INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE: 871360

EVOLUCIÓN Y FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: REFLEXIONES SOBRE SU CONTRIBUCIÓN A UN ESQUEMA DE GOBERNANZA (1997-2009)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A

GRICELDA SÁNCHEZ CARRANZA

DIRECTOR: MTRO. JOSÉ RICARDEZ PÉREZ

MÉXICO, D.F. AGOSTO 2012

DEDICATORIA

“A la sabiduría la ame más que a todo y antepuse a la luz su posesión, porque el resplandor que de ella brota no tiene descanso.” (Libro de la Sabiduría)

A Rosa, mi amada madre, mi orgullo y fortaleza; el regazo de su amor e inteligencia siempre me han acompañado.

“Caminante no hay camino, se hace camino al andar golpe a golpe, verso a verso” (Antonio Machado y Joan Manuel Serrat)

A mi querido hermano Bernardo, con mucho cariño por acompañarme en esta estupenda aventura de la vida, por su total e incondicional apoyo.

A mi pequeña y al mismo tiempo gran hermana Fabiola, con amor, por su acompañamiento en amistad y aliento, en toda circunstancia.

“La inocencia de la niñez y la alegría de la juventud inspiran y fortalecen”

A César Arturo, Zoe y Abby, mis amados sobrinos.

“Cada fecha postergada la salida y la llegada y el oxígeno de mi respiración y todo a pulmón todo a pulmón” (Miguel Ríos)

A los queridos tíos, Mony y Alex que siempre me entusiasmaron por concluir esta investigación, con tremendas discusiones, logrando siempre, encontrar el buen humor y sobre todo un sentido a la vida misma.

In memoriam a Ikram Antaki.

AGRADECIMIENTOS

“Para que pueda ser he de ser otro, salir de mí, buscarme entre los otros, los otros que no son si yo no existo, los otros que me dan plena existencia.”

(Octavio Paz)

A Dios mi gratitud por siempre.

Mi más sincero agradecimiento al Mtro. José Ricardez Pérez, quien fue mi director de tesis, por la confianza e interés que me impulsó a culminar esta obra y de quien seguiré aprendiendo en esta interesante senda de la Administración Pública.

A los sínodos que integran el H. Jurado, por sus valiosas aportaciones y orientación decisiva a mi trabajo de investigación: Drs. Alejandro Romero Gudiño, Ana Lilia Valderrama Santibañez, Héctor Zamitiz Gamboa y al Mtro. Francisco Moyado Estrada.

A mis maestros del INAP, que me han enseñado que, “un buen libro es aquel que se abre con expectación y se cierra con fruto” (Alcott)

Al Dr. Alejandro Díaz por su generosidad, quien me sigue enriqueciendo con sus conocimientos desde Argentina.

“Amicus optima vitae possessio”

Agradezco a mis amigos de los Órganos Internos de Control y de la Secretaría de la Función Pública, de quienes he aprendido a forjarme, en particular al gran equipo que se logró consolidar en el OIC en ASA, mil gracias Miguel Aguirre Barroso, Raúl Alameda De la Mora, Gustavo Gallegos Enríquez, Javier Gutiérrez Cigales, Víctor Manuel Loza Félix, José Alfredo Montero Rojas y Judith Vera Osorio, que prevalezca el conocimiento mediante la creatividad y dedicación. A María Guadalupe Pérez Estrada, Eduardo Sánchez Quiroz y Martha Vega Molina por su paciencia y contribución e invaluable apoyo. En especial a Matilde Saldaña

Hernández, por su amistad, dedicación, entereza y alegría, ejemplo de vocación al servicio, mi reconocimiento y profunda admiración.

A mis amigos de la Maestría del Grupo XL, por su camaradería, impulso y tesón, que prevalezca la amistad y la unión.

A Linda Rentería Gil, quien siempre me ha brindado su tenaz y persistente aliento en toda empresa que pretendo.

Nuevamente a Beny, quien siempre y en todo momento me ha comprendido, por complicado que haya sido algún obstáculo inherente al trabajo de la investigación o problemas de la vida misma, ¡mil gracias! por el entusiasmo y buen humor que sabes transmitir, que hasta sonrisas lograron propiciar la conclusión de este paso tan importante en nuestro camino andado.

A todos mis amigos de los diferentes ámbitos en que Dios me ha permitido transitar, que con su optimismo y pasión me ayudaron a construir este sueño.

“Permaneceremos atados a la vida pero libres al pensamiento”

¡Golpe a golpe, verso a verso!

Í N D I C E

	Pág.
Glosario	i
Abreviaturas	ix
Índice de Cuadros	xiii
Índice de Figuras	xiv
Índice de Gráficas	xv
INTRODUCCIÓN	5
1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
1.1. Concepto de Estado	11
1.2. Concepto de Gobierno	15
1.3. Concepto de Administración Pública	18
1.4. Concepto de Gobernabilidad	20
1.5. Concepto y Enfoques de Gobernanza	26
1.5.1. Enfoque Inglés	27
1.5.2. Enfoque Norteamericano	28
1.5.3. Enfoque Alemán	29
1.5.4. Enfoque Holandés	30
1.5.5. Enfoque Español	32
1.5.6. La Gobernanza en el ámbito Internacional	33
1.5.7. Hacia un concepto de Gobernanza para México	38
1.6. Concepto de Corrupción	40
1.7. Concepto de Control Gubernamental	43
1.8. Esquema de la Rendición de Cuentas	45
2. LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO, DESARROLLO Y ATRIBUCIONES	
2.1. Evolución de la Administración Pública en México	62
2.2. Antecedentes de los Órganos Internos de Control	85
2.3. Marco de actuación de los Órganos Internos de Control	96
2.4. Principales atribuciones	104
2.5. Estructura organizativa de los Órganos Internos de Control	109
3. EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL	
3.1. Auditoría Interna	114
3.1.1. Otras actividades que desempeña, mediante el Sistema de Información Periódica (SIP)	119
3.1.2. Gastos de Comunicación Social	120

3.1.3. Retención de 5 al millar por Obra Pública y/o Servicios Relacionados 120
3.1.4. Bitácoras de Obra Pública 120
3.1.5. Costo de arrendamiento de Inmuebles 121
3.1.6. Atención de requerimientos específicos de la SFP 121
3.1.7. Asesorías 121
3.2. Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública 121
3.2.1. Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) 122
3.2.2. Comités de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios, Obra Pública y Enajenaciones 123
3.2.3. Transparencia 123
3.2.4. Comité Técnico de Profesionalización y Selección 124
3.2.5. Comité Técnico de Mejora Regulatoria Interna 124
3.2.6. Comité Interno de Ahorro de Energía y Agua 125
3.2.7. Actas de Entrega-Recepción 125
3.2.8. Otras actividades 126
3.3. Responsabilidades 126
3.3.1. Procedimiento Administrativo de Responsabilidades 126
3.3.2. Inconformidades 128
3.3.3. Sanciones a proveedores y contratistas 128
3.3.4. Conciliaciones 129
3.3.5. Contencioso 129
3.3.6. Transparencia 130
3.3.7. Declaraciones de Situación Patrimonial 131
3.4. Quejas (Incluye la actividad de Información e Integración) 131
3.4.1. Quejas y Denuncias 131
3.4.2. Peticiones Ciudadanas 132
3.4.3. Información e Integración 132
3.5. Interrelación con la propia Secretaría de la Función Pública y con otros entes 133
3.5.1. Secretaría de la Función Pública 133
3.5.1.1. Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC) 133
3.5.1.2. La Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública 135
3.5.1.3. La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad 135
3.5.1.4. La Subsecretaría de la Función Pública 135
3.5.1.5. La Oficialía Mayor 135
3.5.1.6. Contraloría Interna de la SFP 136
3.5.2. A nivel externo los principales entes con los que se interrelaciona 136
3.5.2.1. Auditoría Superior de la Federación 136
3.5.2.2. Ciudadanos 136
3.5.2.3. Proveedores y Contratistas 136
3.5.2.4. Despachos de Auditoría Externa Financiera 137
3.5.2.5. Despachos de Auditoría Externa de Obra Pública 137

3.5.2.6. Ministerio Público 137
3.5.2.7. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 137
3.5.2.8. Notarios 138
3.5.2.9. Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio 138
3.5.2.10. Administradoras Locales y Regionales de la SHCP 138
3.6. Análisis de la situación actual de los Órganos Internos de Control 138
3.6.1. Mecanismos de selección, promoción y remoción para los Titulares de OIC y sus Titulares de Área 140
3.6.2. Perfil de los Titulares de OIC y sus Titulares de Área 141
3.6.3. Número de Titulares de OIC, sus profesiones y su nivel máximo de estudios 141
3.6.3.1. Número de Titulares de OIC, sus profesiones y su nivel máximo de estudios 144
3.6.3.2. Número de Titulares de Auditoría Interna, sus profesiones y su nivel máximo de estudios 146
3.6.3.3. Número de Titulares de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, sus profesiones y su nivel máximo de estudios 147
3.6.3.4. Número de Titulares de Responsabilidades y Quejas, sus profesiones y su nivel máximo de estudios 149
3.6.3.5. Número de Titulares de Quejas, sus profesiones y su nivel máximo de estudios 151
3.6.3.6. Número de Titulares de Auditoría y Quejas, su profesión y su nivel máximo de estudios 152
3.6.3.7. Número de Titulares de Responsabilidades, sus profesiones y su nivel máximo de estudios 152
3.6.3.8. Número de Titulares de las Áreas de Auditoría Interna y de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, sus profesiones y su nivel máximo de estudios 153
3.6.4. Capacitación para los Titulares de OIC y sus Titulares de Área 155
3.6.5. Remuneraciones del personal de los OIC, estructuras y perfiles de puesto 158
3.6.6. Mecanismos para evaluar a los OIC 160
3.6.7. Otras mediciones 164
3.6.8. Sentido de pertenencia de los OIC a la SFP 169

4. LA FUNCIÓN DE CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO. ANÁLISIS COMPARATIVO DE TRES PAÍSES: ARGENTINA, REPÚBLICA DOMINICANA Y CHILE

4.1. República de Argentina 173
4.1.1. Generalidades 176
4.1.2. Estructura organizativa 181
4.1.3. Marco de actuación 183
4.1.4. Funciones 185
4.2. República Dominicana 186

4.2.1. Generalidades 188
4.2.2. Estructura Organizativa 194
4.2.3. Marco de actuación 195
4.2.4. Funciones 196
4.3. República de Chile 198
4.3.1. Generalidades 199
4.3.2. Estructura Organizativa 202
4.3.3. Marco de actuación 207
4.3.4. Funciones 208
4.4. Síntesis del estudio comparativo 210

5. PROPUESTA SOBRE LOS ELEMENTOS DE ACTUACIÓN CON QUE DEBEN CONTAR LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN SU DESEMPEÑO, EN SU CONTRIBUCIÓN A UN ESQUEMA DE GOBERNANZA

5.1. Replanteamiento de las principales funciones de los Órganos Internos de Control 219
5.1.1. Se debe privilegiar la función fiscalizadora de los OIC 219
5.1.2. Reorientación del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública 223
5.1.3. Reorientación de las Áreas de Quejas y Responsabilidades 229
5.1.4. Reorientación del Área de Inteligencia e Información 235
5.1.5. Precisar el Convenio de Cooperación y Colaboración celebrado entre la SFP y la ASF 236
5.1.6. Generación de normatividad técnica a nivel nacional 236
5.2. Reorientación del papel de los Comisarios de la SFP 238
5.3. Replanteamiento de la estructura organizativa de los OIC 239
5.4. Fortalecimiento del Código de Ética 240
5.5. Planteamiento de la profesionalización de los integrantes de los Órganos Internos de Control 243

Conclusiones 248
Bibliografía 261
ANEXO I. Control Interno e Informe COSO xvii
ANEXO II. Entes en la República Argentina xxiii
ANEXO III. Entes en la República Dominicana xxx
ANEXO IV. Entes en la República de Chile xxxvii
ANEXO V. Entes en la República Mexicana xliii

INTRODUCCIÓN

La sociedad mexicana, se ha tornado cada vez más exigente y vigilante del Estado, lo que ha dado lugar a reformas en nuestra carta magna, con la finalidad de hacer frente a la corrupción, garantizar el acceso a la información pública gubernamental, así como para incidir en una cultura y ejercicio de la rendición de cuentas. Esta transformación ha dado paso a reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental, estableciendo principios y criterios que deben cumplir las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno.

Los cambios en materia hacendaria, por ejemplo, entre otros aspectos, establecen la obligación de adoptar esquemas de evaluación del desempeño vinculados al presupuesto en todos los órdenes de gobierno, lo que ha provocado a su vez, reformas a diversas leyes, que amplían el alcance de la fiscalización de recursos públicos a todo ente público y así tener procesos de rendición de cuentas.

Estos procesos han generado nuevos actores de tal manera que podemos advertir que la gobernanza en México se ha ido transformando. La creación, por ejemplo de las figuras institucionales como son los Órganos Internos de Control (OIC), es el resultado del escrutinio público, ya que la sociedad demanda transparencia y una efectiva lucha contra la corrupción.

Abatir la corrupción, consolidar la transparencia y la rendición de cuentas no es tarea de un solo ente, definitivamente hay diversos actores que pueden contribuir a conseguir esta vasta y compleja empresa, sin embargo hay actores que se ubican en el corazón mismo de la Administración Pública, como es el caso de los OIC, analizar sus acciones a la luz de la gobernanza con el objeto de perfeccionarlas, es el tema de la presente tesis.

Se puede afirmar que actualmente falta consolidar una reforma administrativa integral. Un factor clave para lograr tal propósito es la contribución de los OIC, ya que están presentes en todas y cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (APF), así como de la Procuraduría General de la

República, en aras de dar respuestas contundentes a una sociedad más informada, más organizada y con mayor expectativa de tener mejores servicios y puntuales respuestas.

En este sentido es necesario readecuar el marco de actuación de los OIC, a partir de las diversas disposiciones que los rigen, el papel actual que desempeñan en la APF comprende de acuerdo al “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Transparencia, Combate a la Corrupción y Rendición de Cuentas”, sin embargo, es necesario hacer un recuento de los medios que tienen a su alcance para llevar a cabo esta función. Con respecto al marco de actuación a que están sujetos los OIC, tanto jurídica, como procedimentalmente, se ven muy acotados en cuanto a su expedita actuación, en virtud de que la Secretaría de la Función Pública (SFP) ejerce sobre ellos, una jerarquía organizacional muy rígida.

Es importante destacar que los OIC guardan independencia respecto de las instituciones controladas, en virtud de que favorece su actuación técnica sobre todo por existir imparcialidad y objetividad, ya que dichos órganos dependen de la SFP y la intención es que logren evaluar con precisión el servicio público, para verificar el apego a la normatividad en la actuación de los servidores públicos, además de rendir cuentas y ser un factor para inhibir la corrupción. A partir del anterior planteamiento, conviene preguntarnos si el papel de los OIC contribuye a un esquema de gobernanza.

El término gobernanza tiene su génesis en la observación que en las últimas décadas se ha dado, en cuanto a que tanto los gobiernos como la diversas sociedades de cada país en el contexto internacional, han iniciado y compartido la responsabilidad de solucionar problemáticas que afectan a la sociedad, es decir, los nuevos contextos han orillado tanto a los gobiernos como a la sociedad, a dejar de trabajar solos, o combativamente uno contra otro, (la burocracia contra los grupos organizados de la sociedad civil por ejemplo), más bien se ha acentuado entre ambos un sentido de cooperación, de comunión.

¿Qué entendemos por Gobernanza? la Dra. Renate Mayntz nos ofrece una aproximación del término, al establecer que, "ésta se genera donde el gobierno consolida la descentralización y la cooperación para abordar los problemas públicos, y destaca la negociación con agentes políticos y sociales mediante redes, que convergen en arreglos de las políticas públicas, con sujetos activos tanto públicos como privados y reconoce que éstos tienen intereses diferentes, lo que ha repercutido en que el gobierno siga siendo quien de cauce a las políticas públicas, pero su gestión radica en ser coordinador de los diferentes actores e incluso siendo su regulador."[1]

Nuestro país no es ajeno a esta situación, por eso ante las nuevas vertientes que derivan de la misión del Estado mexicano, éste se ve obligado a transformarse, trascendiendo este hecho también a los OIC, así como al marco jurídico que los rige, lo cual está contemplado en el derecho administrativo y como sabemos, éste ha ido evolucionando constantemente, derivado de los cambios del Estado y de las normas que lo rigen.

En este sentido, debe de tomarse en consideración que la relación entre gobernantes y gobernados siempre parte de la concepción política-económica del Estado, lo que trae como consecuencia, el Estado de Derecho, que reconoce los derechos públicos subjetivos de los particulares frente al Estado, generando una relación jurídica entre la administración y los administrados, y sobre todo, por parte de los últimos, de una interacción y exigencia en el sentido de rendición de cuentas.

En el campo profesional, estrictamente gubernamental el aporte de la política pública consistió en despertar entre los funcionarios la conciencia de costos de toda operación administrativa, maximizar/optimizar los recursos públicos que consumen las políticas, innovar y mejorar la regulación, exigir la evaluación del desempeño de gobiernos y organismos públicos, fortalecer el control interno,

[1] SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan José. "Gestión Pública y Governance." Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) Tol., México 2006. Pág. 391.

generar información pública confiable y depurar el ámbito público.[2] Todos estos elementos dan pauta a un esquema de gobernanza, por lo que el presente trabajo trata de vislumbrar la actuación de los OIC, conforme a las exigencias que nuestra sociedad demanda.

Dotar a los OIC de los elementos necesarios para la construcción de gobernanza, supone fortalecer sus capacidades para hacer frente a las necesidades que imperan en el contexto gubernamental actual en México.

Por otra parte debido a que la figura de los Comisarios Públicos, constituye el primer eslabón de dirección y supervisión hacia los OIC ya que en los últimos 27 años sus atribuciones se mantienen sin cambios, resultaría necesario revisarlas y en su caso, modificarlas, para fortalecer la coordinación y apoyo a los OIC, a la luz de las actividades sustantivas que dan sentido a una colaboración de redes que coadyuven a generar confianza en la Administración Pública mexicana, siendo que los OIC, son los brazos operativos de la SFP, quien tiene por visión que la ciudadanía participe y confíe en la Función Pública y por misión consolidar un gobierno honesto, eficiente y trasparente.

La hipótesis que formulamos es la siguiente: reorientar la función, organización y las formas como se interrelacionan los OIC con otras autoridades y con particulares, lograrán resultados más efectivos en el desempeño de las funciones de control, mediante la utilización de enfoques y herramientas probados por otros países, de tal modo que cuenten con elementos que faciliten su actuación para que ésta sea oportuna, flexible e imparcial, tales elementos pueden ser acuerdos de colaboración con otros entes, para generar una acción colectiva eficiente, eficaz y congruente.

Por lo anterior, esta investigación se propuso lograr tres objetivos básicos: a) conocer la naturaleza instrumental, histórica y jurídica de la figura de los OIC, mediante el análisis de su actuación en los últimos doce años, partiendo de la

[2] AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. “Gobernanza y Gestión Pública”. Edit. FCE, México, 2009. Pág. 17.

base de que dichos órganos, son actores gubernamentales cuya misión es la vigilancia de la rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos de la APF, así como las funciones de fiscalización, sanción y prevención; b) proponer los elementos necesarios que permitan a los OIC, lograr una mayor efectividad de su gestión para trascender como entes que contribuyan a generar gobernanza, asumiendo el rol que satisfaga las demandas actuales del Estado mexicano contemporáneo y c) establecer propuestas que contengan elementos de actuación para que los OIC logren un desempeño que contribuya a identificar a los actores y sus diferentes roles, con el fin de fortalecer su capacidad para poder administrar a una sociedad demandante y plural.

El logro de estos objetivos requiere retomar conceptos que sientan las bases para conocer la actuación de los OIC, mediante los diferentes ordenamientos legales que asumen dichos órganos, en el contexto nacional de la actual APF.

La estructura de la investigación se compone de cinco capítulos. En el primero se establece un marco teórico conceptual, el cual contiene los principales conceptos que hacen posible entender los planteamientos fundamentales de los enfoques de gobernanza, para interpretar la actuación de los OIC en el caso mexicano.

El segundo capítulo comprende la evolución de la Administración Pública en México y muestra el génesis de los OIC, así como sus principales atribuciones y estructura organizativa con la finalidad de conocer su funcionamiento.

El tercer capítulo denominado “El Papel de los Órganos Internos de Control”, incluye un análisis más específico por cada área integrante de dichos órganos y se destaca en forma sucinta la variedad de ordenamientos que inciden en la vida cotidiana de los OIC y se profundiza en forma tanto cualitativa como cuantitativa en las características de los titulares de las diferentes áreas que los integran.

En el cuarto capítulo se efectúa un estudio comparativo del control interno y externo, con el objetivo de brindar un panorama con respecto a experiencias internacionales de países con la finalidad de identificar las atribuciones, funciones

y organización de los entes responsables del control interno en los modelos equiparables a los OIC de los tres países estudiados.

Por último, en el quinto capítulo se integran una serie de propuestas para reorientar la operatividad de los OIC, donde se pueden identificar elementos que contribuyen a un esquema de gobernanza.

Los retos conceptuales, metodológicos y de obtención de información no fueron sencillos, sin embargo, estamos convencidos que logramos identificar los elementos de la gobernanza a través de concebir una Administración Pública más abierta, que solo es entendida a través de conocer las tendencias que establece la Nueva Gestión Pública (NGP). También el análisis comparativo de la función de control nos ayudó a ubicar el modelo que rige actualmente en México.

Sin duda, podemos afirmar que uno de nuestros resultados más satisfactorio, fue conocer la naturaleza instrumental, histórica y jurídica de la figura de los OIC; haber analizado su actuación durante el periodo estudiado, nos permitió ofrecer una explicación de como estos actores toman una misión central: vigilar la rendición de cuentas y la transparencia del uso y aplicación de los recursos de la Administración Pública Federal, así como las funciones de prevención, fiscalización y sanción.

CAPÍTULO 1
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

En el presente capítulo, se elabora un marco teórico conceptual, el cual contiene los principales conceptos y categorías que hacen posible la comprensión de los planteamientos fundamentales sobre los enfoques de gobernanza para interpretar la actuación de los OIC en el caso mexicano. Se pretende que este capítulo sea lo más organizado posible, no solo en cuanto al contenido del mismo, sino a la forma de exposición en el cuerpo de la investigación.

1.1. Concepto de Estado

Es importante definir el concepto de Estado, ya que es el preámbulo para dotar de contexto al presente trabajo de investigación y comprender así, tanto el origen como las nuevas relaciones que se han gestado entre la sociedad, el gobierno y la Administración Pública, así como la búsqueda de nuevos formatos que ayuden a colmar las actuales necesidades que imperan en nuestro país.

Se puede concebir al Estado como la organización política que con carácter permanente, distingue entre los que mandan y los que obedecen, como una estructura genérica de dominación legítima de unos seres humanos, con el fin de ordenar y potenciar la vida de las sociedades capitalistas.[3]

Su génesis se da en paralelo al concepto de soberanía; emerge en el siglo XII cuando es identificado como una nueva forma de organización política, la cual surge y se va desarrollando en las sociedades de la época, conforme sus necesidades y limitaciones específicas, se consolida a lo largo de un ciclo que alcanza el siglo XIX y que aun continúa avanzando en nuestros días, en búsqueda de su perfeccionamiento.

[3] DE LA CUEVA, Mario. “La idea del Estado”. UNAM. México, 1975. Pág. 45.

Existen diversas definiciones de Estado, como la siguiente: es toda organización social capaz de establecer un gobierno legal y legítimo para una población en un territorio, cuya soberanía esté reconocida por el Derecho Internacional.[4]

El Estado es la organización política de una sociedad, representa un conjunto de valores que considera como válidos.

Se le considera al Estado como una corporación, como una persona jurídica; esta corporación es territorial, actúa y se manifiesta en un espacio, en una determinada circunscripción territorial, se conduce de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o como la soberanía, de ahí la ampliamente compartida noción del Estado como "corporación territorial dotada de un poder de mando originario".[5]

La caracterización anterior ha sido persistente en la doctrina jurídica a través de los años; se dice que el Estado se constituye por población: conjunto de personas que se aglutinan con base en intereses comunes, idioma, raíces étnicas o historia geopolítica común;[6] y territorio. Ignacio Burgoa afirma que como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o imperium, como esfera de competencia el Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados; es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones[7] y gobierno: organización del poder mediante la creación de instituciones para la materialización del ejercicio del poder, en un determinado periodo o grupo de personas, encargadas de hacer prevalecer los intereses de los grupos dominantes.[8]

[4] "Enciclopedia de la Política" 2ª. Ed., FCE, México. 1998. Págs. 120 y 297.
[5] JELLINEK, George. "Teoría General del Estado", Trad. Fernando de los Ríos Virruti, Edit. Albatros, Buenos Aires, 1960. Pág. 135.
[6] Conferencia sobre "Estado y Sociedad" por la Mtra. Martha Laura Bolívar Meza, 2008.
[7] BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa. México. 1996. Pág. 95.
[8] Conferencia sobre "Estado y Sociedad" por la Mtra. Martha Laura Bolívar Meza, 2008.

En general, el Estado se concibe como un ente abstracto, inscrito en una realidad histórica y con una orientación valorativa que pretende trascender en el tiempo.[9]

A través de la historia y de sus diversos pensadores: Aristóteles, Hobbes, Montesquieu, Rousseau, etc., identificamos tres rasgos en que los autores coinciden como elementos que caracterizan al Estado: a) el gobierno, conferido de autoridad y medio para imponerla, b) en una interrelación permanente con la sociedad, c) en un territorio determinado (se entiende el territorio como el espacio donde se permite el intercambio de intereses y relaciones entre grupos para recibir el reconocimiento y disciplina institucional), por lo que se puede decir que Estado es una comunidad organizada, en un territorio definido, mediante un orden jurídico, servido por un cuerpo de funcionarios y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad.

Sobre la función pública y propia del Estado, se han presentado distintas caracterizaciones, tales como: primera etapa: Estado patrimonial, aquél que se caracteriza por el Estado-nación con un patrimonio y una soberanía; segunda etapa: Estado gendarme; el cual busca el libre juego de las fuerzas de mercado y cuyas facultades se limitan a mantener el orden público, la seguridad interna y la defensa del exterior; tercera etapa: Estado de Derecho; promueve un mayor desarrollo de las instituciones políticas y jurídicas, y busca ante todo acto del Estado el principio de la legalidad; cuarta etapa: Estado de justicia social y responsabilidad pública; mismo que le otorga mayores facultades al Estado para proteger el interés público sobre el individuo, por lo cual se constituye en un Estado interventor; en esta etapa, el Estado promueve cuatro facultades básicas: a) facultades de mando, policía y coacción; b) facultad de prestación de servicios públicos; c) facultades de gestión en asuntos sociales, asistenciales y económicos y d) facultades de regular las actividades económicas de los particulares; estas facultades se ejercen a través de leyes imperativas y a través del principio de

[9] VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos. “Nuevo Derecho Administrativo”. Edit. Porrúa, S.A. DE C.V. México, 2004. Pág. 14.

legalidad, apegándose a la máxima que señala que: “los órganos públicos sólo pueden realizar lo que la legislación indique”.

La función pública es la actividad esencial y básica del Estado contemporáneo, cimentada en la idea de soberanía, de la que deriva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.

