pakal como instrumento de Gobernanza en la Administración Pública en México	
Expertos en evaluación de sistemas de control interno, control externo y auditoría en la administración pública en México.	Expertos en dirección, administración y gestión de tecnologías de información y comunicaciones en la administración Pública en México.
Un profesional con más de veinte años de experiencia en sistemas de control interno, control externo y auditoría, ocupando puestos de dirección y hasta puestos de subsecretario en control interno y auditoría en la administración pública federal.	Un profesional con más de veinte años de experiencia en la administración y gestión de unidades de tecnología de información y comunicaciones en la administración pública federal, ocupando puestos titulares en varias entidades y dependencias del gobierno federal.
Un profesional con más de veinte años de experiencia en sistemas de control interno, control externo y auditoría, ocupando puestos de titular en auditoría en la administración pública federal.	Un profesional con más de quince años de experiencia en la gestión y gerencia de unidades de tecnologías de información y comunicaciones, actualmente ocupando un puesto de administrador de varios contratos de misión crítica en una dependencia de la administración pública federal
Un profesional con más de quince años de experiencia en evaluación de sistemas de control interno relacionados con tecnologías de información y comunicaciones, ocupando un puesto como auditor especializado y certificado en sistemas de información	Un profesional con más de diez años de experiencia en la gestión y gerencia de unidades de tecnologías de información y comunicaciones, actualmente ocupando un puesto de administrador de contrato de comunicaciones en una dependencia de la administración pública federal.

“Elaboración propia, fuente”.

5.2.7.1.4. PROTOCOLO PARA EL DESARROLLO DE LA ENTREVISTA

A los entrevistados se les contactó para solicitarles una entrevista con motivo de este estudio de investigación científica, se les hizo llegar un resumen ejecutivo del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento y se les expuso el objetivo de la entrevista y las preguntas que se realizarían durante la misma.

A todos los entrevistados se les presentó el sistema de control externo denominado Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento y se les explicó su objetivo primario, sus objetivos secundarios, componentes, características principales y funcionamiento del sistema aplicativo que sustenta los procesos de supervisión y aseguramiento del sistema.

Posteriormente se realizó con los mismos la entrevista en donde se realizaron las siguientes preguntas abiertas:

1. ¿Cuáles podrían ser las aportaciones del Sistema Pakal (como sistema de control externo) a los principios y objetivos del Gobierno Digital de la Agenda Digital Nacional de la presente administración del Poder Ejecutivo Federal?
2. ¿Cuáles serían los elementos innovadores y de aportación científica del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento al Gobierno Digital de la Agenda Digital Nacional de la Administración Pública Federal?
3. ¿Desde su punto de vista profesional, cómo podría contribuir técnica y normativamente la aplicación del Sistema Pakal en materia de control externo y administración de riesgos en la agenda del Gobierno Digital?

Una vez procesadas las respuestas a las preguntas realizadas durante la entrevista, se presenta la síntesis del resultado de las mismas.

Tabla 5.9. Resultados de la aplicación de entrevistas a expertos de control interno y de gestión de las TIC.

Pregunta número Uno	Pregunta número Dos	Pregunta número Tres
¿Cuáles podrían ser las aportaciones del Sistema Pakal (como sistema de control externo) a los principios y objetivos del Gobierno Digital de la Agenda Digital Nacional de la presente administración del Poder Ejecutivo Federal?	¿Cuáles serían los elementos innovadores y de aportación científica del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento al Gobierno Digital de la Agenda Digital Nacional de la Administración Pública Federal?	¿Desde su punto de vista profesional, cómo podría contribuir técnica y normativamente la aplicación del Sistema Pakal en materia de control externo y administración de riesgos en la agenda del Gobierno Digital?
Como sistema de control, facilitaría los procesos de supervisión y	La aplicación sistematizada de protocolos legales y estandarizados en	El uso de un aplicativo de cómputo que guíe el seguimiento de compromisos

<p>aseguramiento del resultado en la ejecución de los proyectos de tecnologías de la información, garantizando mejores resultados, mediante la generación del mapa de riesgos, y del cumplimiento normativo, técnico y administrativo de los términos y condiciones que fueron establecidos en los compromisos contractuales.</p>	<p>la supervisión de contratos o proyectos, contribuyendo al aseguramiento del cumplimiento de los objetivos institucionales.</p>	<p>contractuales, riesgos, desviaciones, observaciones y el cumplimiento en la entrega de bienes y servicios.</p>
<p>Contribución de elementos del Sistema Pakal a la Agenda del Gobierno Digital, como son:</p> <p>Determinar, planear y ejecutar proyectos y procesos estratégicos del Gobierno Federal, mediante aplicación de mejores prácticas.</p> <p>Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC, para elevar la eficiencia en la ejecución de los proyectos.</p> <p>Promover la vigilancia homogénea, que permita una mejor vinculación con la industria, academia y sociedad, así como para la participación de testigos sociales en el inicio y cierre de contratos de adquisición de bienes y servicios de TIC.</p>	<p>Una gestión digitalizada de la documentación administrativa, técnica, de gestión y legal de los contratos en archivos electrónicos, que permitan contar con expedientes foliados y encriptados electrónicamente, constituyendo con esto la memoria técnica electrónica de un contrato.</p>	<p>Adicionalmente, podría contribuir a tener un marco de referencia para el seguimiento, así como de una evaluación cualitativa y cuantitativa de la ejecución y riesgo de los contratos desde la concepción de los proyectos, como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Con la administración del riesgo mediante el seguimiento planes de trabajo del proyecto o proyectos relacionado con las contrataciones. ▪ Con el seguimiento en línea de la evolución y cumplimiento de metas y objetivos del contrato. ▪ Como plataforma que contribuya a contar con información homogénea para la transparencia y rendición de cuentas, a través de la calificación técnica y científica del cumplimiento de objetivos, beneficios, niveles de servicio y entregables.

“Elaboración propia, fuente”

Tabla 5.10. Perfil de profesionales expertos entrevistados.