La función legislativa la lleva a cabo el Estado a través del poder Legislativo, para legislar los actos de derecho general, abstractos e impersonales; la función jurisdiccional, la realiza el Estado a través del Poder Judicial que tiene por objeto comprobar algunos hechos y dirimir conflictos de derecho con fuerza de verdad legal, y la función administrativa, la realiza el Poder Ejecutivo mediante actos materiales, prestación de servicios públicos y actos de derecho individualizados, normado por un orden jurídico; tiene como finalidad la satisfacción de necesidades públicas, su ejercicio contempla el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, es decir del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos.

El Estado, como la forma en que la autoridad se representa en el mundo moderno, coexiste desde sus inicios con la aspiración del ser humano a la libertad; aun más, la formación del Estado y su evolución pueden visualizarse como la historia de la lucha por la emancipación del hombre de los males que lo afligen y obtener seguridad frente a los peligros que lo acechan.[10]

En resumen, el Estado es una forma en que las personas que conforman las sociedades capitalistas, llevan a cabo relaciones de libertad y autoridad; de dominio legítimo y obediencia o bien relaciones de solidaridad y subordinación en función del bien común.

Se advierte que en cualquiera de los tres ámbitos planteados, puede haber problemas de no tolerancia, ya que implica que a nivel individual se tenga que

[10] Ibíd Pág. 14.

ceder en aras de los intereses de la colectividad, lo cual genera tensión, sin embargo, en la medida que el Estado logre un equilibrio articulado, se promoverá la trascendencia de la sociedad, lo cual es un objetivo y reto constante de los Estados modernos.

1.2. Concepto de Gobierno

El término gobierno (del griego κυβερνάω o kubernao saitam o "capitán de un barco", y del latín gubernatio —onis, de gubernare, "gobernar"), en el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es también el agrupamiento de personas que ejercen el poder, es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo,[11] pero sobre todo, es el ejercicio del poder del Estado y la conducción política general.

Cuando se menciona la palabra gobierno desde el punto de vista de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder, generalmente se le vincula con las siguientes denominaciones: régimen político, autoridad política, conjunto de poderes del Estado, conjunto de órganos del Estado, dirección del Estado. Asimismo, el concepto gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa a los órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado.

En las teorías de las formas de gobierno, en la tradición del pensamiento político, se define como "la configuración del ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social". [12]

A manera de breve reseña, encontramos que Platón hablaba de las diversas formas de gobierno en los tres diálogos de la República, el Político y las Leyes, pero particularmente en el primero plantea que la historia se sucede solamente de

[11] LOMBARDO ABURTO, Horacio. "Diccionario jurídico mexicano". México, 2007. Págs. 1820 y 1821.
[12] XIFRA HERAS, Jorge. "Curso de Derecho Constitucional General". 2ª.Edic. Edit. Bosch, Barcelona, 1957. Pág. 77.

formas malas, unas más malas que otras, el gobierno bueno no forma parte de esta sucesión. Lo anterior, en virtud de que para Platón lo único bueno y perfecto era la idea de que los gobiernos que existen son, aunque en diferente grado corruptos, mientras el óptimo Estado es uno solo y no puede ser más que uno, porque una sola es la constitución perfecta; los malos Estados son muchos "una sola es la forma de la virtud, mientras son infinitas las del vicio",[13] al hablar de las formas de gobierno, consideró las siguientes: la aristocracia (gobierno de los filósofos); la timocracia (gobierno del honor); la oligarquía (gobierno de los ricos); la democracia (gobierno del pueblo) y la tiranía (el peor de los regímenes)

Aristóteles estableció la teoría clásica de las formas de gobierno en su libro "La Política". El término que usa para indicar lo que hasta entonces se llamaba forma de gobierno es politeia, que habitualmente es traducido como constitución. Para este filósofo cuando se propone el bien común, cuando es el mayor número el que gobierna, atendiendo al interés general, recibe el nombre común a todos los gobiernos politeia. Aristóteles dividió las formas de gobierno en dos grupos: puras o perfectas e impuras o corrompidas. Las degeneraciones de las formas de gobierno son: la tiranía de la monarquía, la oligarquía a partir de la aristocracia, y la democracia a partir de la politeia. La tiranía, en efecto, es una monarquía orientada hacia el interés del monarca; la oligarquía hacia el de los ricos y la democracia hacia el interés de los pobres, pero ninguna de ellas atiende al provecho de la comunidad.

Polibio puso el acento sobre las notas típicas del gobierno mixto donde, bajo el equilibrio, la igualdad y la colaboración, coexisten el poder monárquico, representado por el consulado, el poder aristocrático, representado por el senado, y el poder democrático, representado por los comicios. Esta teoría del gobierno mixto influyó en varios autores de la Edad Media, principalmente en Santo Tomás.

Maquiavelo, escribe en "El Príncipe": "Todos los Estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o

[13] BOBBIO, Norberto. "La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político". Trad. de Fernández Santillán José F., Edit. FCE, 1987, Pág. 21.

principados".[14] Esta cita, presenta dos formas de gobierno, en vez de la clásica división de tres aristotélica; el principado corresponde al reino, la república abarca tanto la aristocracia como la democracia.

Los Estados están regidos por uno o por varios, dicho de otro modo: o el poder reside en la voluntad de uno solo, y se tiene el principado, o el poder radica en una voluntad colectiva, que se expresa en un colegio o en una asamblea, y se tiene la república en sus diversas formas.

Montesquieu, en su obra "Del Espíritu de las Leyes", distinguió entre monarquía, despotismo, república y moderado, estableciendo la famosa teoría de la separación de poderes,[15] a la cual, las primeras Constituciones (norteamericana 1776 y francesa 1797), se consideran una aplicación de ella. Esta teoría puede ser considerada como la inspiración moderna de la teoría clásica del gobierno mixto. Entre el gobierno mixto y el gobierno moderado existe una coincidencia, ambos derivan de la convicción de que con el objeto de que no haya abuso de poder, éste debe ser distribuido de manera que, el poder supremo sea el efecto de una disposición tal que reine el equilibrio entre diferentes poderes parciales y no esté concentrado en las manos de uno solo.

En la actualidad, la cuestión de la forma de gobierno se circunscribe a "la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen al gobierno. Es el problema de quién ejerce el poder o de quiénes son los repartidores del régimen político."[16]

Por todo lo antes expuesto, podemos afirmar que en términos amplios, el gobierno, desde el punto de vista de sus fines declarados, es aquella estructura que ejerce las diversas actividades estatales, denominadas comúnmente poderes

[14] MAQUIAVELO, Nicolás. "El Príncipe". Edit. Porrúa, México, 1970. Pág. 5.
[15] El principio de la división de poderes fue concebido para que el poder frene al poder, como lo afirma Montesquieu en su tratado "Del Espíritu de las Leyes", donde dice que es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. ¡Quién lo diría! La misma virtud necesita límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, "Del Espíritu de las Leyes". SARPE, España, 1984, T.I., Pág. 168.
[16] BIDART CAMPOS, Germán José. "Derecho político". Edit. Aguilar, Argentina, 1962. Pág. 397.

del Estado, el cual no es lo mismo que el Estado, pero está vinculado a éste por el elemento poder, Hermann Heller señaló que la manera como se distribuye el poder del gobierno es la que determina la forma del mismo.[17] No obstante lo anterior, el objeto del gobierno es el amparo y protección del individuo, o sea, de las diversas unidades de que se compone el agregado social. Éste tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones, sin las cuales el derecho no puede existir ni desarrollarse.[18]

Podemos concluir con la referencia que José Castelazo propone del concepto: "el gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas".[19]

1.3. Concepto de Administración Pública

La Administración Pública es la expresión institucional concreta del gobierno. Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder público.[20] Es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado.

Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la Administración Pública, puede entenderse desde dos puntos de vista: a) uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y b) desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos.

---

[17] HELLER, Hermann. "Teoría del Estado, México". 12°, Trad. de Luis Tobio. Edit. FCE, México, 1987. Pág. 265.
[18] CARRANZA, Venustiano. "Diario de los debates del Congreso Constituyente del 1 de diciembre de 1916". Pág. 262.
[19] CASTELAZO DE LOS ÁNGELES, José. "Administración Pública una Visión de Estado". INAP. México. 2010. Pág.8.
[20] GUERRERO OROZCO, Omar. "Principios de la Administración Pública". Edit. Escuela de Administración Pública, Colombia 1997. Pág. 27.

La Administración Pública es la herramienta que utiliza la política para dar capacidad de realización tanto a los gobernantes como a los grupos sociales, lo cual supone la planeación, organización, dirección y el control de las acciones del gobierno en un territorio o en parte de él (entidades federativas, municipios y federación, según sea el caso), al amparo de la soberanía, que es la capacidad del Estado para aplicar la norma conforme al principio de autodeterminación en un territorio, reconocido por la Organización de Naciones Unidas (ONU), así como de la autonomía, comprendida, como la capacidad de una población para darse la forma de Estado y de gobierno que le permita vivir mejor.

Para Luis Aguilar, la Administración Pública es la fuerza en que descansará el gobierno. Este autor define algunas de sus características: es profesional, bien articulada, claridosa, comprometida y firme, capaz de imponerse en la dinámica para salvaguardar el interés de la sociedad. De suyo la Administración Pública constituye un conjunto de instituciones dotadas de autoridad, presupuesto público, legitimidad democrática y masa crítica, capaz de movilizarse mediática o físicamente con la finalidad de cumplir sus funciones.[21]

Hablar de Administración Pública implica también comprender la organización burocrática, para tal efecto recurrimos a Max Weber, quien estableció una serie de características que son vigentes en la actualidad para dicha organización: a) la especialización y división del trabajo; b) la selección de los funcionarios conforme a sus capacidades y conocimientos técnicos; c) para el ingreso y promoción en la carrera burocrática, se tomará como parámetro las capacidades profesionales y el mérito de los funcionarios; d) la responsabilidad y autoridad de cada funcionario es establecida por la jerarquía; e) el comportamiento y decisiones de los funcionarios se rigen por un marco legal; f) se debe dejar constancia escrita de órdenes y decisiones para poder delimitar las correspondientes responsabilidades y g) el funcionario no debe usar su encargo público para aumentar su patrimonio

[21] CASTELAZO DE LOS ÁNGELES, José. Op. Cit. Pág. VI.

personal, en cambio, recibe un sueldo y tiene una perspectiva de carrera profesional.[22]

Se advierte así que el ejercicio de la Administración Pública requiere de liderazgo, es decir, se espera de los servidores públicos adaptación constante al cambio que les demande el entorno y paralelamente requiere de asertividad, ética, principios, valores y mejores prácticas para dotar al Estado de vigencia.

1.4. Concepto de Gobernabilidad

Gobernabilidad significa "calidad, estado o propiedad de ser gobernable"; gobernable significa "capaz de ser gobernado". Conforme a su etimología, indica "la habilidad de gobernar". [23]

David Altman y Rossana Castiglioni nos dicen que "la gobernabilidad democrática, puede ser definida como la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco de derecho, y en un contexto de legitimación democrática".[24]

La gobernabilidad es la creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los desafíos y oportunidades para cada época.[25]

Para algunos autores, este término es el resultado primordialmente en la década de los setentas de la crisis fiscal del Estado. Por lo que la política occidental de los países desarrollados fue cuestionada, así como el desempeño del Estado mismo, lo que afectó la gobernabilidad en las instituciones políticas del capitalismo. Hubo una decepción generalizada de los ciudadanos en torno al Estado y su burocracia.

---

[22] VERGARA Rodolfo. "La transparencia como problema, Cuadernos de Transparencia". IFAI, México séptima edición, Julio 2009. Pág. 16.

[23] CAMOU, Antonio (Comp.) Los Desafíos de la Gobernabilidad. México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés. 2001. Pág. 17.

[24] ALTMAN, David y CASTIGLIONI, Rossana. "¿De qué Hablamos cuando Hablamos de Gobernabilidad Democrática?". Prospectiva. México, Política Nueva, A.C., No. 19, noviembre de 2001. Pág. 12.

[25] PRATS I Catalá, Joan. "¿Por Parlamentos al servicio de la democracia?, la eficiencia, económica y la equidad social". Reforma y Democracia, 6. CLAD. Caracas. 1996.

Cabe mencionar que los gobiernos carecían cada vez más de recursos financieros, de autoridad, así como de marcos institucionales para afrontar las demandas ciudadanas. Para los años ochenta, la suerte que corrieron los países menos desarrollados, se vio influida por el llamado “Consenso de Washington”, que contenía una serie de directrices tales como: disciplina fiscal, racionalidad en el gasto público; reforma tributaria, liberalización financiera; férreo control de cambios; liberalización comercial, así como de inversiones directas; privatización de empresas públicas; desregulación de las actividades industriales y comerciales.

Para Claus Offe, el término ingobernabilidad se trata de “un caso especial de una patología general de los sistemas sociales”,[26] es decir, las sociedades industriales capitalistas adolecían de una estructura tal, que lograra armonizar las normas y valores de sus integrantes en el marco legal en que estaban insertos.

Omar Guerrero, identifica al respecto cuatro formas de ingobernabilidad: a) como disfunción; b) por sobrecarga de demandas; c) por déficit fiscal y d) por insuficiencia de racionalidad. [27]

Se puede decir que el término ingobernabilidad fue acuñado coyunturalmente, considerando la idea de que las partes de un sistema no se logran adaptar. Por tanto, gobernabilidad como ingobernabilidad, son asumidas como partes inherentes al proceso político, la primera como función y la segunda como disfunción.

Podemos afirmar que la ingobernabilidad se gesta como el resultado de la crisis de gestión del gobierno, con el menoscabo del soporte político que otorgan los ciudadanos y un perceptible detrimento en el rendimiento de la Administración Pública.

[26] OFFE, Claus. “Ingobernabilidad. El Renacimiento de las Teorías Conservadoras.” Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, número extraordinario, 1981. Pág. 1860.
[27] GUERRERO, OROZCO Omar. “Del Estado Gerencial al Estado Cívico”. México, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 1999. Págs. 35 a 43.

En palabras de Luis Aguilar Villanueva, la crisis fiscal que vivió el Estado social (asistencial, de bienestar y seguridad social, desarrollador) y, en nuestros países, por arrastre, la crisis económica nacional, representó el cumplimiento del vaticinio de la ingobernabilidad y puso de manifiesto la ingobernación, el hecho de que el gobierno había dejado de gobernar a su sociedad, por lo menos en un sentido económico, dado que la había conducido al estancamiento, con sus efectos de desempleo y empobrecimiento entre otros. Ello no se refiere tanto a su capacidad coactiva para mantener el orden o neutralizar inconformidades extrainstitucionales, sino a su capacidad de gobernar a su sociedad, en el doble sentido de conducirla hacia específicos objetivos de valía para la convivencia y de coordinar a los diversos sectores sociales para realizarlos. La crisis mostraba que para el logro de los objetivos de crecimiento económico, desarrollo y bienestar de la sociedad, no obstante que se le había otorgado gran cantidad de poder y recursos para este fin. El gobierno ya no era un agente directivo confiable y sí factor de desgobierno, aunque su capacidad coactiva quedara resguardada en otros asuntos y controlara infractores, delincuentes y subversivos.[28]

Por lo antes expuesto, gobernabilidad supone el conjunto de mecanismos que aplica el gobierno para que se garantice un eficiente desempeño de la dirección, la autodirección de la sociedad, basado en calidad de servicios y bienestar social general y no solamente se refiere a que un gobierno opere con orden y estabilidad.

Por otra parte, para la ciencia política la gobernabilidad se asocia al control político-institucional del cambio social y a la posibilidad de conducir dicho proceso social.

Un referente ad hoc es Peters, quien considera que la gobernabilidad debe atender los siguientes rubros: “la renovación de sus estructuras organizacionales, la administración de personal, el papel del servicio civil de carrera en el desarrollo

[28] AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Op. Cit. Págs. 60 y 61.

de las políticas públicas, la concepción del interés público y la recuperación del significado de buen gobierno".[29]

Para Antonio Camou, la gobernabilidad consiste en un estado de equilibrio dinámico que se da entre las demandas de los destinatarios de las políticas públicas y la operatividad de respuesta gubernamental ante estas demandas, y advierte en ella tres dimensiones: a) gobernabilidad y eficacia, en la que el acento lo establece en la eficacia, en el ejercicio del poder político, lo que incide en la gestión pública como pilar fundamental para lograr la gobernabilidad; b) gobernabilidad y legitimidad, que viene a denotar en el "Buen Gobierno", considerando las bases de los clásicos, la aplicación de los valores morales de razón, justicia y orden; c) gobernabilidad y estabilidad, en donde se infiere que un sistema será más gobernable en función de que cuente con más capacidad de adaptación y sea más flexible a nivel institucional conforme al contexto global y doméstico en las esferas económica, social y política.[30]

Hay autores que correlacionan gobernabilidad con transición democrática, lo cual nos conduce a establecer un vínculo entre democracia y gobernabilidad, ya que dicha transición está inmersa en estas categorías. José Juan Sánchez González refiere: no es lo mismo tener democracia, que gobernar democráticamente. La gobernabilidad democrática es difícil de operar, primordialmente porque deviene de una transformación política, conforme la política cede su rol de regulación social y coordinación y permea a las redes sociales que van generando institucionalidad al emergente sistema político, la operatividad del gobierno se transforma y es menguado su marco de actuación.[31]

Oscar Picardo Joao, identifica cuatro facetas en el concepto: a) gobernabilidad como eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas

[29] PETERS, Guy."The Public Service, the Changing State and Governance". Research Paper. Canada, Canadian Centre for Management Development, 1995. No. 13, Pág. IV.
[30] CAMOU, Antonio. "Gobernabilidad y Democracia". Instituto Federal Electoral, 1995, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6.
[31] LECHNER, Norbert. "Cultura Política y Gobernabilidad Democrática". Camou, Antonio (Comp.) Los Desafíos de la Gobernabilidad. Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés, México, 2001. Pág. 92.

económicas y administrar la gestión pública; b) gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores; c) gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que, emerge de las reglas de juego de cada democracia, y de las dotaciones de decisiones, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de sus sistemas de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país y d) gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos, como consecuencia de los procesos de integración económica.[32]

El Banco Mundial (BM) determinó en 1992 que gobernabilidad es "la manera en que el poder es ejercido en un país para manejar la economía y los recursos sociales para el desarrollo, por lo que establece cuatro áreas torales que debe contener la gobernabilidad: a) gestión del sector público; b) rendición de cuentas (accountability); c) información y transparencia y d) marco legal para el desarrollo".[33]

Es importante lo que Manuel Alcántara al citar a Dror nos indica, respecto a ingobernabilidad, en el sentido de que puede estar escondido en esta denominación un problema puntual: "la incapacidad de gobernar, es decir, se ha abusado del uso de la palabra ingobernabilidad y más aun, a dicho problema se le ha atribuido que existan sociedades ingobernables. Con este adjetivo se les trata de inculpar, cuando la realidad apunta a que los gobiernos no se han adaptado a las cambiantes condiciones. Complementariamente a esta aseveración, Alcántara basado en argumentos de Peters, nos brinda las cuatro categorías que impactan la capacidad del gobierno, a saber: primera, relativa a que la burocracia esté calificada de tal modo, que ofrezca un asesoramiento, acompañamiento y liderazgo, tanto en la elaboración, como en la implantación de las políticas;

[32] PICARDO JOAO, Oscar. "Gobernabilidad: Aproximación al Concepto y Perspectivas". Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia de Autonomía de los Pueblos. Véase: www.ufoedu.sv/red/gobernabilidad.htm.
[33] Véase: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/ l

segunda, la burocracia debe asumir un compromiso ante las metas y objetivos del gobierno, subordinando incluso sus intereses como gremio e individuos; tercera, el contexto institucional en el proceso de emanación de las políticas por parte del gobierno, incide en la gobernabilidad y cuarta, el papel que juega el sistema de partidos atañe a la gobernabilidad. Sobre todo en su ámbito, está lograr asertividad para que sus plataformas realmente en la práctica sean aplicadas. [34]

La relación Estado-sociedad se sostiene en el desempeño del gobierno como un conjunto de organizaciones que administran los recursos públicos y determinan opciones para solucionar los problemas que la sociedad demanda, lo cual trae implícito un pacto de gobernabilidad, en el que "la sociedad reconoce el legítimo derecho del Estado para establecer y vigilar el cumplimiento del orden jurídico, para administrar los recursos públicos y para crear las instituciones necesarias en el diseño e implementación de políticas públicas".[35]

Dicho pacto asume que la autoridad implantará el orden por parte del Estado en el ejercicio de esa autoridad, a través del gobierno en la aceptación de este hecho por parte de la sociedad, quien reconoce en el gobierno el mecanismo de dirección más adecuado.

El siguiente cuadro nos permite identificar diferencias entre gobernabilidad y gobernanza, éste último concepto se desarrolla en el siguiente punto de este trabajo de investigación.

[34] ALCÁNTARA SAEZ, Manuel. "Gobernabilidad, Crisis y Cambio". Edit. FCE. México, 2004. Págs. 30 y 31.
[35] VERGARA, Rodolfo. Op. Cit. Pág. 34.

Cuadro 1. Cuadro comparativo de los usos de la gobernabilidad y la Gobernanza

CLASIFICACIÓN	GOBERNABILIDAD	GOBERNANZA
CAUSAS	SOBRECARGA DE DEMANDAS DÉFICIT FISCAL INSUFICIENCIA DE RACIONALIDAD	ESTADO MÍNIMO
CARENCIAS	CAPACIDAD DE LA AUTORIDAD TRASLADO EN EL MANDATO DE ELECTORES	CAPACIDAD DE GOBIERNO
PROPÓSITOS	RAZÓN DEL ESTADO BUEN GOBIERNO ESTABILIDAD TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	BUEN GOBIERNO GOBIERNO RED GOBERNANZA INTERACTIVA

Fuente: SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan José. Artículo "Usos de la gobernabilidad y la Gobernanza. Una manera de diferenciarlas" (Mimeo)

1.5. Concepto y Enfoques de Gobernanza

Ha sido necesario reconocer que el contexto ha obligado a los gobiernos a jugar un nuevo rol, un nuevo estilo, ya que el destino de las sociedades, se da a través de decisiones mixtas, entre lo público y lo privado, lo que significa el preámbulo para el desarrollo de la gobernanza. El concepto de gobernanza tiene una característica ineludible, implica pluralidad de actores, redes de actores interdependientes, incremento gradual y reconocimiento de diversos actores políticos, sociales y privados. Este concepto se gesta en un mundo globalizado, asociado a una menor eficiencia de los instrumentos tradicionales de control como el derecho y la regulación.[36]

[36] PETERS, B. Guy. y PIERRE, Jon. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. "La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia" (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005. Pág. 45.

Según el diccionario de la Real Academia Española, a partir de 2001, la definición de gobernanza es: el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía, de lo que se infiere que tal desarrollo ya no es posible sólo mediante la acción de gobierno, sino mediante el equilibrio ente los tres grandes recursos colectivos de toda sociedad, el poder del Estado; la productividad de los mercados y las solidaridades sociales.[37] Gobernanza implica entonces una forma de coordinación social, no sólo en la esfera económica.

El "Servicio de Traducción de la Comisión Europea", decidió que governance, se traduciría como gobernanza al español, esta palabra proviene del griego, término utilizado para hacer referencia a "la dirección de las naves", modo de dirigir, de guiar; generalmente se aplicó a los "asuntos del Estado", posteriormente ha resurgido el término para diferenciarlo entre "Buen Gobierno" y gobierno. Para el presente trabajo, consideramos esta nomenclatura y a partir de ella estaremos desglosando el tema.

En los textos consultados para el desarrollo de este concepto, nos percatamos que no existe una clasificación propiamente del término gobernanza, sin embargo, para esta investigación consideramos los enfoques en los que diversos autores lo han definido, siendo los principales países que se representan: Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Holanda y España, quienes le dan pesos diferenciados a los papeles que desarrolla el Estado, el mercado y la sociedad civil; en función del contexto político en donde se lleva a cabo la gobernanza y justo dicho concepto es el que le da características específicas a la misma.

1.5.1. Enfoque Inglés

El principal exponente es R.A.W. Rhodes, prevalece el tema de que la gobernanza implica un cambio en el significado de gobierno, implica un nuevo proceso, y/o

[37] AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. Fundación Friedrich Naumann para La Libertad Proyecto México. México. 2010. Pág. 29.

nuevas reglas y/o un nuevo método en la forma de gobernar e identifica seis usos distintos de gobernanza: a) Estado mínimo; b) Gobernanza corporativa; c) Nueva Gestión Pública; d) Buena Gobernanza; e) Sistema socio-cibernético y f) Redes auto-organizadas. La lección que nos da este autor es que los resultados de las políticas no son el producto de las acciones realizadas por el gobierno central, el centro puede aprobar una ley, sin embargo el gobierno local interactúa, así como el sector del voluntariado y el privado, parte de la base de que ningún actor ya sea público o privado, tiene todo el conocimiento o información que se requiere para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados y por ende los gobiernos tienden a ser menos verticales, su función radica en permitir las interacciones políticas para llegar a acuerdos para tratar los problemas y distribuir los servicios entre todos los actores, lo que coadyuva al éxito del logro de sus programas gubernamentales y les procura un aumento de su legitimidad.[38]

1.5.2. Enfoque Norteamericano

Para los norteamericanos John Pierre y Guy Peters, el término gobernanza es un concepto post-crisis, de los años 80 y 90 y representa una nueva forma de gobierno más incluyente, que suple lo que el Estado fuerte no logró resolver mediante sus métodos, impositivos y autoritarios cuando básicamente era centralista; el Estado muta y se adapta a la sociedad y la gobernanza es una respuesta para solventar problemáticas que implican una mayor apertura tanto a la sociedad civil como a la iniciativa privada, asimismo las redes tienen un rol toral en la medida que se conjugan recursos públicos y privados para dirigir mejor a la sociedad.[39]

Por otra parte Martin Shapiro, establece que el concepto de gobernanza ha suplantado al concepto de gobierno, la distinción entre lo gubernamental y lo no

[38] RHODES, R.A.W. “La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno”, en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. “La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia” (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005. Págs. 100 y 105.
[39] AGUILAR VILLANUEVA, Luis. “Gobernanza y Gestión Pública”. Edit. FCE, México, 2009. Pág. 108.

gubernamental se ha difuminado, ya que el proceso real de la toma de decisiones constantemente implica y mezcla actores públicos y privados, la gobernanza viene a ser un modelo incluyente en donde los actores políticos electos y no electos, las organizaciones gubernamentales, los partidos políticos, los grupos de interés, los emprendedores políticos y las redes son actores relevantes que inciden en los procesos para que se lleve a cabo la acción gubernamental.[40]

1.5.3. Enfoque Alemán

El profesor Kaufman, define la gobernanza como: "El conjunto de tradiciones e instituciones que determinan, cómo se ejerce la autoridad en un país y comprende los siguientes componentes: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability), al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz, elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y del bien común y 3) el respeto por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales".[41] Para este autor los elementos que se mezclan son de cambio, coparticipación ciudadana, es decir, el Estado deja de tener un rol protagónico y la ciudadanía es coadyuvante en la implementación de políticas públicas.