<p>Expertos en evaluación de sistemas de control interno, control externo y auditoría en la administración pública en México.</p>	<p>Expertos en dirección, administración y gestión de tecnologías de información y comunicaciones en la administración Pública en México.</p>
<p>C.P. Guadalupe Chequer Mencarini Titular del Órgano Interno de Control del Consejo de Promoción Turística de México</p> <p>Cuenta con una gran trayectoria de más de veinte años desempeñando puestos directivos relacionados con la Auditoría y el Control Interno en Instituciones como la Secretaría de</p>	<p>Ing. Juan Alfonso Mireles Belmonte Coordinador General de Informática INEGI</p> <p>Sobre su experiencia profesional en la Administración Pública Federal, ha encabezado proyectos de gran impacto en organizaciones que enfrentan cambios radicales o en transformación. Ha</p>

<p>la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>desempeñado cargos a nivel Federal de alta dirección en instituciones como la SHCP, Sedesol, Consar, Seguro Popular e IMSS.</p>
<p>Mtro. Guillermo Solís Cruz Titular del área de Auditoría del Órgano Interno de Control de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.</p> <p>Cuenta con una gran trayectoria de más de quince años en Instituciones desempeñando puestos directivos relacionados con la Auditoría y el Control Interno en Instituciones como la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.</p>	<p>Lic. Edgar Massé Téllez Titular de la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones del CONACYT</p> <p>Un profesional con más de más de veinte años de experiencia en áreas de Tecnologías dentro del Gobierno Federal. Ha participado en las últimas dos décadas en implementar los planes de modernización, renovación tecnológica y políticas públicas para transitar hacia un Gobierno Digital Innovador.</p>
<p>Act. Susana Carolina López Guzmán Subdirector del área e Auditoría del Órgano Interno de Control de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.</p> <p>Cuenta con una trayecto de más de quince años de experiencia en evaluación de sistemas de control interno relacionados con tecnologías de información y comunicaciones, ocupando un puesto como auditor especializado y certificado en sistemas de información</p>	<p>Lic. Gerardo Hernández Martínez Subdirector de la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones del CONACYT</p> <p>Un profesional con más de diez años de experiencia en la gestión y gerencia de unidades de tecnologías de información y comunicaciones, actualmente ocupando un puesto de administrador de contrato de comunicaciones en una dependencia de la administración pública federal.</p>

“Elaboración propia, fuente”

Al finalizar la entrevista se les agradeció a los entrevistados su disposición para la realización y consecución de la misma y se les solicitó su autorización para poder hacer mención de sus nombres y cargos en la presente investigación.

Como resultados de las entrevistas se pudo concluir que el protocolo de actuación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento, el método, sus procesos y la tecnología desarrollada y

habilitada, es una herramienta que contribuye como instrumento de Gobernanza en materia de Adquisición de Bienes y Servicios de TIC en la Administración Pública en los Estados Unidos Mexicanos.

5.3 Conclusiones

En el diseño y la aplicación del sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento a un contrato de servicios de comunicaciones se demostró que es una herramienta adecuada para comprobar las hipótesis planteadas en esta investigación, en el sentido de comprobar la utilidad que puede tener el sistema Pakal como un instrumento para la gobernanza en materia de adquisiciones y servicios de TIC en una dependencia de gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Los resultados del Estudio de Caso demostraron que “Sistema Pakal” cumplió los objetivos y propósitos para los cuales fue aplicado en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y que el citado sistema desde su perspectiva funciona correctamente para los propósitos que fue diseñado y construido y que fue de gran utilidad para la institución para los fines de transparencia y rendición de cuentas ante la ley, según lo expresado por los funcionarios públicos de la entidad; así quedó asentado en la fe de hechos notarial número trece mil ochocientos ochenta y cuatro del libro doscientos veintiocho del notario doscientos ocho del Distrito Federal, Agustín Wallace Hampton Gutiérrez Katze.

Los resultados obtenidos en el estudio de caso demostraron que el Sistema Pakal logró mejoras en la gestión del cumplimiento de los objetivos y beneficios del contrato de servicios de redes y telecomunicaciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

La principal contribución e innovación en la aplicación del Sistema y el método Pakal, lo constituye el protocolo de evaluación que tiene establecido permitió detectar omisiones y desviaciones en el cumplimiento de las especificaciones del contrato, generando en el momento las observaciones y recomendaciones para su inmediata solventación y corrección por parte de los involucrados.

A diferencia de la disciplina del conocimiento de la administración de empresas, el objeto de estudio de la administración pública se encuentra normada y regulada por leyes, reglamentos y disposiciones establecidas en manuales y decretos establecidos y publicados por las instancias reguladoras correspondientes.

El Sistema Pakal es un sistema de control externo que establece a través de un método y protocolos de actuación sustentados en la normatividad un modelo de intervención para supervisar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones de ley mediante evaluaciones de expertos a través de la generación de dictámenes periciales; la hipótesis del estudio de investigación plantea la posible utilidad del sistema Pakal como herramienta que contribuye a

través de un método, procesos y una herramienta tecnológica al cumplimiento de las normas y disposiciones establecidas en las leyes en materia de adquisiciones y responsabilidades de la administración pública en la administración pública federal; al ser un sistema de control externo el sistema Pakal es un conjunto de elementos que incide en la supervisión, vigilancia y aseguramiento del cumplimiento de normas y disposiciones de ley, la hipótesis no plantea como objeto principal el comprobar la incidencia que tiene el sistema en el comportamiento de los servidores públicos al ser aplicado el sistema de control externo, este podría ser objeto de estudio de otro proyecto de investigación.