Otra exponente potencial es Renate Mayntz, quien considera que la gobernanza es una nueva forma de gobernar en un entorno en que la sociedad es exigente y el Estado está habilitado para interactuar ante dicha sociedad, la que es participativa incluso protagónica. Para Mayntz, la "Gobernanza moderna, significa una forma de gobernar más cooperativa", es decir, ésta implica el juego de varios actores: a) instituciones estatales; b) instituciones no estatales; c) actores políticos y d) actores privados; quienes inciden en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas e implica a la NGP, la que fortalece realmente la capacidad

[40] SHAPIRO, Martín "Un Derecho Administrativo sin límites: Reflexiones sobre el Gobierno y la Gobernanza", en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. "La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia" (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005. Págs. 203 y 204.
[41] SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan José. Op. Cit. Pág. 333.

administrativa del Estado y debe identificar sus áreas de oportunidad, las que pueden ser por ejemplo en caso del personal, la carencia de habilidades gerenciales, falta de capacitación ad hoc a la función desempeñada, bases endebles de valores éticos,[42] para poder solventarlos y estar a la altura de esa sociedad empoderada. Mayntz, diferencia tres épocas en la gobernanza, en la primera, la gobernanza está involucrada con el desarrollo e implantación de las políticas públicas, abordadas desde el punto de vista del Poder Legislativo, y lo valioso de esta época, es que se identifica a los ciudadanos como un factor decisivo para la puesta en marcha de la políticas públicas, de ahí que algunas no hubieran cuajado, cuestionándose así al gobierno, como un centro de control ineficaz para la sociedad. Dando pie así, a una segunda época que se concentró en lograr sistemas de negociación, como la denominada "autorregulación social", en la que el Estado no participa directamente, o bien, los acuerdos neocorporativos mixtos (lo público y lo privado). Finalmente, en una tercera época, se privilegia la descentralización, la cooperación y se distingue la negociación con agentes políticos y sociales a través de redes, que incluyen arreglos de las políticas públicas, con sujetos tanto públicos como privados, al tener intereses diferentes, su actuación tuvo por consecuencia no lograr acuerdos con soluciones eficaces, lo que ha conducido a que el gobierno siga siendo quien de cauce a las políticas públicas, pero actuando como coordinador de los diferentes actores e incluso siendo su regulador.

1.5.4. Enfoque Holandés

Uno de sus principales representantes es Jan Koimann, quien atribuye el surgimiento de la gobernanza para abatir la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades actuales, mediante diversas estructuras que se establecen en un sistema sociopolítico, como resultado del conjunto de interacciones de los actores afectados para resolver problemáticas. Y sobre sale la cualidad de que

[42] MAYNTZ, Renate, "Nuevos desafíos de la Teoría de la Gobernanza", en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. "La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia" (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005. Págs. 83 a 85.

existen poli-centros en donde inciden actores públicos y privados, ambos implicados en la puesta en marcha de políticas públicas, en donde no existe un actor principal, el poder ha dejado de ser hegemónico, la sociedad se ha empoderado,[43] de ahí que este autor considera que el concepto de gobernanza deviene de un periodo postcrisis del Estado, donde este ha dejado de dirigir los procesos sociales. El poder se ha difuminado en diversas formas y actores.[44]

Por otra parte, Erik Hans Klijn a la gobernanza le da un enfoque que implica un modelo en que las organizaciones gubernamentales dejan de ser actoras principales que implementan políticas públicas, juegan otros roles, a sabiendas de que no habrá equidad de poder en la red. Ya que en toda red, tiene más injerencia quien tiene más recursos, el poder es un concepto central en el modelo de la dependencia de recursos y esta conectado con la posesión de estos,[45] por ende la gobernanza es un ejercicio compartido entre el gobierno, la sociedad civil (la que suele ser más participativa y preparada) y la iniciativa privada (más influyente por los recursos que posee) y genera un contundente contrapeso a las acciones gubernamentales, ya que se mueve a través de redes de políticas públicas. Este autor cimenta su atención en el contexto institucional en que se gestan estos procesos. Y observa tres características en las redes: a) las redes existen debido a las interdependencias entre actores; b) las redes constan de una variedad de actores cada cual con sus propios objetivos y c) las redes consisten en relaciones entre actores de naturaleza más o menos duradera.[46]

[43] KOIMANN, Jan, "Gobernar en Gobernanza", en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. "La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia" (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005. Págs. 57 a 65.
[44] Incluso Koimann afirma que las empresas privadas también reconocen (o les hacen reconocer) cada vez más sus responsabilidades sociales en áreas como la protección ambiental, la participación de los consumidores y en asuntos como la creación de empleo.
[45] KLIJN, Erik-Hans, "Las Redes de la Políticas Públicas: Una visión de conjunto", en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. "La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia" (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005. Pág. 222.
[46] Ibíd. Pág. 235.

1.5.5. Enfoque Español

En nuestro medio hispanoamericano, Joan Prats I Catalá, establece que la gobernanza surge de una idea de gobierno interactivo, entre dos modelos a saber, el gerencial y el burocrático, su característica es que es polifacética, es adaptativa y por ende implica adaptabilidad, este autor asume que el gobierno no es el único que se encarga de solventar problemáticas sociales, el gobierno reconoce que existen redes (estructuras organizativas informales), también reconoce que no puede tener universalidad en todos los contextos, no se concibe como hegemónico, las problemáticas emanan de varios actores por tanto debe existir una reorganización de poderes, funciones y responsabilidades para el bienestar social.[47]

A partir de los enfoques de estos autores, tenemos un concepto en un sentido más amplio y con diferentes connotaciones, sin embargo podemos observar que prevalecen los siguientes elementos en la gobernanza: implica un cambio en la forma de gobernar en la que intervienen diferentes actores, incluidos los no estatales, y como preámbulo, la sociedad presenta un cambio en la forma de pensar sobre su rumbo, más sociedad y menos gobierno centralista. Asimismo también se concibe a la gobernanza como institución, es decir implica un conjunto de reglas construidas para darle dirección a la sociedad, donde se admite y en ocasiones hasta se regula el rol de los diversos actores como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), adicionalmente también se considera a la gobernanza como un mecanismo que recoge las necesidades plurales de la sociedad y reconoce a los actores estatales y no estatales que conforman un modelo integrador que da cauce a la solución de problemáticas teniendo una participación “viva”, coadyuvando así a dar mayor grado de legitimidad a las acciones del gobierno.

[47] AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Op. Cit. Págs. 126 a 128.

1.5.6. La Gobernanza en el ámbito Internacional

Es necesario revisar a la gobernanza en contextos internacionales, derivado del fenómeno de la globalización. El término governance fue acuñado de un ambiente de crisis, su traducción como gobernanza, propone entender este concepto como una cuestión de largo plazo, asumido a partir del propio gobierno como un factor que genere éxito a la sociedad, a través de la coordinación de múltiples y plurales actores. Por ende debemos considerar lo que exponen los organismos internacionales en la definición de gobernanza, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como la ONU.

La OCDE, a través de la "Commission on Global Governance", define a la gobernanza como la "Suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas, dirigen y manejan sus asuntos comunes". Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que las gentes y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad".[48] También para la OCDE, cobra relevancia la gobernanza cooperativa, asimilándola a "Buen Gobierno" y tiene como espíritu, garantizar la trasparencia y la ética en la conducción de las empresas de los sectores público y privado, con la finalidad de provocar y aumentar la competitividad, las mejores prácticas, aumentar los rendimientos y promover la inversión extranjera. Y se basa en los siguientes principios: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. También se habla de la gobernanza electrónica, la cual tiene como premisas: a) uso de las tecnologías de la información en la gestión interna de la Administración Pública; b) acceso ciudadano a la información y c) transacción con el gobierno.

[48] Ibíd. Pág. 127.

Para el BM, consiste en: a) la forma del régimen político, las instituciones políticas; b) el proceso de ejercicio de la autoridad y de administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo y c) la capacidad de gobierno para diseñar e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones.[49]

El FMI (2005) considera que la gobernanza tiene dos premisas fundamentales: mejorar el manejo de los asuntos públicos apoyando el desarrollo mediante la transparencia a través de un férreo control regulatorio para fomentar y eficientar las actividades del sector privado.[50]

Por otra parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entiende por governance el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación que lleva a cabo la autoridad política, económica y administrativa para lograr un desarrollo sustentable, el cual abarca a las instituciones políticas y gubernamentales, a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado"[51] e incluso distingue tres tipos de governance:

Cuadro 2. Tipos de Governance para el PNUD

TIPOS DE GOVERNANCE	FIN
1) Económica	Decisiones e iniciativas que impactan el crecimiento, la distribución y el bienestar.
2) Política	Decisiones de las autoridades legítimas sobre disposiciones legales y políticas públicas.
3) Administrativa	Decisiones y acciones para implementar las políticas para el cumplimiento de las funciones públicas.

Fuente: Elaboración propia con información del PNUD.

[49] Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1997.
[50] International Monetary Fund (2005), Good Governance: The IMF's Role.
[51] PNUD Reconceptualising Governance. 1997.

"La gobernanza vuelve a poner en el centro de análisis al gobierno",[52] es decir, se espera que mediante la gobernanza se solventen problemas colectivos. A la gobernanza se le ha asociado con el "Buen Gobierno", desde la década de los 90, en torno a las actividades tanto del BM, como del FMI, ya que dichos organismos le dan un enfoque económico y social a la gestión pública, mediante la que el Estado es el artífice de la conducción de la economía y procura el desarrollo integral de la sociedad, acentuándose este hecho en relación con la condicionalidad política de la ayuda al desarrollo. Así, el "Buen Gobierno", implicará también transparencia y rendición de cuentas (accountability), lo que lleva a una senda de gobierno ordenado y a una acción colectiva. La concepción de "Buen Gobierno", implica para la mayoría de los autores, que se refiere a estilos de gobernar, en los que participan los sectores público y privado, ya que existe una pluralidad de actores, tenedores de autoridad que interactúan en ese, denominado "Buen Gobierno", que implica la gobernanza. De hecho uno de los usos que le da Rhodes al concepto, es justo "la Buena Gobernanza", le da una connotación como una tendencia mundial y un prerrequisito para acceder a préstamos de organismos internacionales como el BM. Sin embargo, las formas en cómo se desarrolla la gobernanza no son únicas ni su aplicación es inmediata, sino que está supeditada por el sistema político, las instituciones y el contexto en el que se aplican y las variables que contribuyen a su generación varían de un país a otro.

En conclusión los organismos internacionales, conciben que la gobernanza, surgió de un entorno que se caracteriza por procesos globalizadores, de ambiente de crisis y que los gobiernos ante estos nuevos contextos, reconocen la actuación de otros actores no gubernamentales para dar solución a problemáticas.

Conforme se ha revisado el concepto ha ido evolucionando para mostrarnos un modo nuevo de gobernar, así para César Nicandro Cruz, la gobernanza integra los siguientes elementos: codirección, interacción y cogestión, llevada a cabo entre

[52]SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan José. Op. Cit. Pág. 326.

actores políticos y sociales.[53] En este sentido governance, denota una interacción de diferentes actores que asumen que en un sistema social y político, ningún actor es preponderante, sino que se realizan simultáneamente interacciones entre los diversos actores. Podemos hacer una clasificación más del concepto: a) gobernanza global; b) gobernanza multinivel; c) gobernanza democrática y d) gobernanza corporativa.

Describimos a la gobernanza global, como aquella que se da entre los diversos organismos que operan a nivel mundial y su correlación con los compromisos que cada Estado miembro emprende, los estudiosos del tema asumen que dicha clasificación sólo opera a nivel financiero.

La denominada gobernanza multinivel, que de acuerdo con Pierre y Peters es la negociación no jerárquica entre las instituciones a nivel local, regional, nacional y trasnacional. Esta clasificación también es llamada gobernanza europea, en virtud de que se gestó para resolver la integración de Europa del oeste y su común denominador es que los actores de los sectores público y privado están situados en diferentes territorios con una pluralidad de instituciones.

Conforme a lo que establecen los expertos en Administración Pública de la ONU, la gobernanza democrática implica arreglos entre el Estado, la sociedad y el sector privado, quienes privilegian la transparencia, el Estado de Derecho, la separación de poderes, la "accountability", la equidad y la libertad de prensa.

Y por último, la gobernanza corporativa que de acuerdo a Rhodes, este uso especializado se refiere al sistema por el que se dirigen y controlan las organizaciones y aun cuando el término surge del sector privado, el Chartered Institute of Public Finance and Accountability (CIPFA), lo adaptó al sector público y lo rescatable es que asevera que se debe de considerar que en dicho sector debe

[53] NICANDRO CRUZ, César. "Gobernabilidad y Governance Democráticas: el Confuso y no Siempre Evidente Vínculo Conceptual e Institucional". Prospectiva. México, Política Nueva, A.C., No. 19, Noviembre de 2001.

de haber transparencia (revelación de la información), integridad (honestidad) y rendición de cuentas (hacer a los individuos, que sean responsables de sus actos al asignarles su responsabilidad y definir con precisión sus funciones),[54] lo que ha impactado sobre todo la vigilancia de los servicios públicos.

Una vez que hemos revisado diversas clasificaciones de gobernanza, es importante subrayar de acuerdo a Mayntz que, para que se genere debe haber dos elementos: que haya actores públicos y privados que logren solucionar problemas y que exista una problemática que ni los actores públicos, ni privados puedan solventar por sí mismos.

A partir de las diferentes clasificaciones y definiciones que existen sobre la gobernanza, podemos determinar que implica: un modo diferente de gobernar; un modelo de coordinación social; un mecanismo para regular las interacciones entre los diversos actores; un mecanismo para coadyuvar a la gobernabilidad.

El significado moderno del término y enfocado al sector público, es un modo de coordinación social, cuando su esfuerzo se enfoca a dispersar de forma más equitativa los mecanismos de los que dispone el Estado para lograr de esta manera ser un gobierno más incluyente, dicho equilibrio tiende a ser constante entre los diversos actores, demandas y problemáticas, tiene una visión multilateral necesariamente en la toma de decisiones y por supuesto en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Las relaciones se generan de forma más horizontal de hecho mediante redes, pero también se da de forma más diversa, esto es en función de que el conocimiento para poder solucionar las problemáticas, está disperso entre los diferentes actores y es mediante dichas redes que se le puede dar un mejor cauce.

[54] Chartered Institute of Public Finance and Accountability, CIPFA (1994). Pág. 6.

La gobernanza al regular las acciones entre los actores, permite que tanto los órganos gubernamentales como los de la sociedad logren conciliar intereses, por eso para algunos autores la gobernanza se puede ver como una institución, ya que establece un marco normativo para dirimir conflictos entre la pluralidad de actores, la gobernanza tiene como prioridad sumarizar al ciudadano y a la sociedad civil organizada con pronunciamientos específicos, así como transparentar la actuación gubernamental.

Conforme el gobierno logre un conocimiento real tal, que identifique a los actores y sus diferentes roles, la gobernanza coadyuvará a consolidar la gobernabilidad, ya que se tendrá mayor capacidad para poder gobernar de forma incluyente puesto que el gobierno y sus órganos, tendrán una mayor y mejor comprensión de las causas que provocan problemáticas y al tener un pronunciamiento preciso sobre éstas con acciones de gobierno, serán justificables para poder solventarlas ante la sociedad activa de hoy en día. La gobernanza, al ir mutando y adaptándose a los nuevos contextos ciudadanos, trasciende de tal forma que reubica y le da relevancia incluso al factor político en la Administración Pública y el ejercicio paralelo de la gestión pública, contribuye a mejorar las capacidades administrativas del gobierno, las que inciden en reivindicar las capacidades políticas del mismo.

Por lo que podemos decir que gobernanza constituye un mecanismo de regulación de las diversas relaciones que surgen entre actores estratégicos con una demanda multifacética de intereses y metas que emergen de redes de información, conocimiento y recursos diversos en cantidad y calidad, con el objetivo de modificar las relaciones existentes en un contexto determinado para coadyuvar a gestar condiciones de gobernabilidad.

1.5.7. Hacia un concepto de Gobernanza para México

Conforme a los enfoques que hemos revisado sobre la gobernanza, sus características así como sus elementos, al analizar el caso mexicano, es ineludible revisar los cimientos de nuestra propia Administración Pública la que deviene de la

conformación de un Estado mexicano en la que encontramos que su rol ha sido hegemónico y centralista, si bien es cierto ha habido una mayor apertura en las últimas dos décadas, nos preguntamos si realmente la Administración Pública mexicana está preparada para planear, dirigir, ejecutar y controlar conforme lo que establece la gobernanza, es decir, ceder parte de su rol, en aras de concretar la solución de problemas que afectan a la sociedad, específicamente al analizar el papel de los OIC, en su contribución a las funciones que desempeña la APF.

Por lo que nos atrevemos a afirmar que tenemos una gobernanza incipiente, que ha creado sus propios mecanismos de rendición de cuentas, que es gran parte el trabajo que nos ocupa, recurriendo a algunos conceptos que la NGP ha propuesto, procurando el "Buen Gobierno", es decir, se tiende a tener un gobierno controlado, el que consiste en tener mecanismos de medición de resultados, que asimile la realidad de las redes de política en las que convive la burocracia en las democracias modernas, sin embargo, debemos reconocer que su puesta en marcha es difícil de medir, ya que aun cuando entre otros elementos para tal efecto, actualmente está en operación el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED),[55] el que contiene indicadores de eficiencia a los efectos secundarios, es difícil darles seguimiento y por ende su metodología es insuficiente, asimismo se requiere de una serie de actores más informados o bien que el gobierno tenga identificado que el conocimiento para solucionar problemáticas existe en determinados actores, empero las acciones que emprendan actores privados y públicos, (incluidos los administradores, así como los OIC) para lograr las metas colectivas, aproximarán a la gobernanza, para lo cual será necesario enriquecer el aparato burocrático con un andamiaje de reglas del juego (informales y formales),

[55] El Sistema de Evaluación del Desempeño realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población. Véase: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/

que incorporen a todos los grupos sociales, mediante las habilidades de los agentes estatales (políticos, expertos y administradores públicos)

Avisoramos así, un gobierno que privilegie ser facilitador, a costa de dejar de ser tan jerárquico y ordenador, la Administración Pública, bajo este marco deja de ser autónoma, ya que mediante las organizaciones del sector privado, realiza de hecho algunos servicios públicos, de ahí que el modelo de gobernanza incluya una concepción de democracia más amplia a cualquier enfoque de hoy en día y, por ende, el régimen de la rendición de cuentas, tenderá a prolongarse a los sectores privado y social.

Retomando a Peters,[56] una idea toral de la gobernanza es que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era, se concibe al sector público como dependiente del privado de diversas maneras, y las políticas públicas, se elaboran e implementan, en gran parte, mediante la interacción de los actores públicos y privados a través de sus redes.

1.6. Concepto de Corrupción

"Corromper" (del latín, corrumpere), significa efecto de la corrupción, "alterar y trastocar la forma de algo", "echar a perder, depravar, dañar, pudrir", "sobornar a alguien con dádivas o de otra manera", "pervertir o seducir a alguien", "estragar, viciar", "incomodar, fastidiar, irritar", "oler mal".

La corrupción: "en las organizaciones, especialmente en las públicas, se considera una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores".[57]

Según el BM, la corrupción es "el abuso indebido de servicios públicos para fines privados".[58]

---

[56] PETERS, B. Guy. "La Gobernanza. en Niveles Múltiples: ¿Un pacto Fáustico?". Foro Internacional, México. El Colegio de México. No. 169. vol. XLII, núm. 3, julio-diciembre de 2002. Pág. 430.

[57] www.rae.es, Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española.

La corrupción es un concepto amplio que engloba, entre otros, determinadas conductas de los titulares de los cargos públicos como soborno de funcionarios, malversación de bienes, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, también se incluye como una conducta corrupta al soborno en el sector privado, crimen organizado, blanqueo de dinero, transferencia de activos de origen ilícito, etc. Un acto de corrupción, implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden activa o pasivamente y provocan la transgresión de alguna de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplan.[59] Para que exista un acto de corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia, por esa razón, la corrupción puede ser de naturaleza económica, política o ética, o participar de éstos en distintos niveles a la vez.

Los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extra posicional. Dicho beneficio, no es necesario que sea de carácter económico, puede ser político, profesional, sexual, etc., tampoco es necesario que dicho beneficio sea elevado. Los actos de corrupción tienden a llevarse a cabo en secreto o discreción. [60]

Los actos de corrupción son aquellos que constituyen la violación activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizada en un marco de discreción, con el objeto de obtener un beneficio extra posicional, cualquiera que sea su naturaleza.

Pero, ¿qué genera la corrupción? En primer lugar la persona. Resulta clave, partir de la base de que las estructuras y organizaciones corruptas no se pueden independizar del hombre y de la mujer, que con su actuación y apoyo, colaboran con esas estructuras y organizaciones. La corrupción tiene una incidencia social

---

[58] Véase: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/vimprimiblemmodule1.pdf

[59] MALEN SEÑA, Jorge F. “La Corrupción Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos”. Filosofía de Derecho. Edit. Gedisa. Barcelona. 2002. Pág. 32.

[60] GARZÓN VALDÉS, E. “Acerca del concepto de corrupción”. La corrupción política. Edit. Alianza, Madrid, 1997. Pág. 12.

negativa, pero siempre -en estas prácticas- encontramos al ser humano singular, a la persona; en este caso, al que se ha corrompido y al que corrompe.[61]

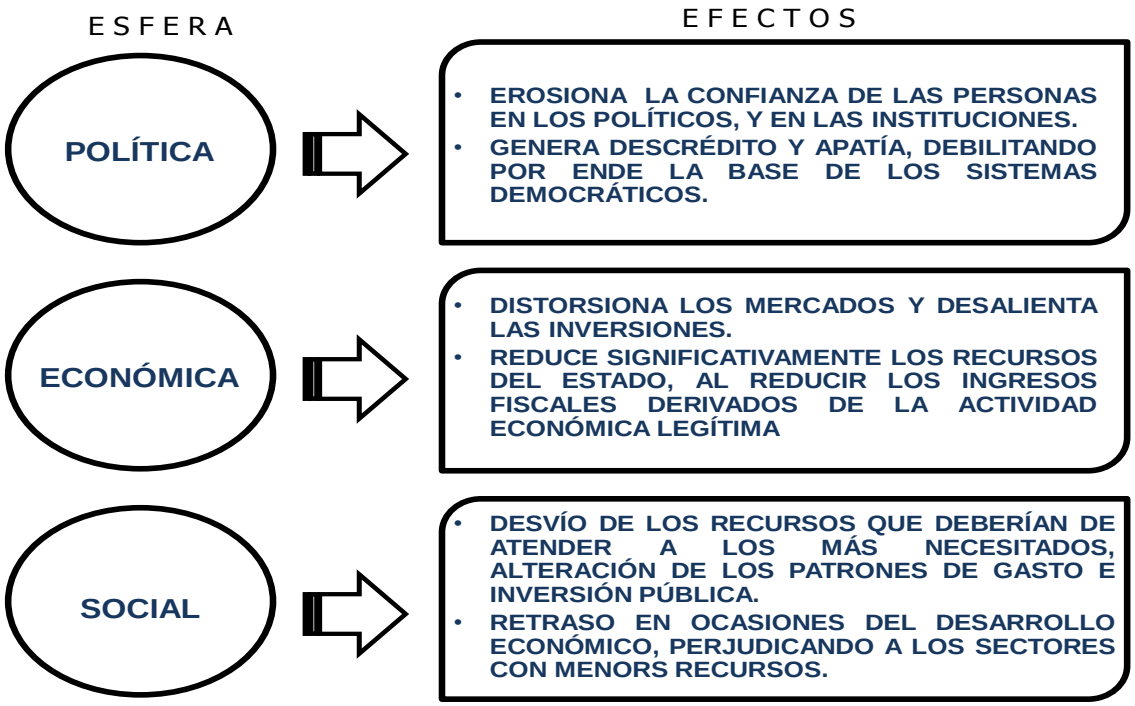
Existen diversas formas de corrupción: a) según el número de personas involucradas; en algunas es suficiente la existencia de sólo una persona como por ejemplo: cuando un "servidor público", se apropia de recursos públicos para fines privados o bien, hace uso de información privilegiada a la que tiene acceso, en virtud de las funciones inherentes a su cargo y la utiliza para su beneficio; b) en algunos casos hay dos partes involucradas: el corruptor y el corrompido, los que están perfectamente identificados, así es el caso del soborno, que es un pacto que se perfecciona por el mero acuerdo, quien paga trata de influenciar al sobornado para que opere en su favor, así las cosas, la reciprocidad es una característica del soborno y tanto el corruptor como el corrompido son culpables de esta conducta y c) la corrupción puede ser política o de otro tipo (generalmente, aunque no exclusivamente, económica), la corrupción política se lleva a cabo, cuando se viola un deber inherente a un puesto político, en el incumplimiento a una función previamente establecida en un marco jurídico o bien, se realiza considerando discrecionalmente intereses políticos; en este tipo de corrupción, la conducta ilícita se centra en la acción, la motivación y la regla violada, no tanto en el personaje que la lleva a cabo Vgr. un diputado recibe dinero a cambio de un voto que influye en una decisión de un particular y no de sus electores.

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, define a la corrupción como un fenómeno de consecuencias altamente negativas en casi todas las esferas del quehacer humano.[62]

En el cuadro se pueden identificar las esferas de afectación de la corrupción y algunos de sus efectos:

[61] Ibíd. Pág. 12.
[62] "Con la corrupción todos pagan. Compendio de Instrumentos jurídicos universales y regionales contra la corrupción". Oficina de las Naciones Unidas. 2009. Pág. 7.

Cuadro 3. Efectos de la Corrupción



Fuente: Elaboración propia con información del Compendio de Instrumentos jurídicos universales y regionales contra la corrupción. Oficina de las Naciones Unidas. 2009. Pág. 7

1.7. Concepto de Control Gubernamental

La palabra control es un vocablo unívoco, con el cual se alude a múltiples objetos, los que se diversifican cada vez más conforme al uso que se le dé a esta palabra. Al consultar diversos diccionarios advertimos que dicha palabra implica comprobación, inspección, intervención, registro, verificación, tutela y más aun dominio y supremacía.

Empero en el campo del ejercicio de las funciones públicas, este vocablo se usa inveteradamente, y en las actividades de orden administrativo, sobre todo, se considera en forma simultánea tanto medio como finalidad, y se concreta en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan con marcadas diferencias según las características y situación del medio de que se trate.

El control forma parte de la estructura fundamental de los Estados modernos, es decir el control gubernamental, concretamente en el campo de la función pública

debe entenderse, como el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos. El control administrativo, correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, es constitutivo de la Administración Pública Federal con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas.[63]

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el control es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una Dependencia o Entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos. Por otra parte define a la fiscalización como un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, seguimiento, auditoría, supervisión, control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.[64]

De tal manera que la fiscalización implica que el proceso de control se aplique a su máxima expresión. En el sector público mexicano la fiscalización, incluye la comprobación de la legalidad de los actos públicos, suficiencia, eficacia, cumplimiento de programas e incluso el fincamiento de responsabilidades.

Para efecto de nuestra investigación, es importante considerar estos conceptos ya que son algunas de las funciones que desempeñan los OIC y representan atributos contenidos en la rendición de cuentas, próximo tema que abordaremos en esta investigación.

---

[63] LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. “La Contraloría y el Control Interno en México”. Secretaría de la Contraloría General de la Federación y FCE. 1993. Págs. 466 a 469.
[64] Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal de la SHCP 2a Ed. Págs. 104 y 172.