Capítulo 6. Conclusiones

6.1. Resultados

Con el desarrollo de esta investigación y con los resultados logrados se pudo comprobar las aportaciones del Sistema Pakal a los principios y objetivos del Gobierno Digital de la Agenda Digital Nacional, es decir, se corroboró que el Sistema Pakal funge como un sistema de control externo, dado que facilitó la rendición de cuentas y la transparencia, en la supervisión y aseguramiento del buen destino de los recursos públicos a través del seguimiento en los procesos de supervisión y de aseguramiento y mediante un mapeo y seguimiento de los riesgos y del cumplimiento normativo, técnico y administrativo de los términos y condiciones que fueron establecidos en los términos de referencia de un contrato de servicios relacionados con TIC. Estas características permiten contribuir con los siguientes elementos de la Agenda del Gobierno Digital:

- Determinar, planear y ejecutar proyectos y procesos estratégicos del gobierno federal mediante la innovación tecnológica y aplicación de mejores prácticas.
- Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC para elevar la eficiencia operativa del gobierno.
- Promover el Desarrollo del Gobierno Digital mediante la vinculación con la industria, academia y sociedad por la participación de testigos sociales en el inicio y cierre protocolario de un contrato de adquisición de bienes y servicios de TIC.

Asimismo, se pudo constatar que los elementos de innovación y aportación del Sistema Pakal al Gobierno Digital de la Agenda Digital Nacional se pueden clasificar en:

- La aplicación de un protocolo legal y estandarizado para la supervisión y aseguramiento del cumplimiento de un contrato a través de dictámenes periciales.
- El uso de un sistema aplicativo para darle seguimiento a los riesgos, desviaciones, observaciones y cumplimiento en la entrega de bienes y servicios de TIC
- La integración digital de toda la documentación administrativa, técnica, de gestión y legal de un contrato en uno o varios archivos electrónicos foliados y encriptados electrónicamente constituidos en una memoria técnica del contrato.
- La evaluación cualitativa y cuantitativa del riesgo de un contrato y su(s) proyecto(s) al momento de la concepción de los mismos.

Durante la aplicación del Sistema Pakal en la dependencia gubernamental, se pudieron verificar las contribuciones que el sistema tiene en materia de control externo y administración de riesgos mediante los siguientes elementos:

- Con la administración del riesgo mediante el seguimiento de la Estructura Desglosada de trabajo (por sus siglas en inglés, WBS) del proyecto o proyectos involucrados en un contrato.
- Con el seguimiento en línea de la evolución y cumplimiento de metas y objetivos del contrato y sus proyectos involucrados.
- Con el seguimiento en línea del cumplimiento de los beneficios establecidos en el contrato y sus proyectos involucrados.
- Con una herramienta que facilita la transparencia y rendición de cuentas a través de la calificación técnica y científica del cumplimiento de objetivos, beneficios, niveles de servicio y entregables contribuyendo al gobierno abierto y moderno (Gobierno Electrónico) promovido por la Agenda Digital Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal del Poder Ejecutivo.

Respecto al estudio de caso: “Aplicación del Sistema Pakal al contrato de Servicios de Comunicaciones del CONACYT” los resultados: permitieron corroborar que este sistema le ayudó a dicha Institución a:

- Asegurar el correcto y completo desarrollo del contrato.
- Asegurar el cumplimiento de objetivos y acuerdos de niveles de servicio esperados de la contratación de productos y servicios críticos, para el soporte y gestión de servicios de tecnologías de información en sus organizaciones.
- Alinear las metas de la organización con las metas de tecnología de información.
- Administrar y supervisar la entrega de los productos y servicios de terceros.
- Sustentar el servicio en las mejores prácticas, estándares y normas internacionales de auditoría, seguridad y administración de riesgos.
- Supervisar la materialización de beneficios planteados en la especificación y justificación del producto y/o servicio contratado en materia de tecnologías de información.
- Tener memorias técnicas de la ejecución del proyecto, reportes de evaluación de cumplimiento/incumplimiento, dictamen con carácter pericial en caso de incumplimiento y un documento de continuidad.
- Tener claridad y orden en los documentos que sustentan lo desarrollado en cada contrato a través de un inventario clasificado e identificado.

Finalmente podemos afirmar que el **protocolo** utilizado por el Sistema Pakal *se constituye como la principal innovación y fortalecimiento* de los procesos de supervisión y aseguramiento en la administración pública federal, el Sistema Pakal es una caja de herramientas que se puede aplicar dependiendo del problema, en la gestión pública la innovación es concebida como un proceso adaptable que se guía mediante la experimentación y aprendizaje en un

entorno de transformación¹¹⁶, la aplicación de un protocolo de actuación en donde se incluye la participación de expertos y testigos sociales con un perfil precalificado e independientes al proceso de adquisición y contratación, y asimismo independientes y ajenos al proceso de aplicación del propio Sistema Pakal, lo anterior para dar testimonio del cumplimiento de objetivos y beneficios del ejercicio del recurso público ante Notario Público, es un elemento sustantivo y fundamental de la Gobernanza, ya que promueve y asegura la participación de miembros de la sociedad como testigos de calidad en un proceso que cuenta con elementos de transparencia y suministro de información suficiente y calificada para favorecer la rendición de cuentas de los servidores e instituciones públicas involucrados en el proceso.

Todos estos resultados fueron comprobados y ratificados por el administrador del contrato y por las autoridades del CONACYT ante la presencia de un Notario Público.

El sistema Pakal se puede constituir como una herramienta preventiva, disuasiva y detectiva para el correcto y buen ejercicio de los recursos públicos en materia de adquisiciones y arrendamientos del sector público, al ser un sistema que cuenta con la tecnología apropiada para publicar los resultados del ejercicio de recursos públicos en cumplimiento de los objetivos y beneficios que derivaron en la adquisición; se convierte en una herramienta de gobierno electrónico que contribuye con la rendición de cuentas y la transparencia, que son los ejes fundamentales de un gobierno abierto y moderno.

6.2. Comentarios

Así como han evolucionado los esquemas de gobierno corporativo, en donde la participación de los sistemas de control interno y control externo de la organización se constituyen en el mecanismo mediante el cual la estructura estratégica y de toma de decisiones de la organización puede evaluar, dirigir y otorgar seguimiento continuo a los procesos de gestión y administración de la organización, ese esquema ha sido incorporado por otros países del continente americano, como Canadá, Estados Unidos, Perú, Brasil y Colombia, tal como lo pudimos observar en el estudio comparado del capítulo 4 de esta tesis.