1.8. Esquema de la Rendición de Cuentas

Para explicar el esquema de la rendición de cuentas en el Estado moderno, es importante considerar la evolución del Estado. Para esto vale la pena considerar los argumentos de Platón, en los que sostiene que la verdad sólo está en el Estado y la justicia consiste en que cada uno ocupe el lugar que le corresponde conforme a una jerarquía social de peldaños inamovibles. Para este filósofo, el político es el único capaz de entender lo que es el bien, la virtud y la belleza; por lo que las verdades de la política se acotan únicamente para los partícipes de la aristocracia del intelecto, es decir, esto da pauta a los "arcana imperii", equivalentes a los secretos del poder que establecen un adentro y un afuera en el poder político, de ahí la frase "saber es poder". Los arcana imperii son verdades y conocimientos, informaciones y evaluaciones, argumentos y discursos, exclusivos de los hombres del poder.[65]

Sin embargo, el concepto de Estado a nivel político (descripción de una realidad precisa, localizable y temporal), tiene un origen renacentista y es Nicolás Maquiavelo el que lo utiliza, en el sentido de un poder político centralizado establecido en un territorio y capaz de ejercer su soberanía. Maquiavelo considera, que el poder político tiene intereses propios y el mayor desacierto al hacer política, consiste en subordinar los fines del Estado a cualquier cosa que no sea conservar y obtener el poder.[66]

Por lo tanto, el hecho de que el Estado tenga intereses propios, significa que tiene una suerte de personalidad que es capaz de protegerlos, esto lo convierte en un sujeto autónomo. Aquí se encuentra la raíz de lo que se denomina razón de Estado; por otro lado, si la política es lograr y conservar el poder, la razón de Estado será "el criterio para el discernimiento constante de este propósito en el

[65] RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política". Cuadernos de Transparencia. IFAI. México séptima edición. Julio 2009. Págs. 14 y 15.
[66] MAQUIAVELO, Nicolás. Op. Cit. Pág. 13.

curso de los acontecimientos. En el horizonte de la razón de Estado, el fin siempre justifica los medios".[67]

John Locke, quien es considerado el padre de la teoría liberal del Estado (liberal se puede definir, como un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos), fundamenta el poder político como un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa que adolece de intereses propios.

Para Locke, la existencia del Estado, únicamente tiene razón de ser al tener la capacidad de tutelar los derechos fundamentales de los ciudadanos, quienes le otorgan el derecho de sancionar, que no es otra cosa que ejercer la justicia. En este concepto de tipo liberal del poder político, asume que el Estado es estrictamente representativo de intereses que no le son propios, en particular de la propiedad de los ciudadanos. "Debe destacarse que, Locke incluye bajo el concepto de propiedad, la vida y libertades de los individuos, y sólo por ello, es que define la protección de la propiedad como la tarea principal del gobierno representativo, es decir, el Estado es un instrumento de justicia que hace permisible el ejercicio de derechos que no son creados por él y que, le preceden en existencia por lo que los intereses de particulares serán supremos siempre respecto a los intereses del Estado y en caso de que ocurra una discrepancia entre ambos, los primeros deben de prevalecer".[68]

Cabe señalar que el Estado liberal de los siglos XVIII y XIX no era democrático, ya que para votar y ser votado, era menester tener propiedades inmobiliarias, por tanto, sólo este hecho era aplicable a una minoría; tampoco era reconocido el sufragio para las mujeres en esta época, sino hasta finales del siglo XIX en los países más desarrollados. Sin embargo, su riqueza radica en que se sembró la simiente para las modernas democracias constitucionales, las que sustentan que existen libertades insoslayables y son inviolables para el Estado, por ende, el

[67] RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. Op. Cit. Pág. 19.
[68] Ibíd. Pág. 26.

poder político sólo es entendible, por su condición de mandatario y representante de la voluntad de los ciudadanos.

En la tradición liberal es dable que el Estado diferencie los linderos de lo público y lo privado. De acuerdo con Rodríguez Zepeda, el concepto político de privacidad significa lo que es propio de lo privado. En los sistemas liberales significaría, todo aquello que no se encontraba regido por la esfera del aparato gubernamental, y se llegó a esgrimir que lo privado era lo opuesto a las tareas gubernamentales, es decir, la no gubernamentalidad.

Para Habermas lo público es contraposición a la privacidad, condición que repercute en los servidores del Estado, como personas públicas y en otro ámbito está la gente privada, los hogares privados. A partir de ahí construyó el significado de la opinión pública, concebida desde su génesis (en los cafés, en los clubes, en los periódicos), como la opinión agregada de los agentes privados, es decir, el público es la sumatoria de particulares que da origen a la opinión pública no gubernamental, en tanto que lo público es lo concerniente al Estado, sus normas, instituciones, así como acciones.

Es importante resaltar, que el público tiene su concepción en el siglo XVII, Habermas refiere en Francia a los lecteurs, auditeurs, spectateurs en su cariz crítico, es decir, en su calidad y actividad de sujetos que se forman una opinión informada y son capaces de expresarla. En su camino irán trascendiendo como expertos, conocedores de determinado tópico sobre la vida pública o la política, vemos así cómo se construye partiendo de la esfera pública un conglomerado, que será capaz de aperturar senderos hacia lo público-estatal.[69]

Ahora bien, la tradición del pensamiento liberal ha ido aceptando, en el trascurso del tiempo, la reducción de los linderos entre lo público y lo privado, planteamiento que es importante en el presente trabajo, en el sentido de que no existen verdades de Estado, ni por ello secretos que deban ser resguardados de los ciudadanos.

[69] Ibíd. Pág. 29.

En efecto, la idea de un Estado mandatario y sujeto obligado a preservar la tutela de la privacidad y la propiedad constituyó la idea-fuerza que hizo posible el discurso moderno sobre los derechos inalienables de la persona humana; no obstante el liberalismo no opta por los arcana imperii, sino que ve en la publicidad, la ventana abierta para que el pueblo conozca qué es lo que está haciendo el Estado y lo califique.

Con esta idea, fueron elaboradas diversas Constituciones en los Estados más desarrollados, entre otras la de Estados Unidos de América (1787), la de Francia (1791) y Escandinavia (1766).

La Freedom of Information Act (Ley Federal de Información, de los Estados Unidos de Norteamérica), es el antecedente más cercano a lo que es nuestra Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual obliga únicamente al gobierno a rendir información, más no a los particulares (una característica de su procedencia liberal)

El principio de la publicidad es un atributo de las democracias modernas y es congruente con el planteamiento de la transparencia. La publicidad es la cualidad de lo que es o puede hacerse público,[70] hacer algo público es desplegar el espectro privado de las ideas, emerger de lo particular y trasportarse al mundo de los argumentos, recapitular y transitar de lo individual al contexto social; es un proceso de socialización para que el receptor se inmiscuya en esta esfera, por tanto, es un proceso incluyente y es una herramienta de control racional.

Para Kant, es el criterio de las normas que se pretenden aplicar o imponer, la manera más certera de saber si una ley o una política pública es justa; ésta debe sujetarse al escrutinio público, sustrayéndola del secreto y sólo dando argumentos, razones ante un público cuyo cariz es que tiene la habilidad de evaluarla, discutirla, criticarla e incluso proponer, que se constituya un argumento auténticamente público y se verifique su validez, por eso se dice que la publicidad, es una prueba de fuego para el ejercicio del poder.

[70] Ibíd. Pág. 36.

Para Bobbio, la publicidad es importante ya que permite al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, pero además en sí misma es una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo lícito de lo que es ilícito.[71]

Por otro lado, un gobierno transparente sirve de muy poco si su ciudadanía adolece de la madurez para transitar, elevando su nivel de discusión con lo cual entramos al tema de la esfera pública: que se considera como el espacio de deliberación propio de las sociedades abiertas, la que naturalmente impone obligaciones argumentales a los políticos, así como a los ciudadanos que se manifiestan sobre la política. El objetivo de todo ello es establecer relaciones políticas más sanas, menos discrecionales y más justas.

Jesús Rodríguez Zepeda afirma que hoy en día discutimos sobre limitar el secretismo del gobierno, en pos de un andamiaje que permita la existencia de una ciudadanía informada y crítica, así lo señalan tres grandes filósofos políticos de nuestra época: Norberto Bobbio, John Rawls y Jürgen Habermas, quienes coinciden en que una sociedad que se precie de ser justa, debe apelar al control ciudadano con respecto a los actos del gobierno, a través del requisito de publicidad. Particularmente para Habermas, la transparencia gubernamental y el uso de la razón pública, están íntimamente relacionadas con la democracia; Bobbio establece que la virtud de la democracia consiste en abatir estos arcana imperii; de ahí la necesidad de tener una opinión pública muy articulada y altamente nutrida de argumentos ante el quehacer gubernamental, ya que la auténtica democracia tiene lugar en una constante relación, entre las instituciones públicas y la sociedad civil organizada y actuante al plantear sus razonamientos.

Rawls por su parte, establece que, una sociedad justa sólo se puede edificar teniendo por cimiento una garantía que permita el diálogo entre gobernantes, ciudadanos y agentes de la vida pública, su aportación liberal retoma la dicotomía, público-privado y refiere así lo público y lo no público; identificando que en lo

[71] Ibíd. Pág. 40.

público existen instituciones, normas legales, así como la actividad de grupos políticos y asociaciones, además de los individuos privados.

La discusión sobre la rendición de cuentas supone que los gobernantes deben tener la apertura para someterse a la sociedad, deben explicar su actuación y fundamentar la toma de decisiones y, en su caso, que les sean aplicadas las sanciones correspondientes cuando incurren en la ilegalidad. Para este efecto, las democracias instrumentan una serie de mecanismos e instituciones que incluyen desde el acceso a la información gubernamental, la vigilancia a través de contralorías administrativas, hasta la privación del cargo.

Un referente importante para revisar este rubro, es el que nos plantea Andreas Schedler, quien aun cuando reconoce a la rendición de cuentas como un elemento que puede contribuir a menoscabar la corrupción, nos señala que es posible implantar un abanico de instrumentos de manera simultánea para acotar la discrecionalidad del poder, en función de que los gobernantes tienen la obligación de dar respuesta a los cuestionamientos de los gobernados. Lo que Schedler denomina “answerability”, es decir, acción que implica crear permanentemente modos de comunicación sencilla y efectiva entre ciudadanos y funcionarios.

Este autor manifiesta que la esencia de la política radica en el poder, los pensadores clásicos dirían que en primer instancia es la existencia del poder, luego habrá que controlarlo. Al alcanzar el poder, el gobierno arriba a una primera dificultad: capacitar al gobierno, para que sea capaz de mandar a los gobernados y, posteriormente, habrá que obligar al gobierno a que se regule a sí mismo, en donde se desprende una preocupación continua por los pesos y contrapesos, por lo que la concepción de la rendición de cuentas, es inherente a toda democracia.

La “accountability”, se origina del inglés y el significado en español de éste puede ser: control, fiscalización, responsabilización, etc., aun cuando al traducir dicho término, hay cargas culturales que se imprimen en el concepto, es importante destacar en este caso, que “accountability”, tiene una acentuación clara en el sentido de obligación en tratándose de rendición de cuentas. Parece el término

más orientado a un acto generoso del gobernante originado en su voluntad y potestad de obrar, más no por ser un acto inherente al contrato social, es decir, la "accountability", es la rendición obligatoria de cuentas",[72] derecho de los gobernados y se vive en una dicotomía, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre las decisiones que ejecutan y justificarlas (answerability), y paralelamente, la capacidad de sancionar a estos agentes en caso de que hayan trasgredido sus deberes públicos (enforcement)

La rendición de cuentas ha cobrado un objetivo supremo los últimos años: El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), advierte que el valor y los mecanismos de "accountability", serán piezas clave para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina.

Los tres pilares del esquema de la rendición de cuentas para prevenir y corregir abusos del poder en nuestro país, implican tener apertura a la inspección pública: lo fuerza a manifestar, describir y justificar su actuación y lo circunscribe a la posibilidad de la sanción.[73]

El ejercicio de la rendición de cuentas da pie a otros conceptos vinculatorios tales como: auditoría, fiscalización, monitoreo, vigilancia y sanción, asociados a acotar el poder; a) apertura a la inspección pública, establecer protocolos con lenguaje ciudadano,[74] para que la sociedad logre acceder a la información pública; b) información y justificación, rendir cuentas incluye responder ante preguntas incómodas y en contra sentido. Lleva implícito hacer diversos tipos de preguntas, por lo que a los funcionarios públicos se les puede pedir que informen sus decisiones o que las expliquen, y se puede cuestionar por hechos o por razones. Este esquema, connota que existe el derecho a recibir la información y la

[72] SCHEDLER, Andreas. "¿Qué es la rendición de cuentas?" Cuadernos de Transparencia. IFAI. México séptima edición. Julio 2009. Pág. 11.
[73] De conformidad con el Art. 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se prevén las siguientes sanciones: I Amonestación privada o pública; II Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días y ni mayor de un año; III Destitución del puesto; IV Sanción económica, y V Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos, comisiones en el servicio público.
[74] Lenguaje ciudadano, es la expresión simple, clara y directa de la información que los lectores, servidores públicos y ciudadanos necesitan conocer, fuente www.funcionpublica.gob.mx

correspondiente obligación de dar a conocer los datos necesarios que se preguntan, así como su explicación y justificación.

El esquema de rendición de cuentas se enfoca a la vigilancia, soportada con evidencias que respalden la actuación de los funcionarios públicos, al acotar al poder no sólo al imperio de la ley, sino también circunscribiéndolo al imperio de la razón.

La teoría de la rendición de cuentas privilegia el diálogo entre los agentes que exigen cuentas y los que rinden cuentas. Dicho diálogo es crítico, dando lugar a la réplica, ya que por lo regular cuando se exigen cuentas, la información que nos es proporcionada, no es tan específica, ni confiable, ni congruente como quisiéramos.

Asimismo las justificaciones, en muchas ocasiones no son tan completas y descriptivas como se ambiciona, por lo que es recurrente volver a cuestionar a los funcionarios públicos.

En este contexto cobra sentido afirmar que la rendición de cuentas, es un derecho a la crítica y al diálogo, pero también a la sanción que es imprescindible para dar viabilidad a la rendición de cuentas, sin duda, son los contenidos en la coacción y en la penalización, (en inglés se conceptualiza como enforcement), entendida como los instrumentos instaurados para que se cumpla la ley.

Evocando a Guillermo O'Donell, los actores que exigen cuentas no solamente "cuestionan", "eventualmente", también "castigan" el comportamiento impropio de los servidores públicos. Un ejercicio efectivo de rendición de cuentas tiene asociado un mecanismo de sanción que realmente imparta justicia, el principio de proporcionalidad reza, que la gravedad de la sanción impuesta, tenga relación directa con la gravedad de la ofensa. En las administraciones públicas latinoamericanas, las sanciones de tipo administrativo, civil y penal son ejecutadas

por excepción, generalmente se aplican las que consisten en la exposición pública y la separación del cargo público. [75]

Como se ha expuesto, los componentes del esquema de la rendición de cuentas se constriñen a la información, la justificación y la sanción; empero las tres no se amalgaman necesariamente en la misma proporción, ya que pueden tener diferentes intensidades. La sanción es concebida como el elemento medular para el cumplimiento de la rendición de cuentas.

En el caso de México se ha promovido más, ante los diversos agentes gubernamentales, como punto toral de la rendición de cuentas el transparentar la gestión pública; tomando como escudo dicho concepto, se publicitan metas, programas, estadísticas, trámites y sus regulaciones, organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, pero dicha información no necesariamente tiene un lenguaje ciudadano, atributo que demanda del ejercicio de la rendición de cuentas.

También existe la exigencia de información denominada societal, los agentes que cuestionan son asociaciones civiles organizadas, quienes grosso modo, sólo cuentan con formas discursivas para dar contestación y mucho menos suelen contar con instrumentos para ejercer sanciones materiales efectivas, se ciñen únicamente a la exposión pública de sus acusaciones.

Conviene subrayar que la rendición de cuentas es un instrumento para acotar el poder político más no para suprimirlo, es decir, la idea de rendición de cuentas, considera como premisa el ejercicio del poder. Se trata entonces de acotarlo, disciplinarlo, restringirlo, prevenir y subsanar arbitrariedades; en este sentido ningún agente puede solicitar cuentas a algún funcionario público por asuntos o problemas que están fuera de su control, lo que nos indica que el ejercicio de la rendición de cuentas implica la responsabilidad ante alguien conforme a un marco

75 En México, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a dicho tipo de sanción se le denomina “amonestación pública”, de conformidad al artículo 13 de dicha Ley.

específico y legal de actuación, es decir, presupone también la responsabilidad de agentes portadores de poder en los que recae un grado de discrecionalidad.

No olvidemos que para Schedler, es un proyecto modesto, ya que incorpora en su concepción, el hecho de que la política es un quehacer humano y como tal, tiene por peculiaridad, invariablemente, elementos de libertad e indeterminación, por eso la rendición de cuentas debe sostenerse de una plataforma estructurada escrupulosamente por reglas, puesto que el ejercicio de la rendición de cuentas considera espacios de libertad, que las normas ineludiblemente dejan abiertas, es decir, la rendición de cuentas es tan sólo un control parcial, para los agentes que toman decisiones públicas.

La discusión en la implantación de la rendición de cuentas, actualmente se aboca a tratar de minimizar y replantear lo que se considera la información confidencial. Para que a cabalidad se lleve a cabo ésta, es necesario que la información sea pública, lo que implica considerar mecanismos progresivos, que incluyen las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) para que el público en general, pueda acceder a dicha información.

En suma, la “accountability”, es parte integrante de un régimen democrático y se estructura fundamentalmente mediante las elecciones, que es un control vertical de la población sobre los gobernantes.

En los últimos años se han ido creando herramientas para controlar y fiscalizar a los gobiernos entre el lapso de las elecciones, principalmente en dos vertientes: para sancionar actos de corrupción y para lograr obligatoriedad en las promesas de campaña. Los tipos de control que han sido usados, son controles parlamentarios y procedimentales. Ante el desafío de mejorar su desempeño se crearon también mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos de la NGP y en las últimas décadas, también se ha contribuido con controles de participación social y de cogestión de los servicios públicos.

Para que el Estado se fortalezca en sus funciones de gobierno, es menester que mejore su desempeño, lo que se ha realizado a partir de los siguientes medios; a) "accountability", a través de la introducción de la lógica de los resultados en la Administración Pública, es decir, se deberá pasar de un control burocrático basado en normas y procedimientos a "pie juntillas", sin considerar la opinión de los ciudadanos, a otro en que el control se da a posteriori de la ejecución de las políticas públicas, pero con la participación de la sociedad, quien define metas e índices de desempeño; asimismo, califica directamente los bienes y servicios públicos, lo que conlleva a que los gobiernos rindan cuentas permanentemente, respecto a la efectividad de sus programas y b) "accountability", vinculada al desempeño, a través de la competencia administrada, ya que la sociedad evaluará la competencia entre proveedores estatales, privados o públicos no estatales. Cabe resaltar que la rendición de cuentas se lleva a cabo mediante la competencia, que conduce la acción del control tanto de la burocracia, como de la sociedad.

La creación de una nueva gobernabilidad en América Latina, apunta a estudiar empíricamente, el incipiente conocimiento de los obstáculos que ha tenido la región, así como las soluciones exitosas para menguar estos problemas, lo cual ha motivado que el CLAD, examine los resultados en cinco formas de responsabilización a saber; a) "accountability" a través de los controles procedimentales clásicos; b) "accountability" a través del control parlamentario; c) "accountability" mediante la introducción de la lógica de los resultados de la Administración Pública; d) "accountability" mediante la competencia administrada y e) "accountability" a través del Control Social.[76]

Para que se verifique la rendición de cuentas constante de los gobernantes, se requiere de la aplicación de mecanismos de fiscalización durante su ejercicio en el poder, y en su caso, la aplicación de las sanciones correspondientes, preferentemente antes de las siguientes elecciones de representantes populares.

[76] Véase: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000178.pdf

Dicha fiscalización debe de aplicar controles burocráticos, políticos y sociales. En la actualidad, las políticas públicas son sujetas a la transparencia y a la evaluación de sus resultados, por lo que la "accountability", es un freno ante el abuso del poder y la corrupción, que se inserta con componentes liberales y republicanos al sistema democrático en el que se desarrolla.

Entre los mecanismos de control republicanos encontramos: los tribunales y/o auditorías independientes de cuentas. Su relevancia consiste en que propician la rendición de cuentas continua. En algunos países incluso participa en ellos la sociedad civil, así como los controles judiciales que asumen, el combate a las prácticas ilícitas, tanto de burócratas como de políticos.

Se pueden tipificar dos tipos de controles: a) verticales: en los que el "controlador" está por encima del controlado, el ejemplo clásico es mediante el sufragio y b) horizontales: el que se genera entre poderes, ejemplos: el procedimental clásico y el control parlamentario.

Para fines de nuestro estudio concebimos el concepto de "accountability", como la obligación que tienen los funcionarios de rendir cuentas a la sociedad[77] y, podemos afirmar que más que un valor que debe guiar a los gobiernos, es un meta-valor democrático. Tiene como fundamento los siguientes principios: la soberanía popular y el control del gobernante por parte de los gobernados, los factores -imprescindibles- que requiere son: capacidad de los ciudadanos para participar en la definición de las metas colectivas y, construcción de mecanismos institucionales que garanticen el control público del accionar del gobernante a lo largo de todo el mandato.

Anotaremos por último las formas de "accountability":

A) Controles procedimentales clásicos. Son los que realizan los organismos que integran a la propia Administración Pública (son mecanismos internos que llevan a cabo verificaciones a través de agencias-ministerios, investidos de autoridad legal

[77] Véase: http://anahitxt.com.ar/blog/2007/04/10/la-accountability/

para realizar estas funciones, por ejemplo en México, los OIC, que dependen jerárquicamente de la SFP), adicionalmente existen controles "externos" al Ejecutivo, ejercidos por "los Tribunales de Cuenta, auditorías externas, poder Judicial". Es decir, coexisten organismos facultados para llevar a cabo el control, con funciones específicas y atribuciones inclusive sancionatorias. Su objeto, radica en limitar la discrecionalidad de gobernantes y administradores, de prevenir o en su caso, sancionar actos de corrupción.

A nuestro juicio, si los resultados de estos entes controladores se difundieran de forma útil, la sociedad los podría utilizar como un importante mecanismo para incitar el control hacia los gobernantes y administradores públicos. Asimismo, para que dichos entes realicen su trabajo con calidad, es indispensable su profesionalización, cuestión que desarrollamos más ampliamente en el último capítulo de esta tesis.

B) Control parlamentario: dicho control lo ejercen los políticos, se constituye así el control simultáneo entre el Ejecutivo y el Legislativo, "que el poder acote al poder" (Montesquieu) su premisa es la división de poderes, es un control horizontal. Principales Mecanismos: 1) En el caso mexicano, el senado tiene la facultad de designar a los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.[78] 2) Control sobre la elaboración y gestión presupuestaria, así como rendición de cuentas del Ejecutivo. 3) Comisiones parlamentarias específicas para evaluar políticas públicas, investigar transparencia de actos de gobierno principalmente. 4) Audiencias públicas, para solicitar rendición de cuentas, específicamente sobre un programa, el cumplimiento de una ley o la evaluación de un proyecto del Ejecutivo.

C) Control por medio de la introducción de la lógica de los resultados. Se realiza ex-post, es decir, a posteriori del desempeño de los políticos, por lo que se debe

[78] Fracción VIII del artículo 79 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

contar con burócratas capacitados, para tal efecto, es decir, no sólo deben conocer el “mero control”, y la verificación del cumplimiento de la norma. Los controladores son tres actores: burócratas, políticos y la sociedad, para que sea exitoso este tipo de control, este último actor debe tener libre acceso a la información y debe estar preparado para llevar a cabo la evaluación, requiere de madurez tanto de burócratas, como de una sociedad preparada para definir los objetivos a valorar.

D) Control por competencia administrada: consiste en incrementar el número de proveedores como prestadores de bienes y servicios a la sociedad y generar una competencia que de por resultado beneficios a la misma, ya que la contratación que se establezca con los proveedores, será sujeta a índices y metas contractuales, y los burócratas pueden, por lo tanto, sancionar o recompensar a los proveedores y se otorga bajo tres esquemas a saber: 1) a través de la descentralización de órganos gubernamentales; 2) concesión de ciertos servicios y 3) delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no gubernamentales.

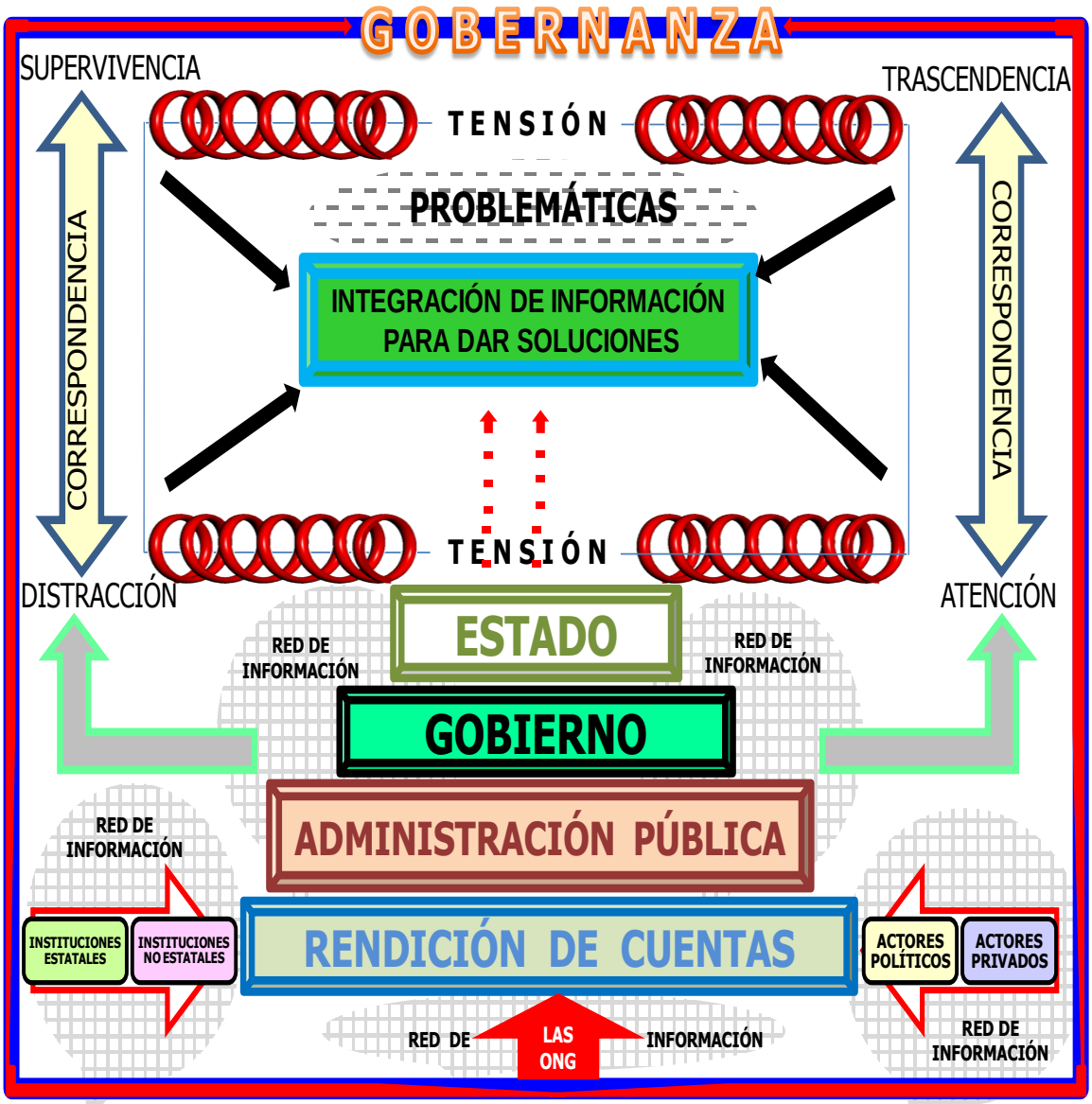
El éxito de los mecanismos en su aplicación supone, llevar a cabo la regulación correspondiente; debe dirigirse a satisfacer necesidades de la sociedad, para lograr que sean eficientes y eficaces; incluso se pueden generar redes de los sectores más calificados para atender determinadas demandas. Cobra importancia, como ya se ha dicho, tener un marco regulatorio acorde también al uso de las TIC.