Hoy en día la administración en las organizaciones y el sector público buscan instrumentar mecanismos y herramientas mediante los cuales se pueda “asegurar” el cumplimiento de objetivos y beneficios, el buen uso de los recursos y materializar la transparencia y la rendición de cuentas de los involucrados. Sin embargo, estas herramientas de “supervisión y aseguramiento” no serán efectivas sin la ética de los funcionarios involucrados en donde la aplicación de valores y códigos de conducta orientados al cumplimiento de la ley y la buena

¹¹⁶ Sanchez González, Jose Juan (2010). ¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales. Espacios Públicos, Vol 13, Núm27, (pp.10-32). UAEM

convivencia son fundamentales para que cualquier sistema de control (interno y externo) pueda lograr sus propósitos.

El desarrollo de esta investigación permitió dar cuenta de que el Sistema Pakal carecía de un código de valores y conducta de los participantes, por lo que se procedió a desarrollar e incorporar un código de ética y conducta para los profesionales que participen en su instrumentación, este código de conducta y de valores está sustentado en los códigos de ética y valores de conducta de los principales organismos internacionales vinculados con la auditoría interna y externa.

El Sistema Nacional Anticorrupción recientemente instrumentado en México tiene dos grandes oportunidades, primero es un sistema complejo de instrumentar y habilitar por la estructura que lo conforma, el segundo y más grande desafío que presenta este sistema es que sigue siendo de naturaleza inminentemente detectiva y que busca sancionar actos de corrupción en la administración pública, carece de herramientas y mecanismos preventivos para “inhibir” la corrupción en los servidores públicos.

El Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento, dados los resultados de su aplicación y la percepción de los expertos entrevistados, puede ser una excelente herramienta para combatir la corrupción a la hora de desarrollar y entregar proyectos que tengan que ver con la concesión de productos y servicios que tendrán un impacto en la ciudadanía a la que sirven y gobiernan.

El Sistema Pakal es una herramienta que le permitirá indudablemente a cualquier administrador público gestionar el riesgo del contrato para el logro y consecución de metas y objetivos de los recursos públicos, esto se sustenta en la calificación y cuantificación del riesgo y su respectivo seguimiento durante la vida del contrato.

La contribución con el conocimiento en la administración pública del Sistema Pakal se constituye en la aportación de un método que incluye protocolos de actuación y certificación en la consecución de objetivos y beneficios de los procesos de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios en la administración pública en México, la inclusión de conductas y principios de actuación alineados con los principios y fundamentos de la ética en el comportamiento de los actores involucrados (servidores públicos y proveedores de servicios involucrados) proporcionan un marco que definitivamente pueden ser considerados como una herramienta de gobernanza y una alternativa viable para el buen uso y gestión de los recursos públicos.

Fuentes de información

1. Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público (2011). INAP, México.
2. Aguilera, Hintelholher, Rina Marissa (2012). *La Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*. INAP. México.
3. Bañón, Rafael y Carrillo Ernesto (compils.)(1997). *La nueva administración pública*. Alianza editorial, Madrid.
4. Bejar, Luis José (2012). *Curso de Derecho Administrativo*. Universidad Panamericana, Novum editorial, México.
5. Bozeman, Barry (1993). *Public Management. The State of Art*, Jossey-Bass, California, USA.
6. Cabrero Mendoza, Enrique (1997). *Del Administrador al Gerente Público*. INAP, México.
7. Castelazo, José R.,(2007). *Administración Pública una visión de Estado*. INAP, México.
8. Castellon Munita, Juan Agustín (2004). Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Andrés Bello, Editor Pedro B. Sánchez Cabrera. Editorial Jurídica. Santiago, Chile.
9. Castrejón García, Gabino E. e Irene Díaz Reyes (2013). *Control, Fiscalización y Transparencia*, Novum editorial, México.
10. Chávez Moreno, Edgar Armando; Randall Ramírez Loria y Flores Ortiz, María Virginia (2014), "Global Conference on Business & Finance Proceedings", Vol. 9, Issue 2.
11. CMMI for Development V1.2, 2006, Carnegie Mellon, Software Engineering Institute, USA.
12. COSO report 2013, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). USA, 2013.
13. C. Douglas North (2008). *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1994. p. 232.
14. Cunill Grau, Nuria (2008). "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada", en PNUD (forthcoming), *Contribuciones al Debate: Estado y Democracia de Ciudadanía en América Latina*, Ed. Myrsa, Lima.
15. Gareth R. Jones (2013). *Teoría organizacional: Diseño y cambio en las organizaciones*. Traducción María de Lourdes Reyes Ponce Edición. Naucalpan de Juárez, Edo. de México; Pearson, 7a. edición.
16. Gómez, Carlos (1998). "Administración Pública Contemporánea, McGraw-Hill, México.
17. Gómez Díaz de León, Carlos y Xóchitl Arango Morales (2012) "Administración Pública y Gobernanza: El Papel de la Gestión Ética en las Organizaciones Públicas". *International Journal of Good Conscience*. ISSN 1870-557X (pp.109-122).
18. Gómez de Lara, Fernando Juan José (2014). "Contratos Administrativos de adquisiciones, arrendamientos y servicios. Un análisis sobre sus elementos e implicaciones jurídicas de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público". México, INAP.
19. Guerrero, Omar. *Nueva Gerencia Pública*, Universidad de Zulia, Venezuela, 2003.
20. Hall H., Richard (1985). *Organizaciones estructura y proceso*. University of New York; PHP, 3a. ed., p. 59.

21. Informe General Cuenta Pública 2014 (2015), Estudio General sobre las Tecnologías de Información y Comunicaciones en la Administración Pública Federal, Anexo 6, Cámara de Diputados, México.
22. Infante Meléndez, Héctor Mateo. *Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público*, INAP, México, D.F., 2011.
23. Kossick Jr., Roberto Moreno (2004). "El rol de la tecnología de la información y de las comunicaciones en el fortalecimiento de la participación ciudadana y en la configuración de la democracia: la experiencia inicial de México", Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 29, Caracas.
24. Ley de obras públicas y servicios relacionadas con las mismas, Diario Oficial de la Federación 09042012, p.36
25. Lira, Óscar Manuel. *Cibercriminalidad. Fundamentos de Investigación en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, D.F., 2010.
26. Lluch, Xavier Abel (2012). *Facultad de Derecho ESADE (URL)*, Instituto de Probática y Derecho Probatorio, Bosch Editor. España.
27. Moreno Espinosa, Roberto (2014) (coord.). *Administración Pública y Gobernanza*, Universidad Autónoma del Estado de México, Dirección de Difusión y Promulgación de Estudios Avanzados.
28. Márquez Gómez, Daniel. *Calidad en la Administración Pública*, Editorial Novum, México, D.F., 2011.
29. Millán Henio, Natal Alejandro. *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. Editorial Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Edo. de México, 2008.
30. Muñoz Soto, Leonel (2008). *La contratación de servicios en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Una perspectiva desde el sistema de gestión de calidad*, INAP.
31. ISACA. *Monitoring Internal Control Systems and IT*, ISACA, USA, 2010.
32. *Comentarios a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*. Public Management de México, S.C., Cruzado y Asociados, 2012.
33. Diario Oficial de la Federación con fecha 8 de mayo de 2014 mediante el cual se emiten las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional en materia de tecnologías de la información y comunicaciones
34. OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Perspectivas de Ciencia, tecnología e industria de la OCDE 2012*.
35. Ramos Torres, Daniel (2012). "Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. Cruzado y Asociados", México.
36. Richard Daft, Ray Noe (2001). *Organizational Behavior*, Dryden Press, USA.
37. Russell, Ackoff (1998). "El concepto cambiante del mundo".
38. Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. (compils.) (1999). *Clásicos de la administración pública*.
39. Sosa, José (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI Editores, México.
40. Subirats, Joan (2013), "Preámbulo" en Andrés Hoffman, Álvaro Rodríguez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta, *La Promesa del Gobierno Abierto*.
41. Tesoro, José Luis (2007), "El problemático desempeño del Gobierno Electrónico en países en desarrollo, emergentes o en transición", en Greco, Mariano (Coord.), *Las políticas de reforma estatal en la democracia*
42. Uribarri Carpintero, Gonzalo (1999). "El arbitraje en México". México. Oxford University Press.

43. Zamora Sotelo, Carlos y Ricardo Arratia Vingardi (2013). "TISS 2013 Situación Actual de las Tecnologías de Información en los tres pilares de la Cobertura Universal de Salud Pública en México", CONSETI, BRIO SOFTWARE, México.

Fuentes de información consultadas en revistas especializadas

1. Criado Grande, J. Ignacio *et al.* (2002). "La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora". XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "Gobierno Electrónico". Caracas, Venezuela.
2. Del Carmen, Prado María (1991). *La modernización administrativa en México*, COLMEX.
3. Naser, A. y Concha G. (2011). "El gobierno electrónico en la gestión pública". Santiago de Chile, CEPAL- Serie Gestión pública No 73.
4. Ezequiel Ander-Egg (1995), *La planificación educativa*. Lumen.
5. García, Ángel Wilhelm Vázquez (Ene-Jun 2011). *Teorías del cambio Organizacional: Una síntesis. — Gestión y estrategia*. Ene-jun 2011, Issue 39. pp. 93-95.
6. Plasencia Díaz, Adriana (1994). *Gerencia Pública*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
7. Pestoff, Victor (2006), "Citizens and coproduction of welfare services" en *Public Management Review*, 8(4) (pp. 503-519).
8. Sánchez, José Juan (2012). *La Corrupción Administrativa en México*, IAPEM, Toluca, México.
9. Rivera Urrutia, Eugenio (2006). "Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura", en *Gestión y Política Pública*, volumen XV, núm. 2. II semestre (pp. 259-305).
10. Revista de Administración Pública. "Rendición de cuentas y combate a la corrupción". INAP, México, D.F., 2013.
11. Uvalle Berrones, Ricardo (2008). "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 203, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
12. Uvalle, Berrones Ricardo (1986). "El control y la evaluación en la administración pública", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, septiembre-diciembre, año/vol. XLVI, número 192 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.
13. Vaillancourt, Y. (2009), "Social Economy in the co-Construction of public policy", en *Annals of Public and Cooperative Economics* (80) 2, University of Quebec in Montreal, Canadá (pp. 275-313).
14. (1983-2003), Buenos Aires: SGP-INAP Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Fuentes de información consultadas en la red pública de internet

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Legislación federal (vigente al 2 de abril de 2013). <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
2. "El INEGI: nuevo Órgano Constitucional Autónomo", en
3. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/3/cnt/cnt8.pdf>
4. Estrategia Digital Nacional publicada en el portal de la Presidencia de la República en
5. <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>
6. ISACA. COBIT., www.isaca.org/COBITuse, 2012
7. Foro México OCDE 2013 www.foromexico2013.org/
8. Gil, José Ramón *et al.*, "Gobierno Electrónico en México", en Revista Telecom-CIDE 2008. <http://www.conectaimporta.org>.
9. OCDE, México, (2012) "Mejores Políticas para un desarrollo incluyente. Serie Mejores Políticas, s/1.
10. http://www.oecdpublishing.org/multilingual-summaries/sti_outlook-2012-sum/html/sti_outlook-2012-sum-es.html
11. <http://www.orion2020.org>
12. Castro Monge, Edgar (2010) El estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la dirección y administración de empresas, Escuela Ciencias de la Administración Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.
http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION_UNPAN/BOL_MARZO_2013_60/UNED/2010/estudio_casos.pdf

Fuentes de información consultadas en el capítulo 4. Estudio comparado Internacional Sistemas de Control Externo

Argentina

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63216/texact.htm>
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>
<http://www.sigen.gov.ar/ley24156/ley24156concordado.pdf>
<http://www.sigen.gov.ar/ley24156/ley24156.pdf>
<http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley25188.htm>
http://www.infoleg.gov.ar/?page_id=91