E) Control social: el controlador viene a ser la sociedad, el cual es un caso típico de control vertical. Permanentemente durante el mandato, se ejerce este control, puede desarrollarse a través del presupuesto participativo de la sociedad, lo que genera ampliación del espacio público y se acentúa la conciencia republicana. El Estado puede “ganar” gobernanza, si el ciudadano logra expresar sus preferencias públicamente y éstas son atendidas. Para su implementación se requiere: concatenación con las instituciones de la democracia representativa, capacidades

institucionales del Estado articuladas. En este proceso el Estado deber incentivar a los ciudadanos para acceder al espacio público, así como difundir esta información.

La siguiente figura que presentamos nos ayuda a comprender la interacción entre los diferentes actores que intervienen en la gobernanza:

Figura 1. Interacción del Gobierno, la Administración Pública y la Gobernanza



FUENTE: Elaboración propia, basado en CASTELAZO, DE LOS ÁNGELES José. "Administración Pública una Visión de Estado". INAP. México. 2010. Pág. 276.

Como podemos apreciar, elegimos diseñar el mismo tamaño de los cuadros que representan a las instituciones estatales, a las no estatales, y a los actores tanto políticos como privados, en virtud de que no hay un actor preponderante el cual contribuya a generar más o menos gobernanza: es la rendición de cuentas, uno de los pilares para que ésta surja, teniendo como hilo conductor a la Administración Pública la que ejerce la gestión de gobierno en este proceso dinámico, donde si bien es cierto hay tensiones, justo la gobernanza contribuye a que se trascienda buscando la solución de problemáticas que atañen a la sociedad.

Es necesario tener un bagaje conceptual de los elementos que dan origen a la gobernanza, que implica una manera diferente de gobernar para consolidar la gobernabilidad, la reflexión se da en función de la aportación de la Administración Pública y a partir de establecer que todo Estado, busca el bien común y a través del gobierno da cumplimiento a sus objetivos y metas. Quisimos adentrarnos a diferentes enfoques de la gobernanza para tener una referencia de los países que la han implementado, encontramos que ésta comprende el reconocimiento por el Estado de una pluralidad de actores políticos, sociales y privados, se observan matices en función del contexto socioeconómico, además implica rendición de cuentas, información y transparencia, estos elementos son materia ineludible del trabajo que realizan los OIC, para tal efecto deben combatir la corrupción mediante diferentes tipos de control, los que son complementarios, en virtud de la complejidad, de lo que se requiere controlar. Por otra parte, con la finalidad de que la “accountability” genere mayor bienestar a la sociedad, los siguientes actores: burócratas, gobernantes y la sociedad, deben contribuir para lograr estos objetivos, por tal motivo la Administración Pública evoluciona e implementa nuevas formas de atender las demandas ciudadanas y paralelamente se ve en la necesidad de establecer el diseño del control y de ahí surgen los OIC, lo cual se tratará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO, DESARROLLO Y ATRIBUCIONES

2.1. Evolución de la Administración Pública en México

La Administración Pública es la expresión institucional concreta del gobierno. Al analizar su evolución, podemos identificar dos aspectos torales: el momento histórico y la capacidad de respuesta de los gobiernos por los que ha transitado México.

En el siglo XIX predominan los esfuerzos de la nación para constituirse políticamente en forma independiente al dominio virreinal, lo que derivó en dos corrientes ideológicas, conservadurismo y liberalismo, se trataba, por un lado, de mantener el Estado basado en el Derecho divino de los reyes, o bien, de establecer en México el Estado de Derecho, en relación a la política exterior, esta enfrentó diversos intereses, presiones y guerras contra las potencias imperiales de entonces (España, Inglaterra, Estados Unidos y Francia) y en el plano interior, la lucha política y social se reflejo en el hecho de que el país experimentó, entre 1821 y 1867, la creación de ocho congresos constituyentes, la disolución de dos congresos constituidos, la erección en constituyentes de tres asambleas ilegítimas, más de 50 cambios de titular en el Poder Ejecutivo. El aparato administrativo dependiente del Ejecutivo se mantuvo con pocos cambios en su estructura, pero con nuevas y mayores funciones en este periodo, como narramos a continuación.

Durante el imperio de Iturbide, se concibió a la Administración Pública, como un modelo monárquico-español y se erigieron cuatro Secretarías de Estado: a) Relaciones Exteriores e Interiores; b) Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos; c) Guerra y Marina y d) Hacienda (encargada del manejo de las diversas rentas públicas y del gasto público), se destaca que una de las obligaciones de los ministros fue proponer reformas y mejoras a la administración,

sin embargo duró poco su gobierno y en 1823 el poder Ejecutivo se depositó en un triunvirato.

El congreso constituyente, creó un gobierno republicano, sin embargo, sus integrantes estaban divididos, los conservadores pugnaban por un régimen a la francesa (centralista, apoyado por el alto clero, ricos propietarios y jefes del ejército, su lema era “orden público, religión y fueros”) y en contrapartida los partidarios de un régimen federal, descentralizado, cuyo modelo a seguir era el norteamericano, apoyados por las logias masónicas y elementos de la clase media, su lema era “libertad y progreso”.[79]

De 1824 a 1829 gobernó el primer Presidente de la República, Guadalupe Victoria, quien reconoció la falta de medios, de órganos y recursos financieros para acceder a los objetivos nacionales y para desarrollar funciones y planes de administración, por lo que mediante un decreto, cambió las funciones de la Secretaría de Hacienda, atribuyéndole la dirección de todo tipo de rentas, así como la inspección de las casas de moneda, creó el Banco de Avío para otorgar créditos a la industria, es decir México estimuló el desarrollo económico mediante el sector público, en tanto que Europa y Estados Unidos, lo hicieron a través del sector privado.

El México independiente requirió crear todo en la Administración Pública, es decir, establecer objetivos a las actividades económicas, era inminente el manejo y compilación de la información relativa a las características, usos, recursos, existencias y actividades de la nación, así como de optimizar los gastos de la administración. Se reconocía la existencia de personal superfluo, la falta de honradez en el ejercicio de la función pública, existía la necesidad de formación y capacitación de servidores públicos, otro punto toral fue la propuesta de crear empresas paraestatales y establecer administraciones locales vigorosas.[80]

[79] RIVES SÁNCHEZ, Roberto, "Introducción la Administración Pública en México durante el siglo XIX", en RIVES SÁNCHEZ, Roberto, "Administración Pública del Siglo XIX" (Comp.) Edit. Siglo XXI. 1a. México, 2010. Págs. 17 a 21.
[80] Ibíd. Pág. 23.

Otro periodo notable, fue cuando Antonio López de Santa Anna, asumió el poder en 1835, paralelamente, el congreso constituyente adoptó una República centralista mediante una nueva Constitución se establecieron las denominadas “Siete Leyes Constitucionales,” de esta emanaron cuatro Ministerios: a) Interior; b) Relaciones Exteriores; c) Hacienda y d) Guerra y Marina. En 1836, Lucas Alamán publicó el “Examen de la organización general de la administración pública”, en donde se advierte que había irregularidades en todos los ramos de la administración y atribuyó los mismos a defectos políticos y a la falta de medios de ejecución en los cuatro ministerios, detectó que urgía una reorganización total. En 1841, se promulgaron las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República en el denominado Plan de Tacubaya y mediante la séptima base, se le otorgaron facultades al Presidente para la organización de todos los ramos de la Administración Pública y surgieron así cuatro ministerios: a) Relaciones Exteriores e Interiores; b) Instrucción Pública e Industria; c) Hacienda y d) Guerra y Marina. En 1843, en virtud de la carencia del Congreso Legislativo se formó una Junta Nacional Legislativa y se establecieron cuatro ministerios: a) Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; b) Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; c) Hacienda y d) Guerra y Marina, lo sobresaliente de esta organización es que las responsabilidades recaían sobre todos los ministros, pero nunca sobre el Presidente. En 1853, Santa Anna, reorganiza las secretarías en: a) Relaciones Exteriores; b) Estado y Gobernación; c) Justicia y Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; d) Fomento, Colonización, Industria y Comercio; e) Hacienda y Crédito Público y f) Guerra y Marina, sobresale la importancia de la Ley y el Reglamento para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, con la finalidad de dirimir controversias de los particulares frente a la Administración.

Teniendo como antesala la Constitución Política de 1857, al asumir Juárez el poder en 1859 emitió un comunicado en el que destaca lo siguiente: la hacienda nacional demandaba reformas radicales para poner fin a la bancarrota y mejorar los ramos de la Administración Pública; se debía facilitar el desarrollo del comercio exterior, simplificando trámites administrativos y moderando aranceles; revisar las

plantas de personal del gobierno a efecto de reducir el número de oficinas y empleados y desarrollar las tareas estadísticas para conocer el verdadero estado de la nación.[81]

En 1861, Juárez reorganiza las Secretarías de Estado y Despacho así: a) Relaciones Exteriores; b) Gobernación; c) Justicia e Instrucción Pública; d) Fomento; e) Hacienda y Crédito Público y f) Guerra y Marina. Sin embargo la carencia de recursos obligó a reducir estas a cuatro: a) Relaciones Exteriores y Gobernación; b) Justicia, Fomento e Instrucción Pública; c) Hacienda y Crédito Público y d) Guerra y Marina. Una vez, restaurada la República, en 1867 se creó la Administración de Bienes Nacionalizados, así como la del Papel Sellado.[82] Juárez solicitó a Gabino Barreda que formulara un plan de reorganización educativa, así surge la Escuela Nacional Preparatoria.

El siglo XIX estuvo presente la inestabilidad, en virtud de que existieron 56 gobiernos en 76 años, lo que denota que no había una definición del rumbo que habría de seguir el país. Con una soberanía endeble, el país experimentó cuatro intervenciones extranjeras, lo que implicó aniquilar cualquier intento de racionalidad administrativa.

Algunos rasgos sobresalientes de la administración de Porfirio Díaz (1876-1911) son: instrumentó una maquinaria jurídica, política y administrativa que proporcionó estabilidad al régimen; ofreció a los intelectuales empleos en el gobierno; produjo el primer gobierno con una estrategia dirigida a lograr el desarrollo capitalista; introdujo a México nuevos inventos mundiales (energía producida por caídas de agua, lámpara eléctrica y ferrocarril); hubo gran apertura a la inversión extranjera directa e indirecta; mediante un decreto en 1891 reestructuró la Administración

[81] Ibíd. Págs. 45 y 46.
[82] El papel sellado es un tipo especial de papel que contiene un impuesto de timbre, y que es exigido, en ciertos países, para efectuar trámites judiciales o administrativos. Véase: http://es.wikipedia.org/wiki/Papel_sellado

Pública en siete Secretarías: a) Gobernación; b) Relaciones Exteriores; c) Guerra y Marina; d) Hacienda y Crédito Público y Comercio; e) Justicia e Instrucción Pública; f) Fomento y g) Comunicaciones y Obras Públicas y creó Entidades importantes como: Escuelas (Universidad Nacional de México, Academia de Bellas Artes, Conservatorio de Música, de Ciegos, Normal de Profesores, etc.); Comisiones (Exploradora de Fauna y Flora, Montepíos, Militares, etc.); Institutos (Antirrábico, Médico Nacional, Telegráfico, Bacteriológico, etc.); Juntas (Vigilancia de Cárceles, Conservación y Reparación de carreteras, etc.) y Oficinas (Registro Público de la Propiedad, Patentes y Marcas, Lotería de la Beneficencia Pública, Cámaras Nacionales de Agricultura y Comercio).[83]

Se elaboró la Guía Práctica del Empleado de la República Mexicana, donde se definió que las oficinas de gobierno se convertirían en planteles de instrucción, debido a la escasa preparación de los empleados y estableció que los aspirantes a algún puesto público, debían tener nociones básicas del mismo, conocimientos sobre las principales leyes y de organización administrativa del gobierno. De tal suerte que Díaz estableció la carrera de empleados en la Escuela de Comercio y Administración, que deberían cursar los aspirantes a empleos públicos.[84]

El manejo de las finanzas públicas se acentuó con la introducción de nuevas técnicas contables y presupuestarias, el Ejecutivo quedó obligado a presentar los proyectos del presupuesto anualmente al poder Legislativo. La Tesorería de la Federación jugó un papel relevante en cuanto a la vigilancia e inspección de los recursos públicos así como de la administración de los mismos.[85]

El régimen de Porfirio Díaz, que permaneció en el poder 35 años, cuyo lema fue: “Poca política y mucha administración”, trató de estructurar, dar congruencia y coordinación al quehacer gubernamental, con la finalidad de modernizar al país, con un estilo hegemónico, jerarquizado, es decir, vertical, centralista y autoritario.

[83] RIVES SÁNCHEZ, Roberto. Op. Cit. Págs. 51 a 53.
[84] Ibíd. Págs. 53 a 55.
[85] Ibíd. Págs. 56 a 58.

Para efectos de este trabajo mencionamos los cambios más importantes que dan origen a la SFP y por ende se privilegiarán los asuntos que han impactado a la Administración Pública desde el punto de vista del control.

En el siglo XX, principalmente en las dos primeras décadas, se reanudaron las luchas civiles. Venustiano Carranza pretendió, con base en la Constitución de 1917 y las leyes correspondientes, organizar la Administración Pública, sin embargo, los resultados administrativos fueron limitados.

En la década de los 30, se empezó a gestar un incipiente orden administrativo a partir de los gobiernos sexenales y su continuidad. En cada sexenio se emitieron leyes, reglamentos, disposiciones, normas que fueron configurando una Administración Pública, cuya plataforma primaria pretendió dar congruencia al programa social demandado por la Revolución Mexicana.[86]

Ya que se inició el tránsito al Estado de bienestar, la relación entre el desarrollo de la burocracia y las funciones de organización del proceso productivo por parte del Estado, por lo que se requirió la capacidad de los aparatos gubernamentales no solo de proveer decisiones ejecutivas que contribuyeran al desarrollo, sino, en un sentido más básico, la capacidad operativa de establecer la infraestructura de comunicaciones y transportes, además de la inversión en capital físico y humano necesaria para este propósito, por lo que la estructura administrativa influyó en la función económica del Estado.

Para las siguientes dos décadas, la importancia creciente de la burocracia se centró en que ésta acaparó recursos institucionales, que le dieron fuerza en la negociación política como intermediaria privilegiada entre el Estado y los ciudadanos, para subordinar así a los poderes Judicial y Legislativo, así mismo el Ejecutivo promovió una normatividad que amplió su nivel de influencia.

[86] Conferencia magistral del Mtro. José Castelazo De los Ángeles “Evolución de la Administración Pública en México”. 2008.

Conforme avanzó la modernización, fue necesario organizar la participación política e incluso las élites burocráticas acordaron racionalizar las estructuras sociales y económicas, así mismo la profesionalización y especialización fueron requeridas para entender el funcionamiento complejo de la economía lo cual favoreció el fortalecimiento de grupos dentro de la burocracia lo que contribuyó a comportamientos de esta clase menos abiertos y democráticos, lo que a la larga provocó aislamiento de la burocracia como resultado de su parcialidad hacia intereses particulares. La tendencia a la subordinación al mandato político predominó entre 1940 y 1960 cuando el objetivo era lograr estabilidad y equilibrio político para sustentar las bases para el desarrollo, en tanto la tendencia a la autonomía por parte de la burocracia ocurrió en los años sesenta cuando la crisis se agudizó.[87]

De 1940 a 1960, los cambios a la Administración Pública no fueron condicionados a ningún criterio de racionalidad administrativa, se trataron de incorporar controles centrales al sector paraestatal (tan solo de 1940 a 1952 las empresas públicas pasaron de 57 a 158, destacó la creación de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad), de modo que su participación fuera programada en la inversión y el gasto públicos para tal efecto se crearon comisiones y nuevas normas, en 1946 surgió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.[88]

La función rectora del gobierno la condujo a la creación de consejos económicos encargados de estudiar y tomar decisiones sobre las actividades económicas (Consejo Nacional de Economía, Comisión Federal de Planeación Económica, Nacional Financiera, etc.) La administración en estos años, se utilizó para dar cauce al proyecto político, por ende no se mejoraron sus procesos administrativos ni sus estructuras, se trató de ordenar los conflictos sociales mediante fórmulas institucionales primero, y burocráticas, después y ampliar el aparato administrativo para que las relaciones sociales y políticas pudieran tener un cauce; esta postura

[87] PARDO, María del Carmen. "A manera de Introducción", en PARDO, María del Carmen, "Administración Pública Mexicana del Siglo XX" (Comp.) Edit. Siglo XXI. 1a. Ed. México, 2010. Págs. 19 a 25.
[88] Ibíd. Pág. 27l.

implicó dotar a las dependencias de atribuciones cada vez más centralizadoras a través de la gestión de recursos legales y presupuestales, lo que originó el nacimiento de las denominadas secretarías globalizadoras, adicionalmente la necesidad de tener conocimientos presupuestales más especializados incidió en el fortalecimiento del ejecutivo y consecuentemente de su burocracia.[89]

Empero durante la presidencia de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), ante una crisis económica en que las reservas del Banco de México, se redujeron en 55 millones de dólares de 1951 a 1953, y en tan sólo el primer bimestre de 1954, se redujeron otros 43 millones más, factores que provocaron desequilibrio en la balanza comercial, se aplicaron medidas para contrarrestar los efectos de esta crisis a nivel administrativo: renovación moral en el servicio público; se anunció una campaña contra la corrupción y la inmoralidad, para lo cual se promovió la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación (1953) y se estableció la obligación de manifestar su situación patrimonial ante la Procuraduría General de la República.[90]

La administración de Adolfo López Mateos (1958-1964), consciente del crecimiento económico, así como del rezago social prevaleciente, en su discurso de toma de protesta manifestó lo siguiente: “al planear las labores administrativas, tomaremos en cuenta la orientación, la vigilancia y el control de los recursos que la nación invierta y ha invertido”;[91] por lo que promovió así la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado instrumentando así cambios sustanciales en la organización administrativa del Estado. Se creó la Secretaría de Patrimonio Nacional, facultándola para vigilar y administrar los bienes de la nación, controlar financiera y administrativamente las operaciones del sector paraestatal e intervenir en las adquisiciones de gobierno federal. En 1959 se creó la Junta de Gobierno de los organismos descentralizados y empresas del Estado como un órgano

[89] Ibíd. Págs. 28 a 32.
[90] SÁNCHEZ RIVES, Roberto. “La Administración Pública en el Periodo 1953-1970”, en UVALLE BERRONES, Ricardo. “200 años de la Administración Pública en México” (Coord.) Edit. Grupo Fogra, S.A. de C.V. México, Agosto, 2010. Pág. 499.
[91] Ibíd. Pág. 508.

dependiente de dicha Secretaría; se creó también la Secretaría de la Presidencia, siendo sus facultades más importantes: formular un plan general de gasto público e inversiones del Ejecutivo Federal, planeación de obras y proyección del desarrollo regional. En 1960 dentro de su estructura se creó la Dirección de Vigilancia de la Inversión Pública y de los Subsidios Federales, con la finalidad de controlar el ejercicio de los programas, la aplicación de fondos y el apego a los subsidios para tener una mayor eficiencia en los egresos.[92]

Durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social, se planteó modernizar la Administración Pública, para impulsar la eficiencia administrativa y perfeccionar los instrumentos de ejecución y control, por lo que se creó en 1965 dentro de la poderosa Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública, sus objetivos fueron: a) dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública; b) coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social; c) introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que coadyuvaran a lograr el inciso anterior; d) obtener una mejor preparación del personal de gobierno y e) proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedieran.[93]

De dicha actuación, surgió el “Informe sobre la reforma administrativa pública mexicana,” que contiene un diagnóstico que estableció lo siguiente: las estructuras descritas en manuales no operan en la realidad, los manuales de procedimiento y la normatividad en general no se han actualizado ni depurado, hay duplicidad de funciones en las diferentes áreas de las Secretarías, no todas las Dependencias cuentan con reglamento interior, hay en general una dilución de la responsabilidad.

Las empresas paraestatales seguían proliferando, por lo que se modificó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación

[92] Ibíd. Pág. 509.
[93] Ibíd. Pág. 518.

Estatal y se facultó a la Secretaría de Patrimonio Nacional para controlar y vigilar tales Entidades por medio de la auditoría permanente y la inspección técnica, verificar el apego a la norma emitida por la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones, y en materia de presupuesto, lo establecido por Hacienda, de ahí que a estas dependencias se les denominó como el triángulo de la eficiencia.[94]

En resumen, en los años sesenta y setenta al contar con un Estado intervencionista se tuvo la necesidad de tender a la modernización administrativa vía: normatividad, programación, planeación y coordinación. A este periodo la ONU lo declaró como primera década de desarrollo y segunda década de desarrollo respectivamente, de ahí que la Administración Pública mexicana, continuó asociando la noción de desarrollo con el de crecimiento económico y la modernización. Esta estrategia, denominada desarrollo estabilizador, a la postre, agudizó las contradicciones estructurales teniendo por consecuencia déficit fiscal, cuya causa fue la exención de impuestos a ciertas ramas de la industria. Esta crisis repercutió en la vida social, política y económica y desde luego en la Administración Pública.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el Estado fue marcadamente interventor. Los principales objetivos en política económica fueron fortalecer las finanzas públicas, modernizar el sector agrícola y racionalizar el desarrollo industrial, consolidando el sector público como impulsor del desarrollo.

A raíz de los disturbios de 1968 y 1971, Echeverría optó por vigorizar tres aspectos de bienestar social: vivienda, salario y consumo, de ahí la gestación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y también se amplió la cobertura de seguridad social. Se puede afirmar que el Estado reorientó sus funciones en un sentido social-popular y clientelar, lo que tensó agudamente las relaciones con el

[94] Ibíd. Pág. 520.

sector privado. Al final de dicha administración prevaleció la desconfianza generalizada, alto endeudamiento, impuesto adicional a los artículos de lujo, un sistema de control de precios y para culminar con una fuerte devaluación en 1976, acontecimientos que agravaron la estabilidad y credibilidad en el gobierno.[95]

La Administración Pública sufrió la primera reforma administrativa integral en la historia en México en 1976, conforme al lema: "Organizar al gobierno para organizar al país"; se estableció la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, junto con otras normas y ordenamientos, como por ejemplo, la sectorización administrativa, aun vigente, que fue la columna angular en la que descansó el diseño institucional congruente con el Estado interventor de esos días, reinando en este modelo la verticalidad en la toma de decisiones, en virtud de ser el Estado el hacedor y protagonista por excelencia de la vida nacional en todos sus órdenes. Esta reforma administrativa tomó como base el Sistema Nacional de Planeación, y se reformaron la Ley de Presupuesto, la Contabilidad y los Gastos Públicos y la Ley General de Deuda Pública, y en lo político la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.[96]

Con las grandes cantidades de dinero generadas del petróleo y del crédito se intentó un proyecto de industrialización y modernización en cinco años.[97] Los recursos provenientes del petróleo fueron utilizados para incrementar su producción y exportación, aunque también proliferó un gran dispendio y una exorbitante corrupción.[98] Otro problema no superado en esa época fue la reducción de la deuda externa. Hasta 1985, se llevó a cabo la primera y la única evaluación del programa de Simplificación Administrativa, pero para el Presidente José López Portillo, ésta resultó insuficiente, ya que arrojó resultados

[95] VALVERDE VIESCA, Karla. "Inicios del Desarrollo Social en México: La Compleja Relación entre Gobierno, Modelo Económico y Estrategia de Desarrollo en la Década de los Setenta", en UVALLE BERRONES, Ricardo, "200 años de la Administración Pública en México" (Coord.) Grupo Fogra, S.A. de C.V. Agosto, 2010. Pág. 551.
[96] Ibíd. Pág. 557.
[97] PARDO, María del Carmen. "La Modernización Administrativa en México 1940-2006". Colegio de México.-Centro de Estudios Internacionales. México, 2009, Pág. 160.
[98] PÉREZ BELLO, Noé. "Los Cambios Institucionales de la Economía y la Administración Pública en México, 1982-2000" en UVALLE BERRONES, Ricardo, "200 años de la Administración Pública en México" (Coord.) Grupo Fogra, S.A. de C.V. Agosto, 2010. Pág. 626.

superficiales. Parafraseando a la Dra. Pardo “Simplificación Administrativa no equivale a Modernización” y finalmente sucumbió de nueva cuenta dicha modernización en virtud de la severa crisis económica que atravesaba el país.

Otro de los temas pendientes asociados a nuestro objeto de estudio, es la evaluación de programas gubernamentales, no sólo establecidos como un aspecto de mero control, sino considerados como un insumo coadyuvante a la planeación; sin embargo de nueva cuenta la crisis económica imperó sobre cualquier esfuerzo de modernización, quedando este tema pendiente y subordinado a la crisis, ya que para los gobiernos en turno todos los esfuerzos se deberían encauzar única y exclusivamente a hacerle frente a la crisis.

Para los 80, en términos generales imperó un modelo económico neoliberal en un contexto de globalización, cuyo respaldo ideológico atribuía la crisis económica y financiera a la manera generalizada con que habían proliferado los Estados con estructuras de grandes dimensiones; lo que dio lugar a que se buscaran opciones para resolver dicho acontecimiento. Surgió así el Consenso de Washington, del cual emanaron una serie de recomendaciones, siendo las principales las siguientes: disciplina fiscal; austeridad en el ejercicio del gobierno; adelgazamiento de estructuras; se promovió y se llevó a cabo severamente la privatización de empresas públicas; apertura a la inversión extranjera directa; desregulación económica y garantía a los derechos de propiedad, procesos que menguaron el poder del Estado en la vida económica del país, lo que colateralmente impactó el ejercicio de la Administración Pública.

También en ésta década, los modelos gubernamentales y administrativos del Estado intervencionista fueron cuestionados y criticados por su ineficaz y decreciente desempeño. La Administración Pública estatizada y crecientemente intervencionista se encontró en situaciones y condiciones desfavorables por su crecimiento ilimitado y desordenado.[99] Dicho contexto fue propicio para el

[99] Ibíd. Pág. 636.

surgimiento de un nuevo modelo de gestión pública que promovió la revisión y mejora empresarial para que hubiera eficiencia y que se superara la corrupción.