Bolivia

<http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPC/documentos/normas/DS181.pdf>
<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N718.xhtml>
<http://www.abe.bo/Descargas/ley-safco.pdf>
<http://www.lexivox.org/norms/BO-L-2027.xhtml>

Brasil

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm ´
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541195.PDF>
<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/planejamento/arquivosti/PDTI20142015.pdf>

Canadá

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-87-402/FullText.html>
<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=14494>
<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=27260>
<http://iss-ssi.pwgsc-tpsgc.gc.ca/msi-ism/ch8-eng.html>
http://www.fin.gov.bc.ca/ocg/fmb/manuals/CPM/12_Info_Mgmt_and_Info_Tech.htm
<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12328>

Chile

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=233103>
<http://www.mop.cl/acercadelmop/MarcoLegal/Paginas/default.aspx>
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=18995>

Colombia

http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/decreto_1510_del_17_de_julio_de_2013.pdf
http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140708_guia_para_los_procesos_de_contratacion_de_obra_publica.pdf <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=300>
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>
http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3707_documento.pdf

Costa Rica

<http://www.tec.ac.cr/servicios/aprovi/Documents/Ley%20de%20Contrataci3n%20Administrativa.pdf>
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=30464&nValor3=75110¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp
http://www.oas.org/juridico/spanish/cr_res8.htm
http://www.ocu.ucr.ac.cr/Leyes/Ley_Administracion_Publica.pdf
<http://www.amcham.co.cr/newsletters/201101/tecinformacion.pdf>

Ecuador

http://www.correosdeecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/LEY_ORGANICA_DEL_SISTEMA_NACIONAL_DE_CONTRATACION_PUBLICA.pdf
[https://track.unodc.org/LegalLibrary/LegalResources/Ecuador/Laws/Ley%20de%20Contrataci3n%20P3blica%20-%20No.%20272%20\(2001\).pdf](https://track.unodc.org/LegalLibrary/LegalResources/Ecuador/Laws/Ley%20de%20Contrataci3n%20P3blica%20-%20No.%20272%20(2001).pdf)
<http://ai.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2012/07/ACUERDO-039-CG-5-Normas-de-Control-Interno.pdf>
http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org3.pdf
<http://www.eltelegrafo.com.ec/ley-transparencia/2015/mayo/LOSEP.pdf>
<http://ai.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2012/07/ACUERDO-039-CG-5-Normas-de-Control-Interno.pdf>

El Salvador

http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/SO_Compras_Publicas/Leyes/LACAP_CON_REFORMAS_09-11-2011.pdf
http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/SO_Compras_Publicas/Leyes/LACAP_CON_REFORMAS_09-11-2011.pdf
http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/LAIP-NormativaInterna/Control_Interno/NTCIE-MH_2012-23_11_2012.pdf
http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_slv_sc_etica.pdf

Estados Unidos

<https://www.acquisition.gov/?q=browsefar>
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-Pg864.pdf>
<http://www.gao.gov/special.pubs/ai2131.pdf>
https://www.whitehouse.gov/omb/financia1_fmfi1982
http://www.osec.doc.gov/ofm/Accounting/Final_Chapter_3_Acctg_Hdbk_9-20-11.pdf
<http://www.gao.gov/assets/670/665712.pdf>
<http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Employee-Standards-of-Conduct/Employee-Standards-of-Conduct/>
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>

Guatemala

http://www.sice.oas.org/investment/NatLeg/GTM/ContratsEstado_s.pdf
http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_ngcig.pdf
http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_dec89.pdf

Honduras

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_hnd_anexo7.pdf

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_hnd_anexo7.pdf

http://www.tsc.gob.hn/Normativa%20Vigente/Normativas%20Externas_pdf/MANUAL_DE_NORMAS_DE_CONTROL_INTERNO.pdf

http://www.sre.gob.hn/Comité%20de%20Probidad%20y%20Ética/CODIGO_DE_CONDUCTA_ETICA_D_EL_SERVIDOR_PUBLICO.pdf

http://www.piaje.org/ES/Docs/LegislationDocs/ley_telecomunicaciones_honduras.pdf

Nicaragua

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/17cc17936c29f83f0625723b00717b8d?OpenDocument>

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_nic_anexo14.pdf

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAAahUKEwiRqrTU46THAhUDVJIKHRYBAds&url=http%3A%2F%2Fwww.cgr.gob.ni%2Fcgcr%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D2860%26Itemid%3D184&ei-jHLVdGmM4OoyQScgobYDQ&usg=AFQjCNGWbl8GruEkAEI7hm_5E3JbHGhpUA&sig2=sajD23OV6YGWscx9ZTm7JA&bvm=bv.99804247,d.aWw

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_nic_anexo22.pdf

Panamá

<http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/adquisicionesycontrataciones/Documents/Texto%20Unico%20Ley%20No%2022%20de%2027%20de%20junio%20de%202006.pdf>

http://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/normas_de_control_interno_gubernamental.pdf

[https://www.contraloria.gob.pa/archivos_transparencia/LEY%2032/Ley%2032%20de%208%20de%20noviembre%20de%201984%20\(VERSIÓN%20REVISADA\).pdf](https://www.contraloria.gob.pa/archivos_transparencia/LEY%2032/Ley%2032%20de%208%20de%20noviembre%20de%201984%20(VERSIÓN%20REVISADA).pdf)

http://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/codigo_etica_.pdf

<http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/59-de-2008-aug-18-2008.pdf>

Perú

<http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley%2030225%20Ley%20de%20contrataciones-julio2014.pdf>

[\[PCM.%20Concesion%20a%20Privados%20de%20Obras%20y%20Servicios.pdf\]\(http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/Normatividad/DS%20059-96-PCM.%20Concesion%20a%20Privados%20de%20Obras%20y%20Servicios.pdf\)](http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/Normatividad/DS%20059-96-</p></div><div data-bbox=)

http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Ley_27785.pdf

http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2008/PDFs/ley_codigo_etica_funcion_publica.pdf

<http://www.ongei.gob.pe/publica/metodologias/5125.pdf>

Venezuela

<http://www.bcv.org.ve/c1/pdf/leycontrata08.pdf>

<http://cauneg.uneg.edu.ve/Portal/marcolegal/LCC.pdf>

<http://www.udo.edu.ve/contraloria/images/documentos/controlinterno1.pdf>

<http://www.bcv.org.ve/c1/pdf/leycontrata08.pdf>

<http://www.udo.edu.ve/contraloria/images/documentos/controlinterno1.pdf>

Anexo A

Fe de hechos Notarial de la aplicación del Sistema Pakal de Supervisión y Aseguramiento en el CONACYT.