En esta época es cuando surgió la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), la cual formó parte de la oferta política del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, con el famoso lema “la renovación moral de la sociedad”; con lo que pretendió dar respuesta y viabilidad a las exigencias de la ciudadanía. En efecto el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 configuró una nueva estructura jurídica y administrativa para reordenar el andamiaje institucional, por ejemplo, contemplaba el reforzamiento de normas para asegurar disciplina en la programación del gasto y una escrupulosa vigilancia del mismo y restructuración de la Administración Pública, para tal efecto a la planeación se le otorgó rango constitucional.

La transformación institucional de la Administración Pública se consagró en su Ley Orgánica, al crearse la SECOGEF. Dicha dependencia se convertiría en la principal impulsora de las estructuras del Estado en todo lo relativo al control gubernamental para promover y vigilar la descentralización y simplificación administrativa. Dentro de sus objetivos destacó contar con un sistema de control y fiscalización de los recursos del Estado para vigilar y evaluar los ingresos, egresos, recursos y obligaciones estatales con el propósito de hacer eficiente el manejo de los recursos públicos.[100]

Hacia finales de la década de los ochenta, tanto la caída del muro de Berlín, como el colapso de la antigua Unión Soviética, tuvieron indudablemente una repercusión en la historia contemporánea a nivel internacional, por lo que la supresión del socialismo dio por resultado un desprestigio de la capacidad del Estado para resolver los problemas fundamentales de la sociedad y se asociaba a la Administración Pública con el fracaso, el desperdicio, la corrupción y la eliminación de la creatividad individual, lo que repercutió en un daño al aparato de la

[100] DE LA MADRID HURTADO, Miguel. “La Política de la renovación”. Edit. Diana, México. 1988. Pág. 57.

Administración Pública. Lo anterior dio lugar a una nueva ideología que impactó su organización, e inherentemente afectó a México, lo cual tuvo resultados al inicio de un nuevo gerenciamiento público, así como de nuevos atributos de la propia Administración Pública: un sector público reducido en cuanto a sus funciones y el tamaño de su burocracia que privatizara sus empresas públicas.[101]

Una Administración Pública orientada por las reglas de la competencia del mercado, en particular, en la prestación de los servicios públicos; rigurosa en la administración presupuestal; que tienda a un equilibrio presupuestal con cero déficit; que establezca el menor número posible de reglas para el desempeño de las actividades privadas, es decir, que busque la desregulación; que dirija, convoque y convenza a la sociedad para que ésta actúe; que delegue el mayor número de funciones en otros órdenes de gobierno más cercanos a los ciudadanos; que busque y acepte la competencia en la prestación de los servicios; que conduzca por objetivos y por metas; que se interese por los resultados de sus acciones y no por las bondades intrínsecas de sus programas; que sepa cómo medir los resultados de sus actividades; que ponga énfasis en la ejecución de las políticas públicas y no sólo en su formulación; que preste atención a los ciudadanos, que se rija por las demandas reales de la población (sus "clientes"); que sepa ganar dinero y no únicamente cómo gastarlo; previsión en su operación; que sepa cómo descentralizar; que sea capaz de incorporar a la administración las últimas técnicas de información y de comunicación; en consecuencia, que merezca el título de "gobierno electrónico";[102] que intente convertir en profesionales a los servidores públicos en aras de la modernización, se tendió a automatizar la Administración Pública.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, los procesos modernizadores entendidos como herramientas para tener una Administración Pública eficaz, no

[101] Para 1982 ascendía a 1,155 la cantidad de empresas de participación estatal mayoritaria y/o minoritaria, organismos descentralizados bipartitas, tripartitas o fideicomisos. PÉREZ BELLO, Noé. Op. Cit. Pág. 631.
[102] PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Nueva Administración Pública de México, Vol. I. Edit. INAP. México, 2002. Págs. 156 y 157.

estaban considerados en su agenda política, empero su gobierno hizo esfuerzos de descentralización, aunque una aportación importante en su gestión, fue la creación de órganos autónomos en virtud del contexto pluricultural y político que se vivía en ese tiempo.

Cabe mencionar que para la Dra. María del Carmen Pardo, la modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias.[103] Asumiendo este concepto se dio pie para que en 1994 se reformara la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la finalidad de modernizar y controlar funciones primordiales de carácter administrativo, tales como: el desarrollo administrativo integral de las Dependencias y Entidades, incluyendo la normatividad relativa a políticas en materia de recursos humanos y patrimoniales, dándoles tanto a la SECOGEF, (que a partir de ese año cambió su denominación por la de SECODAM) y a la SHCP, la categoría de Dependencias globalizadoras, cuyo objetivo sería que tuvieran funciones normativas, sin embargo, esto trajo ciertos conflictos, ya que eran y siguen siendo jerárquicamente iguales a las demás secretarías; podemos advertir que la facultad de reglamentar se convirtió en una potestad casi absoluta del Ejecutivo, es decir, la normatividad se estableció como elemento racionalizador, considerando además la planeación y programación gubernamentales.

En este sexenio, se implementa el Programa General de Simplificación de la APF (1989-1994) cuyos objetivos fueron: reducción de trámites administrativos, así como de los tiempos de gestión de bienes y servicios. Sin embargo dichos objetivos no se lograron ya que fueron conceptualizados como un fin en sí mismos y no como un medio para lograr la modernización que México requería. Es de resaltar que se crearon algunos organismos autónomos: como la Contraloría Social, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario y se determinó la autonomía del Banco de

[103] PARDO, María del Carmen. Op. Cit., Pág. 26.

México. Paralelamente en esta época se privatizan varias empresas, entre otras Mexicana de Aviación y Aeroméxico, Teléfonos de México, la totalidad de los bancos comerciales, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Altos Hornos de México, Fundidora Monterrey y Grupo Dina.[104]

En la administración del Presidente Zedillo se llevó a cabo el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). Este programa fue considerado como medular, en virtud de que hizo evidente la preocupación por tener una Administración Pública moderna y eficiente. Dicho programa introdujo mecanismos de evaluación para juzgar de manera cuantitativa y cualitativa el desempeño logrado y que estuviera asociado al servicio a la ciudadanía; sin embargo, se presentaron resistencias al cambio por la alta burocracia y además se hizo un esfuerzo por establecer indicadores de gestión, aunque no alcanzó a establecer los de carácter estratégico.

Otros proyectos de reforma administrativa fueron: el Sistema Integral de Administración Financiera (SIAFF), la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED); los que permitieron establecer los cimientos de los nuevos valores y conductas para una Administración Pública moderna al interior de las instituciones: calidad, servicios, resultados, indicadores, estrategias y procesos como nuevas categorías que son esenciales en el quehacer administrativo actual.

Una asignatura pendiente, sin duda, fue el Servicio Civil, el cual aun cuando lo contemplaba este programa, fue rechazado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), debido a que se creía que se ponía en peligro el principio de inamovilidad de los trabajadores.[105]

En julio de 1999 fueron reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, lo que dio origen a que se facultara al Congreso para emitir la ley que regularía la organización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entidad que cuenta

[104] PÉREZ BELLO, Noé, Op. Cit. Pág. 645.
[105] PARDO, María del Carmen. Op. Cit. Pág. 414.

con autonomía técnica, financiera y de gestión; su misión es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.[106]

Si revisamos lo que afirma Giovanni Sartori sobre la democracia, que es concebida como un sistema en el cual nadie puede seleccionarse a si mismo con el poder de gobernar y por lo tanto, nadie puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado;[107] podemos afirmar que habrá que instituir el control como una forma de acotar el poder y de ejercerlo de forma transparente, responsable y conforme a un marco normativo. Esta acotación es importante para entrar al estudio de la Administración Pública en la última década, ya que los movimientos ciudadanos exigen mayor participación en el espacio de lo público, de ahí que tengan relevancia en las últimas dos administraciones las políticas de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas, entre otras.

En el mes agosto del año 2000, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reformó y se constituyó a la SECODAM, siendo sus cuatro principales funciones las siguientes: preventiva, fiscalizadora, sancionadora y de modernización, la filosofía administrativa que propugnó la institucionalización de la SECODAM, descansó en que era menester, establecer esquemas en los que la ética prevalezca en el servicio público.[108]

Al instaurarse el sexenio de Vicente Fox Quesada 2000-2006, se llevaron a cabo diversos cambios a la estructura orgánica de la APF. Se creó el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, la Sociedad Hipotecaria Federal, el Instituto del

[106] www.asf.gob.mx.
[107] SARTORI, Giovanni. “Teoría de la democracia”. Tomo I, Edit. Alianza, 1988. Pág. 259.
[108] PARDO, María del Carmen. Op. Cit. Pág. 338.

Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, la Comisión de Orden y Respeto (constituida por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Contraloría y Desarrollo Administrativo, y uno de sus fines fue el desempeño gubernamental honesto); la Agencia Federal de Investigación (AFI), el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, el Instituto Nacional de Medicina Genómica; se conformó la Comisión Mixta para el Combate a la Economía ilegal, se otorgó autonomía al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (cuyo fin fue coordinar esfuerzos para identificar problemáticas institucionales y ofrecer recomendaciones preventivas y correctivas para incrementar los niveles de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia, fortaleciendo los valores éticos para así abatir la corrupción) y se desarrolló e instaló el Sistema Nacional “e-México” cuyo objetivo era lograr el gobierno digital; se desarrolló también el Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales (TRAMITANET)

A partir de abril de 2002 se estableció la obligatoriedad a los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial (DECLARANET), de igual manera se estableció como obligatorio el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET) Destaca de manera importante la existencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, derivado de ésta se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que fue publicada en 2003.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) instrumentó diversas acciones para solventar lo descrito en el párrafo anterior, pero sobre todo, para mejorar la Administración Pública en todas las Dependencias y Entidades del país, entre las que destacan la simplificación administrativa y modernización del aparato público; sin embargo aunque fungiera como globalizadora, muchos de estos esfuerzos fueron aislados o sin la suficiente coordinación.

La SFP fue creada en marzo de 2003, podemos decir que el cambio de SECODAM a la SFP, no sólo fue de nombre, en virtud de que hubo un cambio en la misión y en las responsabilidades de esta Dependencia; se otorgó mayor énfasis en el aspecto preventivo, en el mejoramiento de la gestión, es decir, hubo una transformación de un enfoque de control a otro de mejora. Las acciones prioritarias fueron: promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas; ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública; inhibir y sancionar las prácticas corruptas; articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno; mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF; optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales, se signaron Convenios Internacionales Anticorrupción.

De la SFP emanó la Agenda de Buen Gobierno (ABG), en la que se incidió en 6 ejes: I) un gobierno honesto y transparente; II) un gobierno profesional; III) un gobierno de calidad; IV) un gobierno digital; V) un gobierno con mejora regulatoria y VI) un gobierno que costara menos. Este programa se creó en la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG), alojada en la oficina de Los Pinos. El brazo operador de dicha agenda, correspondió a la Subsecretaría de la SFP. De hecho ahí se presupuestó este gasto; y paralelamente la Unidad de Control y Evaluación de la Administración Pública de la SFP debería ver el cumplimiento al sistema de metas presidenciales, lo que conflictuó la puesta en marcha y seguimiento de la ABG. La ABG, se implementó de acuerdo con modelos extraídos de la OCDE y la NGP, sin considerar elementos adicionales al contexto mexicano, lo que repercutió en obtener logros cuantitativos, aunque lo anterior no lograra una reforma profunda que permitiera emerger a una necesaria e indispensable modernización de la APF.

También se instauró el programa de usuario simulado; se estableció el Modelo Integral de Desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control (MIDO); fueron creados los Comités de Mejora Regulatoria Interna (COMERI). En 2005 se publicó el Acuerdo para la Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006, cuya finalidad fue establecer las bases para llevar a cabo las actas de

entrega-recepción, para que esta fuera: ordenada, transparente, confiable, oportuna y homogénea con el objetivo de dar continuidad a los servicios y funciones gubernamentales.[109]

Abordar a través del análisis de la Dra. Pardo, la denominada gerencialización de la Administración Pública, durante el periodo 2000-2006; implica contacto con términos ciertamente trasladados de la iniciativa privada, en virtud de la propia composición del perfil de los altos funcionarios que fueron tomadores de decisiones en esa administración, cuyo punto de partida fue un diagnóstico sobre la problemática que imperaba en la Administración Pública, que detectó que había: sobre regulación, estructuras jerárquicas verticales que menguaban la operación, carencia de un sistema de carrera que convergiera en la profesionalización; las TIC limitadas; no se habían instituido procesos de calidad que generaran valor agregado.

La responsabilidad de la estrategia del gobierno digital se transfirió a la SFP, específicamente a través de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información (UGEPTI). Dicha estrategia se definió como una herramienta que coadyuvaría al logro de la transparencia, de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios electrónicos, de tal manera que se puso en operación el portal http://www.gob.mx que es un portal ciudadano, lo que fue uno de los logros más sobresalientes de la administración del Presidente Fox, reconocido incluso a nivel internacional y que obtuvo el premio Estocolmo, así como un premio de las Naciones Unidas por COMPRANET y el Portal Ciudadano, con lo que se pretendió estandarizar tecnológicamente toda la APF.[110]

Sin embargo, como nos narra la Dra. Pardo, la ABG hizo una mezcolanza de procesos específicos, como gobierno digital, gobierno profesional y gobierno que

[109] GARCÍA GUZMÁN, Maximiliano. “El Papel de la Administración Pública en los Procesos de Democratización en México. Una Nueva Institucionalidad para la Alternancia Política Presidencial” en UVALLE BERRONES, Ricardo. “200 años de la Administración Pública en México” (Coord.) Grupo Fogra, S.A. de C.V. Agosto, 2010. Págs. 680 a 683.
[110] PARDO, María del Carmen. Op. Cit. Págs. 369 a 371.

favorezca mejores resultados, sin llegar a ser contundente para obtener un logro evidente, medible y que haya repercutido específicamente en mejorar la percepción que se tenía de la APF, por parte de los gobernados.

Para Maximiliano García Guzmán, aun cuando existieron muchos cambios en la estructura orgánica y las atribuciones de la APF en ese sexenio, no hubo una estrategia a mediano o largo plazo que impactara la reforma administrativa. De hecho, algunos de los cambios propuestos fueron entorpecidos u opacados por la incapacidad para acoplarse a los prevalecientes y viejos procesos administrativos; asimismo la tecnocracia tuvo resistencia al cambio. Por ejemplo, aun cuando hubo una fuerte inversión en materia de infraestructura tecnológica, la nueva estrategia electrónica no contempló la modernización en el modo de estructurar archivos ni consideró la comunicación interna para lograr eficiencia en los procedimientos.

A nuestro juicio, el gran avance que se tuvo en esa administración fue sobre todo en la materia de transparencia, a partir de los Portales de Obligaciones de Transparencia de cada Dependencia y Entidad (POT's), donde podemos ver el directorio, sueldos, prestaciones, organigrama, observaciones, plantillas, etc., de las Dependencias y Entidades.

El segundo Gobierno Federal panista, surgió después de haberse llevado a cabo en el 2006 las elecciones presidenciales más reñidas e impugnadas en la historia del país, de tal suerte que estos acontecimientos obligaron a la nueva administración, encabezada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, a impulsar un Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, estructurado en cinco ejes rectores: I) Estado de Derecho y seguridad; II) Economía competitiva y generadora de empleos; III) Igualdad de oportunidades; IV) Sustentabilidad ambiental y V) Democracia efectiva, y política exterior responsable. Entre sus objetivos están: desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana, mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la APF, y promover y garantizar la trasparencia, la rendición de cuentas y la protección de los datos personales en el ámbito gubernamental; algunas reformas, como por

ejemplo la creación de una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Se puede afirmar que en los primeros meses de la administración, se llevaron a cabo cambios internos en las Dependencias y Entidades, en contraste con los órganos de nueva creación que se derivaron de iniciativas emanadas del Poder Legislativo. En 2007 se crearon el Consejo Asesor y el Comité Técnico de la Plataforma México, la Instancia de Coordinación de la Policía Federal, el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE), el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Consejo Nacional de Energía, la Policía Federal Ministerial. Se extinguieron la AFI y la empresa Luz y Fuerza del Centro; se reinstaló la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Se publicó el decreto para adicionar a nuestra carta magna un artículo para regular el acceso a la información en los tres ámbitos del gobierno. En septiembre de 2009 el Presidente envió al senado una iniciativa para desaparecer las secretarías de la Función Pública, Reforma Agraria y Turismo, mediante una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (hasta la fecha de elaboración de esta investigación, no se ha dado el trámite legal a dicha iniciativa).[111]

Al igual que en la presidencia de Vicente Fox Quesada, ha existido una tensión creciente entre el poder ejercido por el Legislativo y el Ejecutivo, lo que ha afectado la vida institucional y por ende a la Administración Pública. No obstante, se puede afirmar que aun cuando no se presentaron grandes cambios en lo orgánico, se han establecido nuevos canales receptores que permiten a la ciudadanía acceder a más información que hace una década. Las consecuencias del neoliberalismo y por ende el nuevo gerenciamiento público en México, han sido de gran trascendencia, ya que dieron como resultado cambios en la Administración Pública, así como en su funcionamiento y operación; incluso el

[111] GARCÍA GUZMÁN, Maximiliano. Op. Cit. Págs. 689 a 692.

marco constitucional también se ha modificado paulatinamente. En la última década, México ha experimentado un acentuado proceso de transformación y cambio en la gestión gubernamental. La crisis global, iniciada en 2008 provocó una recesión que ha afectado a todas las naciones del mundo, y México no ha sido ajeno a tal hecho. Paralelamente los medios de comunicación y difusión, han contribuido a que haya una mayor conciencia social sobre el papel que juega el Estado en la disminución o acentuación de la crisis. En ese entorno, la sociedad ha demandado a la Administración Pública respuestas contundentes en los siguientes aspectos: rendición de cuentas, transparencia, eficiencia y honestidad, demanda que se replica también hacia la clase política de nuestro país.

A continuación se presenta el cuadro 3, el que nos permite identificar las acciones sobresalientes en torno a la APF de los últimos siete sexenios y del actual:

Cuadro 4. Evolución de la Administración Pública en México

SEXENIO	PRESIDENTE	RASGO SOBRESALIENTE
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz	Se inicia la reforma administrativa de la APF.
1970-1976	Luis Echeverría Álvarez	Apertura democrática y crecimiento de la APF.
1976-1982	José López Portillo	Creación de la Coordinación de Estudios Administrativos, nueva Ley Orgánica de la APF.
1982-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	Se inicia la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington.
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	Programa Solidaridad, TLC, se continúa con la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington.
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	Modernización de la APF por lo que se genera el PROMAP, se continúa con la aplicación del Consenso de Washington.
2000-2006	Vicente Fox Quesada	Transparencia y rendición de cuentas, se continúa con la aplicación del Consenso de Washington.
2006-...	Felipe Calderón Hinojosa	Mejora de la gestión pública y evaluación de programas federales, reducción de normatividad interna y se continúa con la aplicación del Consenso de Washington.

Fuente: Elaboración propia, con base en la exposición: Introducción a la Administración Pública, 2008 del Mtro. Navarro Reyna.

El siguiente cuadro nos muestra los rasgos que contemplan los paradigmas tanto burocrático como postburocrático, con la finalidad de identificar el estilo con el que se ejerció la Administración Pública en México.

Cuadro 5. Evolución de los Paradigmas en la APF en México

PARADIGMA BUROCRÁTICO	PARADIGMA POSTBUROCRÁTICO
Interés Público.	Resultados que valoran los ciudadanos.
Eficiencia.	Calidad y valor.
Administración.	Producción.
Control.	Lograr el apego a las normas.
Especificar funciones, autoridad y estructura.	Identificar misión, servicios, clientes y resultados. Entregar valor.
Justificar costos.	Construir la rendición de cuentas.
Implantar posibilidad.	Fortalecer las relaciones de trabajo. Entender y aplicar las normas.
Seguir reglas y procedimientos.	Identificar y resolver los problemas.
Operar sistemas administrativos.	Lograr el apoyo por las normas. Ampliar las opciones del cliente. Alentar la acción colectiva. Ofrecer incentivos. Evaluar y analizar resultados. Enriquecer la retroalimentación.

Fuente: Elaboración propia, con base en la exposición: Introducción a la Administración Pública, 2008 del Mtro. Navarro Reyna

2.2. Antecedentes de los Órganos Internos de Control

Como se puede observar en la explicación sobre la evolución de la Administración Pública, la función de control, es un referente importante para comprender el quehacer de la SFP y de los OIC, que dependen de ésta. Para una mayor aproximación a nuestro objeto de estudio, a continuación se enuncian los antecedentes históricos.

A partir de 1910 se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección

de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomendaron las funciones contables y de glosa.

La gestión carrancista de 1917-1920 se preocupó por resolver dos aspectos fundamentales: establecer la paz y reestructurar la economía. Colateralmente, en materia disciplinaria de la función pública, las medidas adoptadas consistieron en ajustar el personal de todas las Dependencias del Departamento del Distrito Federal y moralizar la Administración Pública, mediante acción penal contra funcionarios que habían ejecutado actos contrarios a la ley. El Departamento de Contraloría creado por la Ley de Secretarías de Estado el 25 de diciembre de 1917, y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surgió como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental.[112]

En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917 se suprimió el Departamento de Contraloría y se transfirieron sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al erario federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y por vez primera la materia de responsabilidades de los funcionarios públicos.

En 1935 se creó la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades administrativas.

Desde 1947, la Secretaría de Hacienda fue facultada mediante la “Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal”, para controlar las operaciones de Entidades y descentralizados, mediante auditorías e

[112] FLORES CABALLERO, Romeo R. “Administración y política en la historia de México”. Edit. FCA-Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988, Págs. 170 y 171.

inspecciones técnicas, cuyo objetivo era controlar al sector paraestatal;[113] es decir, la necesidad de controlar, generó las bases de lo que hoy en día realizan sustantivamente las áreas de Auditoría Interna de los OIC, al llevar a cabo diversos tipos de revisiones.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomendaron las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales, así como el control financiero y administrativo de los entes paraestatales.

En 1976, al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las funciones de control y vigilancia quedaron distribuidas de la siguiente forma: a) el manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales bajo la responsabilidad de la SHCP; b) el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto; c) la administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y d) la administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores a la ley en comento, la competencia en materia de control se complementó así: a) la responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, en la Secretaría de Programación y Presupuesto y b) el registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en la Procuraduría General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

[113] PARDO, María del Carmen. Op. Cit. Pág. 72.

A partir de 1982 se creó la SECOGEF, que coordinó el Sistema Nacional de Control y Evaluación. Se le otorgó la categoría de "globalizadora", puesto que se responsabilizó de las contralorías internas, fijó el marco de actuación de esas oficinas, así como de sus contralores, mediante las "Bases generales para la formulación de auditorías". Estableció esquemas para que las secretarías corrigieran las desviaciones y/o errores detectados en las auditorías; (antecedente de la actual guía de auditoría con la que hoy en día se trabaja); coordinó el trabajo de Comisarios y Delegados, incorporados como nueva categoría de funcionarios, para que los primeros controlaran y evaluaran las Entidades paraestatales, y los segundos las Secretarías de Estado. Se decía en la crónica oficial: que dichos servidores públicos, son un importante instrumento, para lograr un control eficiente y preventivo, ya que intervienen en los órganos de gobierno de las Entidades.[114] Dicha Secretaría vigiló que se llevaran a cabo medidas de austeridad como las que hoy en día vivimos, tales como restricción en cuanto al uso de vehículos, gastos de representación; se prohibió contratar a parientes, se puso en práctica la declaración patrimonial, se establecieron mecanismos para que los ciudadanos realizaran quejas y denuncias en dicha Secretaría. Sin embargo, los Comisarios y Delegados, que debieron fungir como un filtro en la prevención de faltas administrativas, fueron sustraídos para otras tareas, como hacer frente a la crisis, ya que tuvieron que responsabilizarse de liquidar, fusionar o vender las empresas y organismos del sector paraestatal. Por otro lado, las contralorías internas se abocaron a realizar recortes de personal y llevar a cabo las adecuaciones de los ajustes presupuestales, que se efectuaron a base de reducir partidas.[115]

Es importante señalar que el origen de los OIC, no es muy claro, por lo que para esta investigación nos allegamos de información como la que abordamos a continuación: "En Ejecutoria de fecha 9 de junio de 2008, emitida por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el expediente de Revisión Fiscal número R.F.70/2008, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente en 1982, con base en el artículo 32 Bis, en su numeral

[114] Ibíd. Pág. 164.
[115] Ibíd. Pág. 167.

IV, relativo a las atribuciones de la SECOGEF corresponde el despacho de los siguientes asuntos: establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; el Tribunal advierte que se otorgó a la SECOGEF la atribución de establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la APF, así como realizar las auditorías que se requirieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control, redacción que implica que en las diferentes dependencias y entidades existían sus respectivos órganos de control." En la fracción VIII se estableció la facultad de inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la APF cumplieran con las normas y disposiciones en las materias que se prevén en dicha fracción. Esta disposición corrobora lo afirmado respecto de que en cada dependencia o entidad paraestatal existían OIC. Por otro lado, en la fracción XII de dicho ordenamiento se establece: "opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades". Tanto en este caso, como en el de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría; de la regulación así establecida, así como de los respectivos actos del proceso legislativo, se advierte que para el año de 1982, aun antes de que existiera la SECOGEF, ya existían unidades de control, tanto de las dependencias como de las entidades de la APF.

Asimismo, puede observarse que en sus orígenes, las facultades otorgadas a la SECOGEF fueron sólo las de establecer la regulación que asegurara el funcionamiento de los sistemas de control ensamblando el conjunto de acciones que en materia de control realizaban dichas dependencias y entidades, sin que se hiciera referencia a que tales unidades de control estarían adscritas o dependerían directamente de la multicitada SECOGEF, lo que supone que las unidades de control seguían dependiendo directamente de la Secretaría de

Estado, Departamento Administrativo o Entidad Paraestatal correspondiente.[116]

Es decir, se presume que en las Dependencias y en algunas Entidades existían ya órganos de control, empero dependían jerárquicamente de la máxima autoridad, es decir del Secretario de Estado o bien del Director en el caso de las Entidades, es decir, que en 1982 se construyó una dependencia tan sólo técnica a la SECOGEF, lo que limitó la actuación de las entonces contralorías.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Gestión Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicidad de funciones y precisara responsabilidades. Como parte de estas decisiones se modificó el nombre de la SECOGEF, para denominarse, SECODAM y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en Dependencias y Entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal; administración de los bienes inmuebles federales y la emisión de normas para la conservación de dichos bienes; así, las atribuciones conferidas a la SECODAM, le permitieron fortalecer las funciones normativas para orientar el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así lo ameriten; establecer las bases generales para la realización de auditorías en las Dependencias y Entidades de la Administración

[116] Razonamientos vertidos en la Ejecutoria de fecha 9 de junio de 2008 emitida por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el expediente de Revisión Fiscal número R.F.70/2008.

Pública Federal; la recepción y registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.[117]

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado. En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la APF, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los OIC de las Dependencias y Entidades, instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública, que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse, ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se llevaron a cabo reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos D.O.F. del 24 de diciembre de 1996, para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requería la función de control, traduciéndose en los siguientes aspectos fundamentales: facultar a la SECODAM, en la designación y remoción directa de los contralores internos de las dependencias y entidades y de la Procuraduría General de la República y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado. Estas reformas legales realizadas por iniciativa del Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la SECODAM, publicado en el D.O.F. del 29 de septiembre de 1997, la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, sino de la enérgica voluntad de restructurar el Sistema de Control Interno de la Administración Pública Federal.[118]

[117] PARDO, María del Carmen. Op. Cit. Pág. 203.
[118] Exposición de motivos del cambio al Reglamento Interior de la SECODAM.

En efecto, con las reformas al Reglamento, se apoyó e impulsó este propósito; se dotó del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las contralorías internas, como órganos de autoridad, se ejercieran plenamente en el ámbito de competencia de la SECODAM. Es importante destacar que a todos y cada uno de los integrantes de los OIC, les paga la Dependencia y/o Entidad en donde se encuentren alojados. Sus estructuras se fueron construyendo conforme a las necesidades administrativas y conforme a la buena voluntad de los oficiales mayores o sus equivalentes (en caso de las Entidades) para ceder plazas para su conformación.

En la administración del Presidente Zedillo también se estableció dar cabida a la captación de las denuncias y quejas ciudadanas; para tal efecto, los OIC, llevaron a cabo este cometido. Por otro lado, hubo coordinación con las oficialías mayores y/o direcciones de administración de las Entidades, por lo que se revisó su proceso de toma de decisiones en materia de servicios públicos, buscando suprimir gastos en cadenas burocráticas, privilegiando la mejora en los servicios públicos. La APF, debería presentar y acordar con la SECODAM y con la SHCP, sus indicadores de desempeño con la finalidad de valorar los resultados de su gestión que venía siendo parte del PROMAP. Se otorgó así mayor fortaleza a los OIC para que contaran con la autonomía e imparcialidad que su función requería, pues no bastaba su labor de detectar y sancionar conductas irregulares, sino deberían promover la puesta en marcha del PROMAP.[119] Los OIC, también se dieron a la tarea de vigilar que se integrara el Registro Federal de Trámites, con la finalidad de que se dieran a conocer a los usuarios los trámites, plazos de respuesta, requisitos y costos correspondientes; asimismo y en virtud de que se estaba tratando de homologar la actuación de los OIC, la SECODAM diseñó y publicó una colección de documentos denominada “Criterios”, con dos subtemas: “Responsabilidades” e “Inconformidades”.

Sin embargo, dichos instrumentos se limitaron a un plano prescriptivo, mediando aun una gran distancia sobre lo que ocurría en el plano operativo. También se

[119] PARDO, María del Carmen. Op. Cit. Págs. 208, 217 y 218.

fomentó la revisión y actualización del marco normativo relativo a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas. Con el objetivo de evitar la discrecionalidad surgieron 17 criterios normativos. Los brazos operativos para llevar a cabo el Sistema Integral de Control y Seguimiento de la Gestión Gubernamental, sin duda fueron los OIC, por lo que en este sexenio, se fortaleció su estructura y funcionamiento. Para tal efecto se establecieron bases para obtener sistemáticamente información sobre el costo-beneficio de las auditorías realizadas por los OIC, con el objetivo de cuantificar la proporción de las consecuencias respecto a los costos incurridos y detectar posibles daños patrimoniales y en su caso sancionar a los responsables.[120] Especial tratamiento se les dio a las desincorporaciones, por lo que se elaboró el "Manual de Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales," que incluía los principios básicos para este proceso mediante las vías de liquidación, extinción y/o fusión. La vigilancia de estos eventos estuvo a cargo de los Comisarios Públicos.[121]

En junio de 2001 se implementó el fortalecimiento del control interno, con la finalidad de dar transparencia al ejercicio del presupuesto, por tal motivo se dio un nuevo enfoque a los OIC. Se estableció una Coordinación General y siete coordinaciones de sector de órganos de vigilancia y control, lo que facilitaría mediante una unidad de mando, uniformar criterios y agilizar la toma de decisiones. Se buscaba complementar la función de fiscalización de los OIC, con un enfoque preventivo que privilegiara el fortalecimiento de los controles internos de los procesos, sistemas y programas gubernamentales, lo que se concretó en 2002 mediante la generación de la guía relativa a los Términos de Referencia para la Autoevaluación Semestral y Anual de las Dependencias y Entidades; adicionalmente los OIC, coadyuvaron a verificar que se llevara a cabo una intensa campaña en toda la APF, para lograr que los servidores públicos presentaran su declaración de situación patrimonial de forma electrónica, mediante el DECLARANET.

[120] Ibíd. Págs. 238, 239, 244 y 245.
[121] Ibíd. Págs. 253 y 254.

En ese año se inició la implementación en todos los OIC del Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC), en sustitución del Sistema Descentralizado de Quejas y Denuncias, cuya finalidad fue agilizar el proceso de consulta, seguimiento y resolución de quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía. En 2004 se publicaron en el D.O.F. los “Lineamientos para el diseño, integración, operación, evaluación y control del MIDO”, mecanismo para dirigir, administrar la operación y evaluación de los 214 OIC y de los 40 Delegados y Comisarios Públicos. En 2005 el MIDO sirvió para dirigir la actuación de los Comisarios y Delegados para atender los asuntos relevantes de las instituciones, que se enfocaron a vigilar la operación y transparencia de los fideicomisos públicos; se planearon las auditorías de los OIC, con base en la evaluación de riesgos de cada Dependencia y Entidad, asimismo se le dio relevancia a las auditorías con enfoque integral y de desempeño, para evaluar el grado de cumplimento en objetivos, metas sustantivas y programas.[122]

El ejercicio del control en la APF, conforme al contexto se ha adecuado y se ha acentuado en algunos aspectos específicos, en tal sentido consideramos importante mostrar la evolución de la función de control en la APF partiendo del año de 1910 a la fecha, por lo que se muestran dichos elementos en el siguiente cuadro:

[122] Ibíd. Págs. 253 a 254, 326 a 328, 340 a 341.

Cuadro 6. Evolución de la función de control en la APF

AÑO	DENOMINACIÓN	PRINCIPALES FUNCIONES
1910	Dirección de Contabilidad y Glosa (SHCP)	Recaudar, custodiar, distribuir y administrar bienes de SHCP.
1917	Departamento de Contraloría (Presidencia)	Controlar la APF y evaluar el rendimiento gubernamental.
1932	Secretaría de Hacienda	Controlar preventivamente: actos y contratos, glosa y establecer responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos.
1935	Contaduría de la Federación (SHCP)	Realizar: contabilidad pública, glosa y fincar responsabilidades administraivas.
1958	Secretaría del Patrimonio Nacional	Vigilar y administrar los Bienes Nacionales y controlar financiera y administrativamente los Entes Paraestatales.
1976	Secretaría de Programación y Presupuesto	Controlar, vigilar y evaluar el ejercicio del Gasto Público (Obra pública, informática y adquisiciones).
1976	Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	Administrar y vigilar recursos no renovables.
1976	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	Administrar y vigilar los inmuebles Federales y elaborar normatividad para la construcción y conservación de obras federales.
1976	Procuraduría General de la República y General de Justicia del Distrito Federal	Registrar y controlar las declaraciones patrimoniales del personal público federal.
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación.
1994	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	Inspeccionar el gasto público; realizar auditorías; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales.
2000	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	Ejercer las funciones: preventiva, fiscalizadora, sancionadora y de modernización.
2003	Secretaría de la Función Pública	Promover la rendición de cuentas; fortalecer el aspecto preventivo; inhibir y sancionar prácticas corruptas; mejorar regulación y articular estructuras profesionales.
2009	Secretaría de la Función Pública	Evaluar programas Federales; realizar la tala regulatoria; privilegiar mapas de riesgos, ejecutar el programa de usuario simulado y reducir personal en los OIC.

Fuente: Elaboración propia con datos de UVALLE BERRONES, Ricardo. Op. Cit. y PARDO, María del Carmen Op Cit.

2.3. Marco de actuación de los Órganos Internos de Control

Un punto de partida necesario para comprender el desempeño de los OIC, sin duda es el PND, así como de la visión de México 2030, del que se desprende el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, el cual establece que es de observancia obligatoria para la APF, con la finalidad de generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad; la participación activa de todas las Dependencias y Entidades de la APF, ya que es fundamental garantizar la correcta atención ciudadana, así como el uso eficiente y transparente de los recursos públicos.

Los vínculos primarios de la SFP con el resto de las instituciones del Gobierno Federal son: recuperar el prestigio de la función pública y de las instituciones del Estado como una necesidad inaplazable; la confianza de los ciudadanos y su participación activa en los asuntos públicos que es fundamental para desarrollar nuestras instituciones y fortalecer nuestra democracia; las prioridades del programa son: a) consolidar las políticas de información, transparencia y rendición de cuentas como instrumentos para prevenir la corrupción; b) fortalecer la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos, transferencias y subsidios; c) fortalecer la inspección de la inversión en infraestructura; d) mejorar el marco normativo interno de la APF; e) promover una cultura de la legalidad entre la sociedad: f) fortalecer los valores éticos de los servidores públicos de la APF; g) institucionalizar una política de participación ciudadana en la APF; h) establecer mecanismos de coordinación entre las dependencias responsables del combate a la corrupción e i) combatir la corrupción en las instituciones de procuración de justicia y seguridad pública del gobierno federal. Dicho Programa, tiene seis grandes objetivos que contribuyen al logro de los siguientes objetivos y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012.[123]

[123]http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1847/6/prctcc_versindefinitiva_8-12-08.pdf

A continuación se desglosa el Eje 1 del PND así como los objetivos relacionados con las funciones que desempeñan los OIC.

Cuadro 7. PND, Eje 1: Estado de Derecho y Seguridad

Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Objetivos del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012
Objetivo 1 Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población: -Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas. Objetivo 5 Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva: -Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia. -Asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia. -Enfocar el sistema de procuración de justicia en favor de la víctima, garantizando en todo momento la protección de su integridad, dignidad e identidad -Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género.	Objetivo 6 Combatir la corrupción en instituciones del Gobierno Federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.
Objetivo 9 Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de Seguridad Pública, procuración e impartición de justicia: -Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos. -Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública gubernamental. Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos. - Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.	Objetivo 1 Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas. Objetivo 3 Contribuir al desarrollo de una Cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública. Objetivo 4 Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.

Objetivo 10 Combatir la corrupción de manera frontal: -Promover una cultura anticorrupción. Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social. Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público. Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción. - Crear mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.	Objetivo 1 Consolidar una Política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas. Objetivo 2 Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la APF para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones. Objetivo 3 Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública. Objetivo 4 Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad. Objetivo 5 Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la APF. Objetivo 6 Combatir la corrupción en instituciones del Gobierno Federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.
Objetivo 11 Fomentar el desarrollo de una Cultura de Legalidad.	Objetivo 3 Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.
Objetivo 18 Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito: - Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad. - Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito. - Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.	Objetivo 6 Combatir la corrupción en instituciones del Gobierno Federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.

Fuente: Elaboración propia con datos de: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1847/6/prctcc_versindefinitiva_8-12-08.pdf

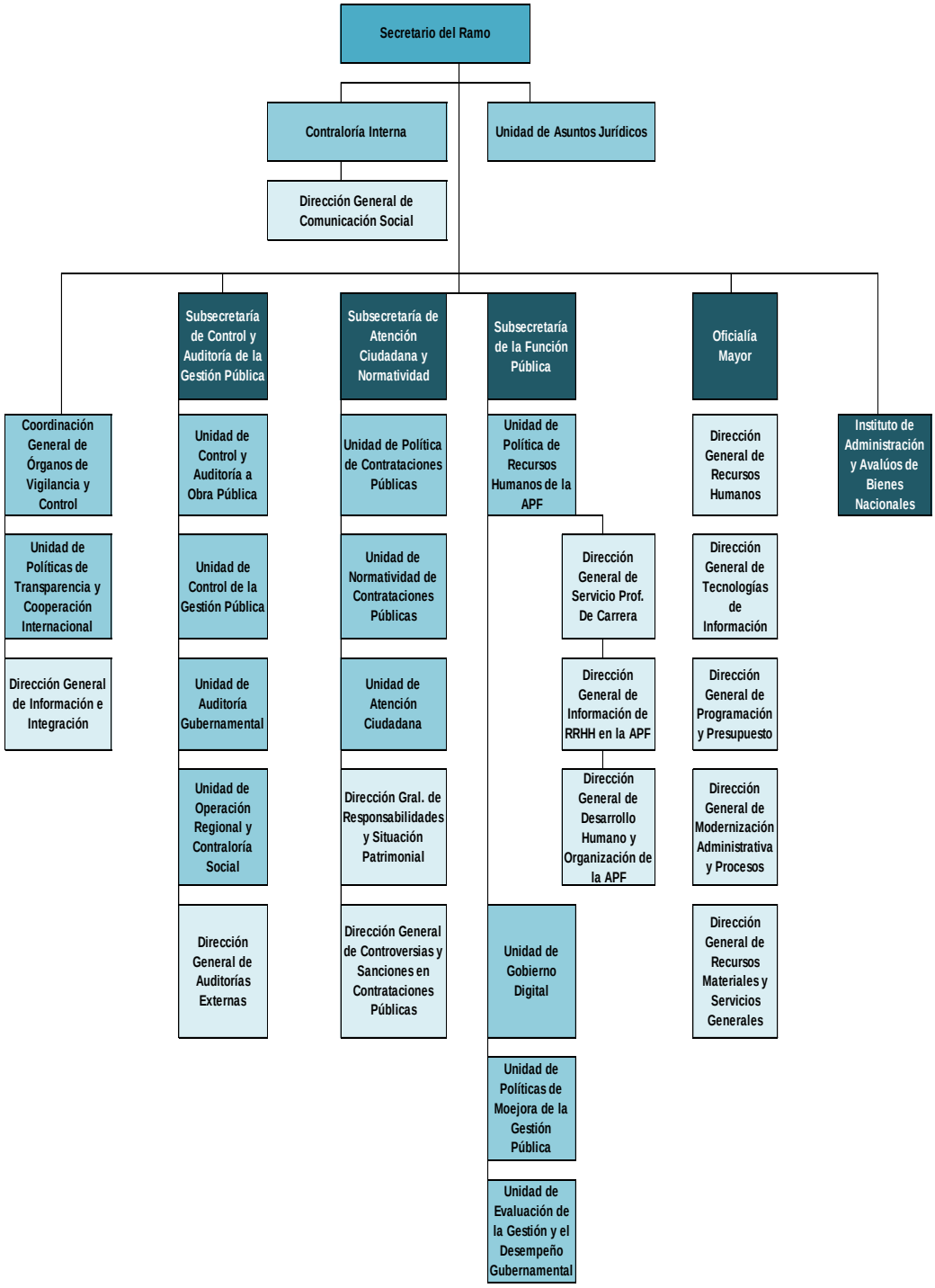
Conforme a dicho programa la SFP de acuerdo con las políticas y prioridades del Gobierno Federal, tiene la responsabilidad de impulsar y coordinar en las Dependencias y Entidades de la APF, las políticas de honestidad, transparencia, evaluación de desempeño, mejora de la gestión pública y profesionalización de los servidores públicos. Para llevar a cabo esta tarea, se apoya en el marco institucional que refiere sus atribuciones normativas, como dependencia globalizadora y en el rol fundamental que desempeñan los Órganos de Vigilancia y Control (OVC); figura que comprende a los OIC y a los Delegados, Subdelegados y Comisarios Públicos (DC), los cuales tienen presencia en todas y cada una de las Dependencias y Entidades de la APF.[124]

Su misión es: consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente.

Su visión es: la ciudadanía participa y confía en la Función Pública y sus acciones gubernamentales prioritarias son: a) promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas; b) ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública; c) inhibir y sancionar las prácticas corruptas; d) articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno; e) mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF y f) optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales.

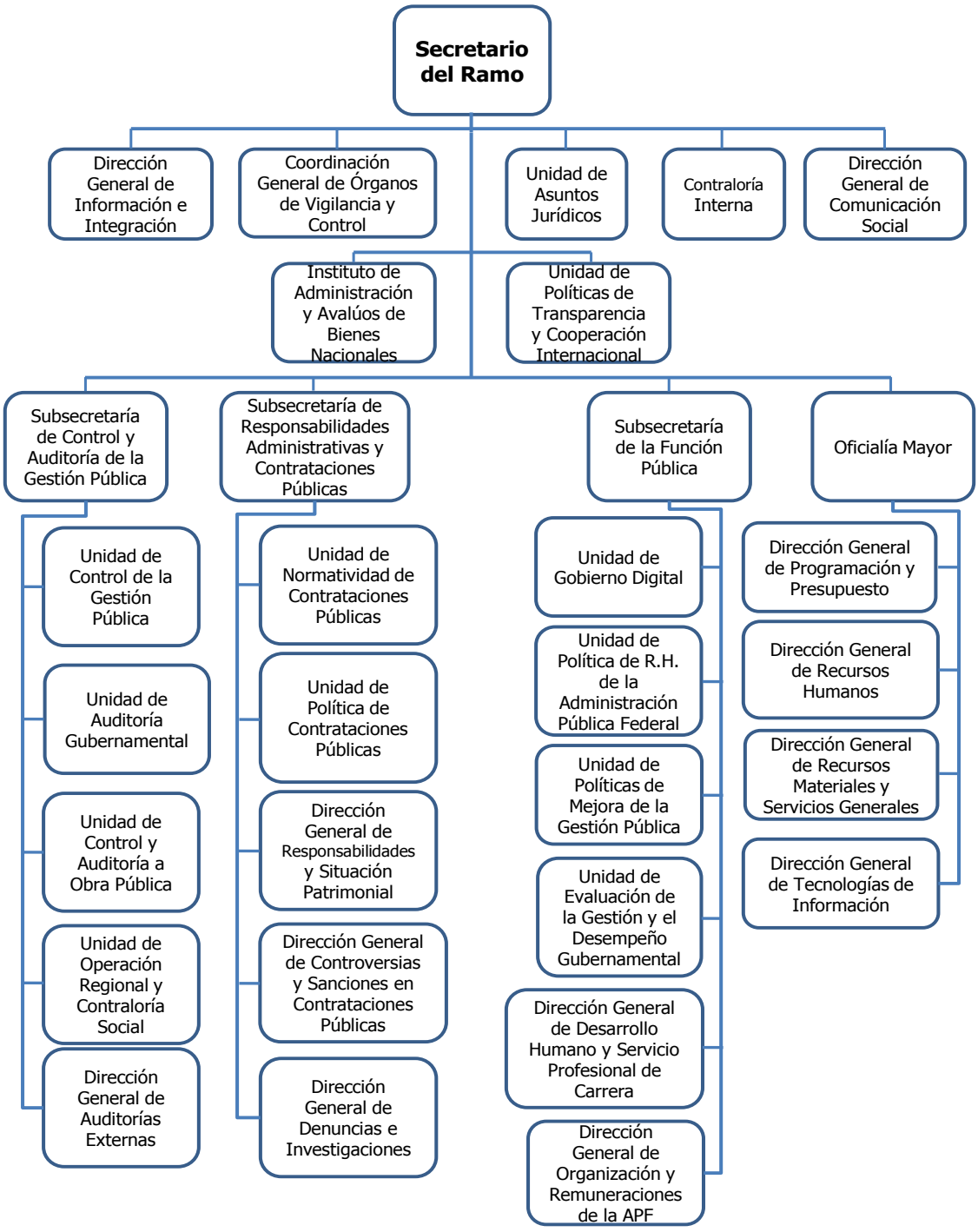
[124] Para mayor abundamiento consultar el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Organigrama de la Secretaría de la Función Pública en 2009



Fuente: www.funcionpublica.gob.mx

Organigrama de la Secretaría de la Función Pública en 2011



Fuente: Elaboración propia con base en D.O.F. del 27 de septiembre de 2011.

El marco jurídico de los OIC comprende una amplia compilación de leyes, normas, reglamentos y otros documentos normativos que regulan sus actividades, para el presente estudio lo dividiremos en marco normativo base y marco jurídico general.

Por lo que respecta al marco normativo base que los regula, éste deriva de lo establecido en el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece que a la SFP corresponde, entre otras atribuciones, la de designar y remover a los titulares de los Órgano Interno de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de dicha Secretaría, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales representando al titular de dicha Secretaría; por su parte, la fracción XVII del citado artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que es facultad de la Secretaría de la Función Pública conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Asimismo, el artículo 3 letra “D” del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicado el 15 de abril de 2009,[125] establece que al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de los Titulares de los Órgano Interno de Control y los de sus áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, asimismo en el último párrafo del artículo que se comenta, se establece que para los efectos de lo previsto por las fracciones XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con los servidores públicos

[125] Aun cuando se publicó en el D.O.F. el 3 de agosto de 2011, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SFP, dicho artículo permanece vigente.

antes mencionados quienes tendrán el carácter de autoridad, así como con los delegados, subdelegados, comisarios públicos y los supervisores regionales,[126] quienes tendrán las atribuciones a que se refieren los artículos 76 a 81 y 83[127] de dicho Reglamento.[128]

Por su parte, el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establece que los OIC serán parte integrante de la estructura de las Entidades paraestatales y sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la Entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la SECODAM, ahora SFP, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, de acuerdo a las bases que establece el citado precepto, entre ellas la comprendida en su fracción I que dispone que recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del Órgano Interno de Control o del Área de Responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Entidad e impondrán sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, asimismo, dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la Entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

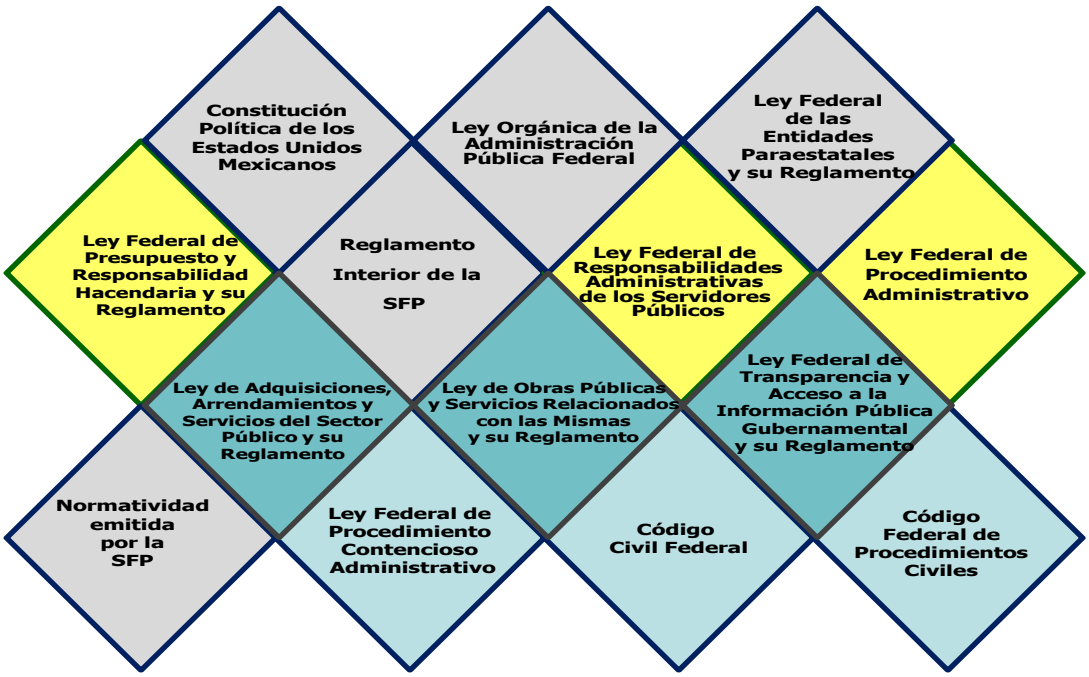
Por otra parte, los artículos 79 y 80 del Reglamento Interior de la SFP, establecen que los titulares de los Órganos Internos de Control, así como los de las áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de los OIC, tendrán en el ámbito de la Dependencia, de sus órganos desconcentrados o Entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las facultades que se mencionan en los citados preceptos, entre ellas, realizar auditorías,

[126] De conformidad con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SFP publicado en el D.O.F. del 3 de agosto de 2011, la figura de los visitadores regionales fue eliminada.
[127] Conforme a la anterior cita, fue derogado éste artículo en el Reglamento Interior de la SFP de 2011.
[128] Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la SFP, D.O.F. del 15 de abril de 2009.

investigaciones,[129] iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables, realizando la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario.

A continuación se enuncia el marco jurídico general que rige a los OIC.

Figura 2. Principales Disposiciones Jurídicas que rigen la actuación de los OIC



Fuente: Elaboración propia con base en la Legislación vigente.

2.4. Principales atribuciones

Los OIC tienen dentro de sus principales atribuciones o facultades, las de realizar auditorías, visitas de inspección, recibir quejas y denuncias por incumplimiento de

[129] De conformidad con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SFP publicado en el D.O.F. del 3 de agosto de 2011, se cambió la denominación de investigaciones por la de intervenciones.

obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento, realizar investigaciones, persecución de la responsabilidad administrativa, instauración del procedimiento disciplinario y la imposición de sanciones a todo servidor público que se acredite que incurrió en responsabilidad administrativa y se encuentre, en el momento de los actos u omisiones que se le imputen, adscrito a la Dependencia o Entidad en que se encuentren dichas unidades administrativas.

En opinión de Sergio Monserrit Ortiz Soltero,[130] a estos órganos les corresponde, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar, en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público. En tal virtud deberán dictar o implementar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que les permitan obtener ese fin. Por lo tanto, se puede señalar que las atribuciones de los OIC, se pueden resumir en tres grupos: a) el control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público; b) la práctica de auditorías y c) la determinación de la existencia de presuntas responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la Dependencia o Entidad y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario, en los que se acredite o desvirtúe dicho supuesto, incluyendo la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondan y la defensa legal de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales.

No obstante, por lo que respecta al principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que todo acto de autoridad, como es el caso de los que emiten los OIC, quienes deben encontrarse investidos de competencia, así como fundar y motivar su actuar, es de resaltarse, que las facultades citadas con antelación se encuentran contenidas esencialmente. Por lo que respecta al Titular del Órgano Interno de Control (TOIC), en el artículo 79 del Reglamento Interior de la SFP, publicado en el D.O.F.

[130] ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. “Responsabilidades legales de los servidores públicos”. Edit. Porrúa, México, 2001, Pág. 158.

el 15 de abril de 2009, mismo que a la letra dice: “Los titulares de los Órganos Internos de Control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría, las siguientes facultades: I) recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de estar en condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida; II) recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios federales que presente la ciudadanía, turnarlos para su atención a la autoridad competente y darles seguimiento hasta su conclusión, así como recomendar cuando así proceda, la implementación de mejoras en las dependencias, las entidades o la Procuraduría;[131] III) calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; IV) emitir las resoluciones que procedan respecto de los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos; V) emitir las resoluciones que correspondan respecto de los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones emitidas por los titulares de las áreas de

[131] De conformidad con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SFP publicado en el D.O.F. del 3 de agosto de 2011, este numeral se derogó.

responsabilidades en los procedimientos de inconformidad, investigaciones[132] de oficio y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas previstos en las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma; VI) llevar los procedimientos de conciliación previstos en las leyes en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obra pública y servicios relacionados con las mismas, en los casos en que el Secretario así lo determine, sin perjuicio de que los mismos podrán ser atraídos mediante acuerdo del Titular de la Secretaría; VII) realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del Órgano Interno de Control; VIII) coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, y aquellas que en la materia expidan las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como analizar y proponer con un enfoque preventivo, las normas, lineamientos, mecanismos y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones en las que se encuentren designados; IX) programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones[133] y visitas de inspección e informar de su resultado a la Secretaría, así como a los responsables de las áreas auditadas y a los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, y apoyar, verificar y evaluar las acciones que promuevan la mejora de su gestión; las auditorías, investigaciones[134] y visitas de inspección señaladas podrán llevarse a cabo por los propios titulares o por conducto de sus respectivas áreas de Quejas, Auditoría Interna y Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública o bien, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización; X) coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del Órgano Interno de Control correspondiente y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del

[132] De conformidad con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SFP publicado en el D.O.F. del 3 de agosto de 2011, se cambió el término de investigaciones, por el de intervenciones.
[133] Ibíd. Se cambió el término de investigaciones, por el de revisiones.
[134] Ibíd.

presupuesto; XI) denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio Órgano Interno de Control que el titular de éste determine, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su caso, solicitar al área jurídica de las dependencias, las entidades o la Procuraduría, la formulación de las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad; XII) requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o la Procuraduría, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias; XIII) llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría y XIV) las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomienden el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control."