LIBRO DOSCIENTOS VEINTIOCHO. ----- agk/1610857 -----
NÚMERO TRECE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CUATRO. -----

Ciudad de México, a catorce de diciembre de dos mil dieciséis. -----

AGUSTÍN WALLACE HAMPTON GUTIÉRREZ KATZE, Notario Doscientos Ocho del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, hago constar que a solicitud del señor CARLOS ZAMORA SOTELO, siendo las doce horas con treinta minutos del día catorce de diciembre de dos mil dieciséis, me constituí en la sala Juárez, ubicada en el séptimo piso del inmueble marcado con el número mil quinientos ochenta y dos de la Avenida Insurgentes Sur, colonia Crédito Constructor, delegación Benito Juárez, Ciudad de México, con el siguiente resultado: ----- En dicho lugar se encontraban presentes las siguientes personas: -----

a).- DAVID GARCÍA JUNCO MACHADO, quien dijo ser Oficial Mayor del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y se identificó con credencial para votar con clave de elector GRMCDV67030909H301, expedida por el Instituto Federal Electoral, que doy fe haber tenido a la vista y en fotocopia cotejada con su original se agrega al apéndice de esta acta con la letra "A". ----- b).- EDGAR GABRIEL MASSE TÉLLEZ, quien dijo ser titular de la Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y se identificó con credencial para votar con clave de elector MSTLED71010209H900, expedida por el Instituto Nacional Electoral, que doy fe haber tenido a la vista y en fotocopia cotejada con su original se agrega al apéndice de esta acta con la letra "B". -----

c).- Quien dijo llamarse MARCELO GARCÍA OLIVARES y ser Subdirector de Administración de Servicios de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. ----- d).- RUBÉN REYES CÓRDOBA, quien dijo ser Rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y se identificó con credencial para votar con clave de elector RYCRRB63011029H000, expedida por el Instituto Federal Electoral, que doy fe haber tenido a la vista y en fotocopia cotejada con su original se agrega al apéndice de esta acta con la letra "C". ----- e).- RODOLFO ORTIZ ORTIZ, quien dijo ser Director de la Unidad de Planeación Institucional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y se identificó con credencial para votar con clave de elector ORPRRD58051709H500, expedida por el Instituto Federal Electoral, que doy fe haber tenido a la vista y en fotocopia cotejada con su original se agrega al apéndice de esta acta con la letra "D". ----- f).- RICARDO ANTHOR DURÁN, quien dijo ser perito por parte de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y se identificó con cédula profesional número dos millones trescientos cincuenta y tres mil ochocientos ochenta y uno, expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, el día nueve de mayo de dos mil uno, que doy fe haber tenido a la vista y en fotocopia cotejada con su original se agrega al apéndice de esta acta con la letra "E". ----- g).- HERADIO MIRAMÓN MILLÁN, quien dijo ser perito por parte de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y se identificó con cédula profesional número nueve millones ochocientos veintisiete mil seiscientos trece, expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, el día treinta de julio de dos mil dieciséis, que doy fe haber tenido a la vista y en fotocopia cotejada con su original se agrega al apéndice de esta acta con la letra "F". ----- h).- CARLOS ZAMORA SOTELO, quien dijo ser Perito por parte de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y se identificó con cédula profesional número tres millones veintidós mil seiscientos diez, expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, el día cuatro de febrero de dos mil diez, que doy fe haber tenido a la vista y en fotocopia cotejada con su original se agrega al apéndice de esta acta con la letra "G". ----- i).- JUAN MANUEL ACEVES MERCENARIO, quien dijo ser perito independiente a nivel internacional y calificador del "Sistema Pakal" y se identificó con credencial para

votar con clave de elector ACMRJN63051106H601, expedida por el Instituto Federal Electoral, que doy fe haber tenido a la vista y en fotocopia cotejada con su original se agrega al apéndice de esta acta con la letra "H". - j).- CARLOS HIRAM GARCÍA OROZCO, quien dijo ser perito independiente a nivel internacional y calificador del "Sistema Pakal" y se identificó con credencial para votar con clave de elector GRORCR74030309H300, expedida por el Instituto Federal Electoral, que doy fe haber tenido a la vista y en fotocopia cotejada con su original se agrega al apéndice de esta acta con la letra "I". - - - - k).- Quien dijo llamarse VÍCTOR LINARES ACEVEDO y ser representante de Consultoría Estratégica de Tecnología de Información, Sociedad Anónima de Capital Variable. - - - - - l).- Quien dijo llamarse JAVIER HERNÁNDEZ y ser consultor de Consultoría Estratégica de Tecnología de Información, Sociedad Anónima de Capital Variable. - - - - - m).- Quien dijo llamarse VIRGINIA QUEZADA y ser consultora de Consultoría Estratégica de Tecnología de Información, Sociedad Anónima de Capital Variable. - - - - - n).- PEDRO FERNANDO SOLARES SOTO y ser testigo social y coordinador de Posgrados de Tecnologías de Información de la Universidad Iberoamericana y se identificó con credencial para votar con clave de elector SLSTPD59053013H000, expedida por el Instituto Federal Electoral, que doy fe haber tenido a la vista y en fotocopia cotejada con su original se agrega al apéndice de esta acta con la letra "J". - - - - -

----- Hago constar que me identifiqué con todas las personas arriba nombradas en mi carácter de Notario Público Doscientos Ocho de Ciudad de México, y les hice saber el motivo de mi presencia en el lugar. - - - - -

----- En mi presencia y en presencia de las personas arriba citadas, el señor CARLOS ZAMORA SOTELO en representación de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, hizo la presentación la presentación del sistema de control externo de supervisión y aseguramiento denominado "Sistema Pakal". Al concluir con su presentación, el señor CARLOS ZAMORA SOTELO entregó al señor DAVID GARCÍA JUNCO MACHADO, en su carácter que dijo tener de Oficial Mayor del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la memoria técnica, dictámenes periciales e inventarios de documentación que fueron generados como consecuencia de haber instrumentado el "Sistema Pakal" de supervisión y aseguramiento, en cumplimiento al convenio específico de colaboración científica y académica celebrado por la Universidad Autónoma de Tlaxcala y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología número CE cero cero uno diagonal dos mil dieciséis (CE001/2016), para la aplicación del sistema de control externo denominado "Sistema Pakal", incluyendo un disco con toda la documentación generada durante dicho proyecto y los dictámenes periciales a que se hará referencia más adelante, todos éstos en formato electrónico. Para constancia un disco compacto con copia cotejada de dichos documentos electrónicos se agrega al apéndice de esta acta con la letra "K". - - - - -

----- El señor DAVID GARCÍA JUNCO MACHADO manifestó que en nombre del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología recibe la herramienta electrónica denominada "Sistema Pakal", en cumplimiento al convenio específico de colaboración científica y académica celebrado por la Universidad Autónoma de Tlaxcala y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología número CE cero cero uno diagonal dos mil dieciséis (CE001/2016), para la aplicación del sistema de control externo denominada "Sistema Pakal". - - - - - Así mismo, en dicho acto, los señores DAVID GARCÍA JUNCO MACHADO, EDGAR GABRIEL MASSÉ TÉLLEZ y MARCELO GARCÍA OLIVARES dijeron que en su consideración el "Sistema Pakal" cumplió los objetivos y propósitos para los cuales fue aplicado en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y que el citado sistema desde su perspectiva funciona correctamente para los propósitos que fue diseñado y

construido y que fue de gran utilidad para la institución para los fines de transparencia y rendición de cuentas ante la ley. ----- Por su parte, el señor RICARDO ANTHOR DURÁN, en su carácter de perito en ingeniería en comunicaciones y electrónica, manifestó que ratifica el dictamen técnico denominado Prueba Pericial en Sistemas de Comunicaciones, correspondiente a la Aplicación del Sistema PAKAL al contrato abierto de Prestación de Servicios de Red Local de Comunicaciones número C guión treinta diagonal dos mil catorce (C-30/2014), cuya copia electrónica fue entregada en el disco compacto a que se ha hecho referencia y cuya copia corre agregada al apéndice de esta acta con la letra "K". -----

----- Así mismo, el señor HERADIO MIRAMÓN MILLÁN, en su carácter de perito en ingeniería en comunicaciones y electrónica, manifestó que ratifica el dictamen técnico denominado Prueba Pericial en Sistemas de Comunicaciones, correspondiente a la Aplicación del Sistema PAKAL al contrato abierto de Prestación de Servicios de Red Local de Comunicaciones número C guión treinta diagonal dos mil catorce (C-30/2014), cuya copia electrónica fue entregada en el disco compacto a que se ha hecho referencia y cuya copia corre agregada al apéndice de esta acta con la letra "K". -----

Por su parte los señores JUAN MANUEL ACEVES MERCENARIO y CARLOS HIRAM GARCÍA OROZCO, ambos en su carácter que dijeron tener de peritos independientes a nivel internacional, ratificaron la utilidad y correcto funcionamiento del Sistema Pakal al haber sido aplicado con éxito en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. ----- Con lo anterior se dio por terminada la diligencia, siendo las trece horas con treinta minutos del mismo día. ----

----- Para constancia, agrego al apéndice de esta acta, con la letra "L", doce fotografías tomadas durante la diligencia, que doy fe que son reproducción fiel y exacta de los hechos anteriormente narrados. - - YO EL NOTARIO CERTIFICO: -----

I.- Que asistí personalmente a la diligencia, con el resultado que consta en esta acta. ----- II.- Que me cercioré de la identidad del compareciente, como consta al final de sus generales, y lo conceptúo capacitado legalmente para la celebración de este acto. ----- III.- Que advertido de las penas en que incurrir quienes declaran falsamente, el compareciente, bajo protesta de decir verdad, me manifestó llamarse como ha quedado dicho al principio de esta acta y ser: -----

----- Mexicano por nacimiento, originario de la Ciudad de México, lugar donde nació el día veinticinco de abril de mil novecientos setenta, casado, empresario, con domicilio en calle Bosques de Alisos número cuarenta y siete B, interior A guión dos guión cuarenta, colonia Bosques de las Lomas, delegación Cuajimalpa, Ciudad de México, código postal cero cinco mil ciento veinte. ----- SU CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN ES: ----- ZASC700425HDFMTR00.

----- SE IDENTIFICA CON: ----- Cédula profesional número tres millones veintidós mil seiscientos diez, expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, el día cuatro de febrero de dos mil diez. -----

----- Fotocopia cotejada con el original de dicho documento corre agregada al apéndice de esta acta con la letra "G". -----

----- IV.- Que el suscrito Notario actúa a petición del compareciente, quien mediante la firma de esta acta ratifica su solicitud. -----

----- V.- Que tuve a la vista los documentos mencionados

en esta acta. ----- VI.- Que me identifiqué plenamente como Notario con el compareciente y le hice saber el derecho que tiene de leer personalmente esta acta y de que su contenido le sea explicado por mi, el Notario; derecho que ejerció. -----
----- VII.- Que ilustré al compareciente acerca del valor, las consecuencias y alcance legales del contenido de esta acta. -----
----- VIII.- Que leí y expliqué esta acta al compareciente, quien me manifestó su comprensión plena de la misma, así como su conformidad con ella y la firmó en mi presencia el día de su fecha, MOMENTO EN QUE LA AUTORIZO DEFINITIVAMENTE. -----
----- DOY FE. -----