Podemos afirmar que, al ejercer sus atribuciones los OIC, tenderán a lograr los siguientes objetivos: a) impulsar en las instituciones la mejora de sus procesos, a través de la detección de áreas de oportunidad; b) prevenir prácticas de corrupción e impunidad, a través de difusión de normas, asesoría y establecimiento de controles; c) detectar la corrupción, a través de auditorías enfocadas a lo relevante y obtener de las mismas, resultados válidos, significativos y debidamente fundamentados; d) sustentar jurídicamente las presuntas responsabilidades, sancionar las conductas indebidas y promover el resarcimiento al Estado por los daños y perjuicios ocasionados; e) promover la presentación de quejas, denuncias, inconformidades y sugerencias de mejora de la gestión pública, así como dar la debida atención a las mismas y f) impulsar la rendición de cuentas a la sociedad, sobre la gestión y los resultados de la APF.

Retomando el PNUD, y haciendo alusión al tipo de governance que se define como administrativa, los OIC toman decisiones y asumen acciones para implementar las políticas para el cumplimiento de las funciones públicas. En

paralelo, la actuación de la SFP ha optado por una gradual y modesta descentralización administrativa hacia los OIC, cualidad que debería de fortalecerse, pues es uno de los ingredientes para generar íntegramente la gobernanza.

Al asociar las siguientes atribuciones de los OIC como son las de realizar auditorías, visitas de inspección, recibir quejas y denuncias así como acreditar las conductas en que incurrieron servidores públicos y en su caso fincarles responsabilidad, podemos decir que se realizan actuaciones que contribuyen a la rendición de cuentas, a la “accountability” así como al “enforcement”; dichos elementos son parte integrante de la gobernanza como los concibe Kaufman, paralelamente para Mayntz la sociedad es cada vez más exigente y el Estado debe de ser capaz de identificar sus áreas de oportunidad, como por ejemplo la carencia de habilidades, conocimientos o valores éticos endebles, situación que muchas veces es detectada y observada por los OIC, asimismo al promover la cultura de la denuncia, se ha logrado establecer redes de información de diversos actores que han coadyuvado al mejor desempeño de los OIC, es decir, se ha generado un “Buen Gobierno”, el cual se puede aun magnificar ya que una de las consecuencias de transparentar la actuación de los servidores públicos impacta en la vigilancia sobre los mismos y si se perfeccionara esta manera de interactuar entre los OIC y los diversos actores que poseen información, se pueden mejorar procesos en las Dependencias y Entidades, prevenir prácticas de corrupción e impunidad, establecer controles efectivos, detectar puntualmente presuntas responsabilidades, sancionar conductas indebidas y promover la presentación de denuncias y fortalecer finalmente las posibilidades de generar gobernanza.

2.5. Estructura organizativa de los Órganos Internos de Control

La estructura orgánica básica de un OIC comprende: al Titular de Órgano Interno de Control, Titular de Responsabilidades y Quejas, Titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública y al Titular del Área de Auditoría Interna; en total, existen 275 titulares de OIC; el universo a auditar asciende a 229

entes.[135] Los titulares, tanto de las áreas como del OIC son designados por escrito por el Secretario de la SFP, previa evaluación, realizada por la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC).[136]

La SFP, agrupó a los OIC en tres estratos que denominó “Focus”, con el objetivo de evaluar comparativamente el desempeño de cada OIC, de acuerdo a su naturaleza, cobertura y operación de los indicadores que le aplican a la estructura integral del MIDO, dicha clasificación no ha sido actualizada desde 2006 y prevalece de la siguiente manera: Focus 1 integrado por 43 OIC, Focus 2 por 92 y Focus 3 por 78.[137]

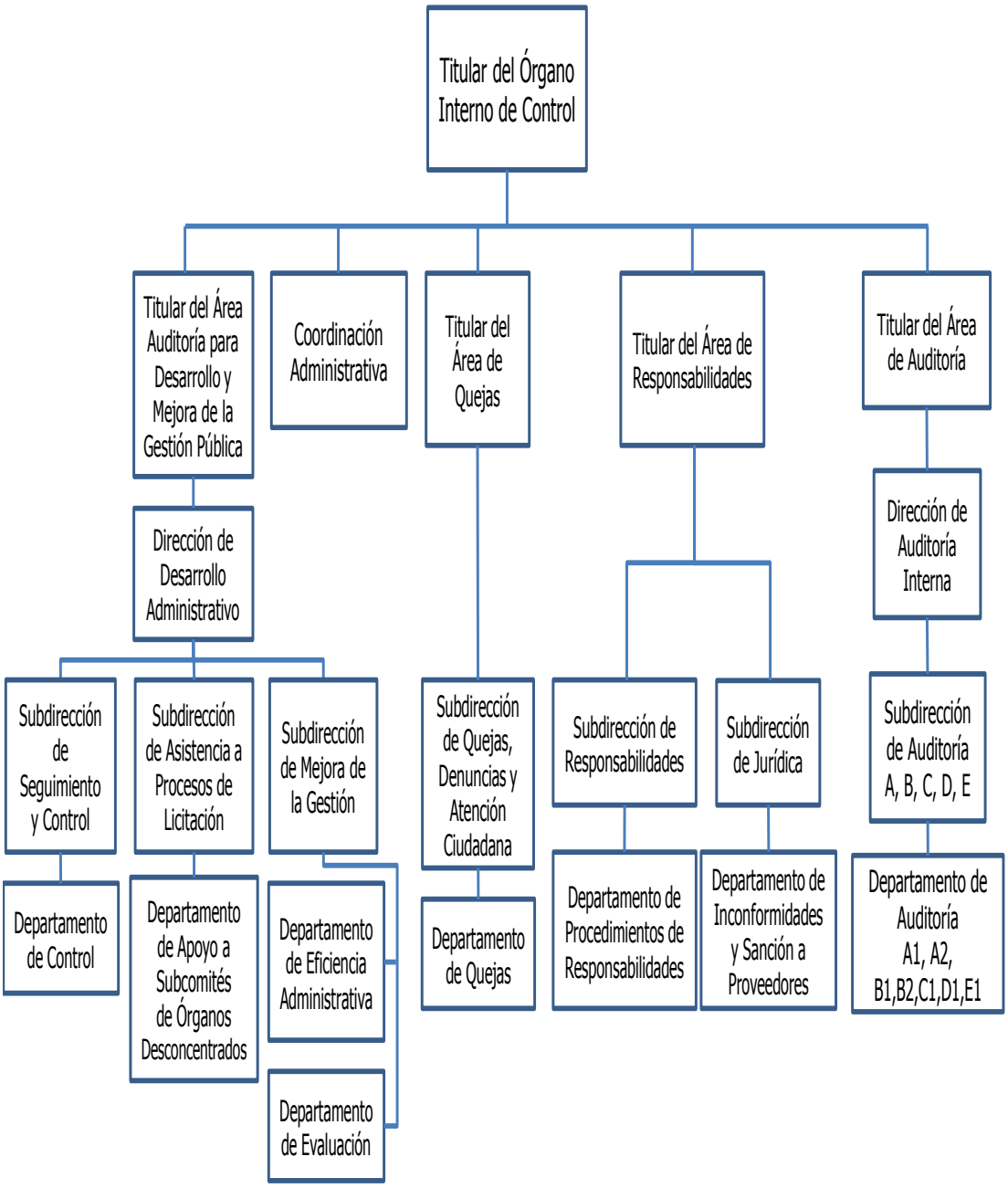
A continuación se muestran tres ejemplos de organigramas de OIC por cada Focus, del 1 en la Secretaría de Salud; del 2 en el Instituto Nacional de las Mujeres y del 3 en la Administración Portuaria Integral de Altamira:

[135] Datos obtenidos del Oficio No. CGOVC/113/273/2011, de fecha 9 de mayo de 2011 mediante el cual la SFP, contestó nuestra solicitud de Acceso a la Información con Folio No. 0002700066011 de fecha 4 de marzo de 2011.

[136] Oficio No. CGOVC/113/273/2011, de fecha 9 de mayo de 2011 mediante el cual la SFP, contestó nuestra solicitud de Acceso a la Información con Folio No. 0002700066011 de fecha 4 de marzo de 2011, relativa a este tema y comunicó lo siguiente: Los Titulares de los OIC y los Titulares de las Áreas de los OIC son de libre designación, facultad que le otorga al Secretario de la Función Pública el Artículo 37 Fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la fracción XVIII del Reglamento Interior de la SFP.

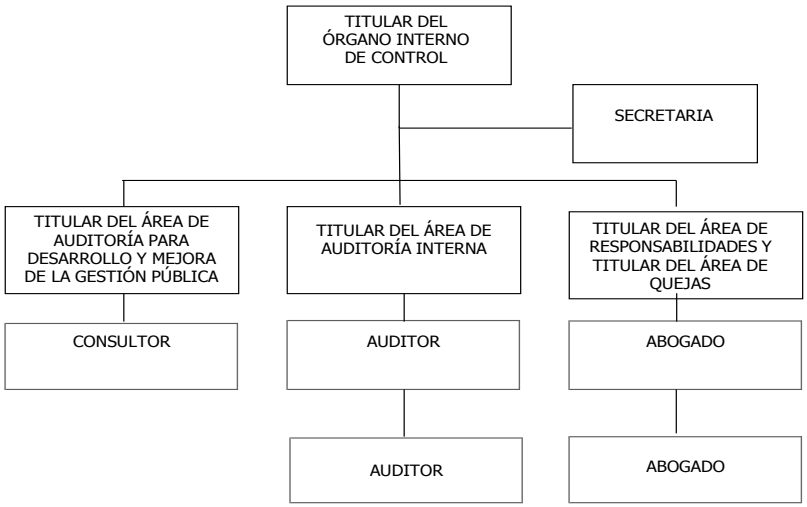
[137] Manual de Operación del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, 2006. Emitido por la SFP. Pág. 50.

Organigrama del OIC en la Secretaría de Salud (Focus 1)



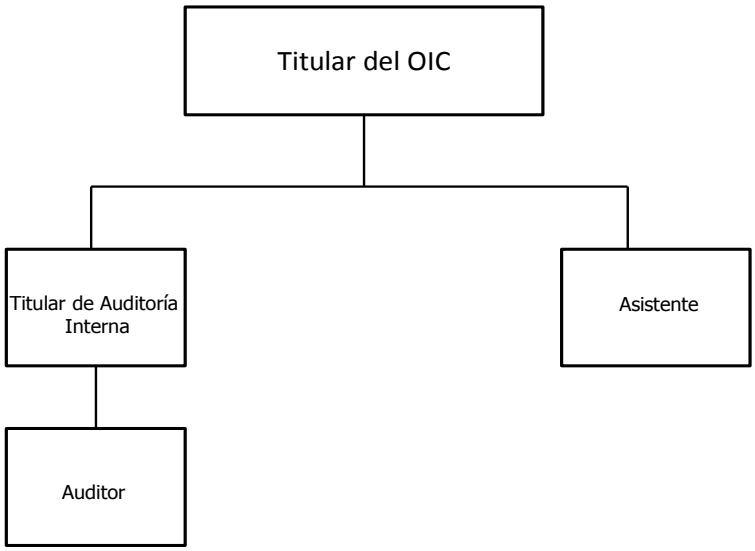
Fuente: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=12

Organigrama del OIC en el Instituto Nacional de las Mujeres (Focus 2)



Fuente: Elaboración propia con datos del OIC en el Instituto Nacional de las Mujeres.

Organigrama del OIC en la Administración Portuaria Integral de Altamira (Focus 3)



Nota: Se cuenta con un abogado contratado por honorarios, para llevar los asuntos de Quejas y Responsabilidades, si hay un caso importante la SFP, lo puede atraer previa valoración.

Fuente: Elaboración propia con datos de entrevista realizada con el Comisario Suplente del Sector Desarrollo Económico en junio de 2012.

Conocer el surgimiento de los OIC, como una respuesta de la Administración Pública al reclamo de la sociedad en cuanto a las siguientes demandas: información, rendición de cuentas y honestidad y conocer su participación en el control, así como en la detección y combate de la corrupción considerando su marco jurídico, así como su organización, nos ayuda a vislumbrar que dichos órganos cuentan con elementos que contribuyen a forjar el andamiaje operativo para dar pautas a la gobernanza. En el siguiente capítulo se analizan de manera más detalllada otras actividades que realizan y las interacciones que llevan a cabo los OIC con diversas redes de actores públicos y privados, los que influyen en la puesta en marcha de las políticas públicas y de la actuación de éstos.

CAPÍTULO 3
EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

La importancia de las actividades que realizan las áreas que integran los OIC, consiste en la amplia y profunda incidencia en la aplicación de las políticas públicas, específicamente en la rendición de cuentas, en materia de transparencia y combate a la corrupción, apego a la legalidad de los servidores públicos y en la efectividad y eficiencia de las Dependencias y Entidades, lo cual tiene como marco de referencia al PND y al Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción.

3.1. Auditoría Interna

Se encarga de verificar el cumplimiento de la normatividad a través de las auditorías a las áreas de la Dependencia o Entidad y obtiene resultados válidos, significativos y debidamente soportados y fundamentados, insumos necesarios para la formulación de observaciones y efectúa las recomendaciones a fin de subsanar las deficiencias o situaciones irregulares elaborando el informe correspondiente. También tiene la tarea de realizar revisiones de control con la finalidad de actuar preventivamente en la APF y acordar con las áreas revisadas la implementación de las acciones de mejora.[138]

Para la SHCP, la auditoría consiste en el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una Entidad, practicada con posterioridad a su ejecución y para su evaluación. También la considera como la revisión, análisis y examen periódico que se efectúa a los libros de contabilidad, sistemas y mecanismos administrativos, así como a los métodos de control interno de una organización administrativa, con el objeto de determinar opiniones con respecto a su funcionamiento.[139]

[138] Para mayor abundamiento de sus atribuciones, ver el inciso a) la fracción II del art. 80 del Reglamento Interior de la SFP, que establece las atribuciones de esta Área.
[139] Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, emitida por la SHCP, 2a Ed.

La Auditoría Gubernamental, puede concebirse como la revisión y la supervisión sistemática de una actividad o grupo de actividades, la realización de esta práctica no es privativa de una profesión específica, dado que en función a la especialización de las actividades, consecuentemente se requerirá de profesiones especializadas circunscribiéndonos a que esta técnica se utiliza en las Dependencias y Entidades públicas. Los tipos de auditoría pueden ser: a) Estados financieros (su finalidad es emitir una opinión acerca de la razonabilidad de las cifras presentadas para cubrir los siguientes objetivos: salvaguardar los activos; obtención de información; promoción de la eficiencia de operación; adhesión a las políticas prescritas por la alta dirección de la Entidad o Dependencia y cumplimiento por parte del ente auditado de las disposiciones legales para el mejor funcionamiento de sus operaciones); b) administrativa (su fin es el examen comprensivo y constructivo de la estructura de la organización de una sección de gobierno o cualquier parte de una Dependencia o Entidad, en cuanto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma y operación y sus facilidades humanas y físicas); c) operacional (consiste en el examen de las áreas de una Dependencia o Entidad o alguna de sus partes, para determinar si cuenta con los controles para operar con eficiencia, tendiendo a la disminución de costos) y d) auditoría al desempeño (consiste en la evaluación de los resultados de la gestión gubernamental mediante la determinación de las causas de las desviaciones en sus principales programas, metas, presupuesto y proyectos de inversión; sus efectos, riesgos en el corto y mediano plazos y las recomendaciones para corregir las fallas detectadas y evitar la recurrencia de observaciones)

En conclusión, la Auditoría Gubernamental nos sirve para verificar si las operaciones financieras se conducen y realizan adecuadamente; si los informes que generan las Dependencias y Entidades, se presentan razonablemente; si los servidores públicos responsables de los programas y de los recursos públicos

asignados, hacen uso de los mismos con apego a la norma; y si de manera general se ha cumplido con la legislación y reglamentación vigente.[140]

La actividad medular del Área de Auditoría Interna, radica en las auditorías que realiza, por lo que destacamos, el concepto de auditoría emitido por la SFP: es la actividad independiente, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas; a los sistemas y procedimientos implantados; a la estructura orgánica en operación; y a los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las Dependencias y Entidades en la APF, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados.[141]

Otra actividad que desempeñan es la denominada revisión de control, que es la actividad sistemática, estructurada, objetiva y de carácter preventivo, orientada a identificar debilidades de control interno y riesgos, para asegurar de manera razonable el cumplimiento de las metas y objetivos de las instituciones públicas, en un marco de eficiencia y eficacia de las operaciones, información financiera, contable y presupuestal confiable y oportuna, en cumplimiento con la normatividad aplicable, así como la salvaguarda de los recursos públicos.[142] Las revisiones de control se orientan a evaluar la suficiencia y eficacia de los controles internos establecidos y naturalmente implícitos en la gestión y operación de las instituciones públicas de la APF, privilegiando la prevención a través de la identificación de debilidades de control interno, así como encauzar las actividades a una mejora continua, mediante el fortalecimiento, reducción o eliminación de

[140] ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo. La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal. Edit. por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 2ª. Edición 1999. Págs. 20 a 22 y 55.
[141] Esta definición tiene por fuente el D.O.F. del 12 de julio de 2010, numeral II, del artículo 2 del Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección, así como su última reforma publicada en el D.O.F. el 16 de junio de 2011.
[142] Lineamientos Generales para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Auditoría y Control", 2008 emitidos por la SFP.

aquellos controles internos que puedan ser causa de materialización de riesgos, recurrencia de observaciones, entorpecimiento de las operaciones y métodos de trabajo, falta de efectividad, transparencia, calidad y productividad, en áreas críticas, procedimientos, trámites, servicios, recursos, programas, procesos, transacciones u operaciones de la misma.[143]

Tanto las auditorías como las revisiones, deben estar plasmadas en un documento denominado: Programa Anual de Trabajo (PAT), el cual contiene: a) las fechas en que se efectuarán; b) el número de auditores o consultores que intervendrán; c) el tiempo que se utilizará; d) las semanas-hombre que se requerirá en cada tarea; e) la descripción de las auditorías y revisiones de control a realizar, así como su objetivo.[144]

De acuerdo a las directrices de la SFP, los programas de trabajo anuales se hacen con la metodología que incluye la planeación estratégica, a través de un Taller de Enfoque Estratégico, con base al Modelo de Administración de Riesgos (MAR) de la Dependencia o Entidad y del propio OIC.

La Administración de Riesgos es el proceso sistemático que deben realizar las instituciones para evaluar y dar seguimiento al comportamiento de los riesgos,[145] 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.[146]

Para el Mtro. Ruano Diez, socio de la firma PricewaterhouseCoopers la Administración de Riesgos es un proceso efectuado por la alta dirección, la

[143] Para mayor abundamiento ver “La Guía de Revisión para el Mejoramiento de los Controles Internos”, publicada en el D.O.F. del 28 de abril de 2008 emitido por la SFP.
[144] Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas Anuales de Trabajo de los Órganos Internos de Control.”, 2009 emitidos por la SFP.
[145] Se entiende por riesgo a la incertidumbre de que ocurran o no eventos no deseados que pudieran obstaculizar o impedir el logro de las metas y objetivos institucionales.
[146] Conferencia en la SFP “El Control Interno en la APF, como Instrumento de Prevención y Combate a la Corrupción” por SFP y BM. Octubre, 2010.

administración y las personas de la organización y es aplicado desde la definición estratégica hasta las actividades del día a día, diseñado para identificar eventos potenciales que pueden afectar a la organización y administrar los riesgos dentro de su ámbito, con objeto de proveer una seguridad razonable respecto del logro de los objetivos de la organización.[147]

El MAR, tiene como origen el estudio y evaluación del Control Interno, así como el Informe denominado Internal Control-Integrated Framework, conocido como COSO, para mayor abundamiento, ver el ANEXO I.

El PAT se elabora, considerando colateralmente los objetivos de la SFP que son: reducir los niveles de corrupción en la APF; consolidar la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos públicos; mejorar la efectividad de las instituciones de la APF y vigilar que la actuación de la misma, se apegue a la legalidad.

Para la realización de las auditorías, existe como marco técnico, la Guía General de Auditoría Pública, emitida por la SFP;[148] asimismo se realiza el seguimiento a la solventación de las observaciones determinadas en cada auditoría. Además cada OIC da seguimiento a las observaciones de otras entidades fiscalizadoras, como son: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Unidad de Auditoría Gubernamental (UAG) y Auditores Externos tanto financieros como de Obra Pública. Elabora, en su caso, los informes de presunta responsabilidad por las observaciones no solventadas que ameriten el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades o bien por actos u omisiones determinados en la auditoría, revisiones o visitas de inspección.

Se destaca que a partir de la denominada “Tala Regulatoria”, y de conformidad al “Acuerdo por el que se instruye a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la

[147] Congreso de Auditoría Interna-Instituto de Auditores Internos de Colombia. “El Rol y la Visión de la Auditoría Interna en la Gestión de Riesgos”. Colombia, 2006.
[148] http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/unidad-de-auditoria-gubernamental/guias-de-auditoria.html

República a abstenerse de emitir regulación en las materias que se indican: a) Auditoría; b) Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; c) Control Interno; d) Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; e) Recursos Financieros; f) Recursos Humanos; g) Recursos Materiales; h) Tecnologías de la Información y Comunicaciones e i) Transparencia y Rendición de Cuentas." Se instrumentaron nueve manuales, lo que implicó una reducción de 7,311 reglas internas (desregulación administrativa) y 4,923 reglas de carácter sustantivo, en las Dependencias y Entidades de la APF considerando la estrategia de Regulación con Base Cero, acumulando ya 12,234 disposiciones abrogadas;[149] por ende quedaron sin efecto las Guías de Auditoría por rubro y /o especialidad y se oficializa que sólo tiene vigencia la Guía General para realizar Auditorías.

3.1.1. Otras actividades que desempeña, mediante el Sistema de Información Periódica (SIP)

Captura e informa a la SFP lo siguiente: a) costo de las percepciones del Titular del Órgano Interno de Control y Titulares de las de Áreas de Responsabilidades, Quejas, Auditoría Interna y Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, de manera mensual; b) costo del OIC por capítulos de gasto: servicios personales, servicios generales y materiales y suministros, de forma trimestral; c) fuerza de trabajo empleada en el trimestre por cada uno de los integrantes del OIC; d) actividades empleadas en comités y reuniones de trabajo por parte del OIC; e) observaciones, determinadas por instancias distintas al OIC: Auditoría Gubernamental, Auditor Externo, ASF y Tesorería de la Federación (TESOFE); f) recuperaciones derivadas de observaciones por actividades de auditoría interna. (se registran los importes enterados a la TESOFE y/o Tesorerías de las Dependencias, órganos desconcentrados, Entidades Paraestatales y de la Procuraduría General de la República, con motivo de la atención de las observaciones determinadas en las auditorías efectuadas por el OIC); g) recuperaciones por actividades distintas a la auditoría interna (se integran los

[149] Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República a abstenerse de emitir regulación. D.O.F. del 18 de octubre de 2010.

recursos monetarios enterados a la TESOFE o Tesorerías de las dependencias, órganos desconcentrados, entidades paraestatales y de la Procuraduría General de la República, producto de la gestión y promoción del OIC en actividades diferentes a una auditoría y h) reporte de ahorros por actividades diferentes a comités y revisiones de control (muestra la diferencia positiva entre los recursos programados y los efectivamente ejercidos, con motivo de la participación de los OIC).[150]

3.1.2. Gastos de Comunicación Social

Se efectúa la revisión de: pólizas de egresos de los gastos, la conciliación de pólizas contra la captura de gastos en el sistema por parte de la Dependencia o Entidad, se emite el reporte de inconsistencias y/o errores de captura. También se validan los gastos contra el testigo de publicación y/o inserción y se elabora el oficio para la liberación del Sistema de Gastos de Comunicación Social (COMSOC), de forma mensual.

3.1.3. Retención de 5 al millar por Obra Pública y/o Servicios Relacionados

Derivado de la contratación de Obra Pública, se revisa que la Dependencia o Entidad, haya efectuado la retención, verificando contra auxiliares contables los pagos efectuados en el mes y validando contra las constancias de retención efectuadas en dicho periodo, elabora el oficio de certificación dirigido a la SFP, de forma mensual.

3.1.4. Bitácoras de Obra Pública

Se da seguimiento aleatorio mediante un sistema, para acceder a las bitácoras electrónicas a efecto de verificar que se apeguen a la norma las Dependencias y Entidades de la APF y que lleven un control por obras públicas ejecutadas.

[150] Definiciones de los Lineamientos Generales para la elaboración y presentación de los informes y reportes del Sistema de Información Periódica emitidos por SFP en el D.O.F. 21 de noviembre de 2006.

3.1.5. Costo de arrendamiento de Inmuebles

Se verifica el monto de la(s) renta(s) que tienen las instituciones, en el sistema del costo de arrendamiento, contra la autorización del Instituto de Avalúo de Bienes Nacionales, su periodicidad es anual.

3.1.6. Atención de requerimientos específicos de la SFP

Elaboración de respuesta con datos estadísticos, requeridos por la SFP, o numeralia específica sobre tipos de auditoría, notas periodísticas, etc.

3.1.7. Asesorías

Elaboración de respuesta con fundamento normativo de las diversas consultas de las áreas de las instituciones, esta actividad se condiciona al tamaño y estructura del OIC, ya que como se observa en el Organigrama del OIC en la Secretaría de Salud, existe una subdirección jurídica, pero como no todos los OIC cuentan con ésta, en función de la materia de la asesoría requerida, se distribuye el trabajo de asesoría a los titulares que integran el OIC.

3.2. Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública

Es un área de asesoría y prevención para fortalecer el cumplimiento normativo; evalúa la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, promueve el desarrollo administrativo y la modernización de la APF.[151] De 2001 a 2009 las revisiones de control las realizaba esta área, a partir del cambio en el Reglamento Interior de la SFP del 15 de abril de 2009, las realiza el área de Auditoría Interna. Sin duda, en la actual administración un papel preponderante que se le ha conferido a esta área es de dar seguimiento al Programa de la Mejora de la Gestión Pública (PMG); dicho programa es un instrumento del Gobierno Federal de carácter obligatorio que se enfoca a realizar mejoras que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de mejores

[151] Para mayor abundamiento de sus atribuciones, ver el inciso b) de la fracción II del art. 80 del Reglamento Interior de la SFP, que establece las atribuciones de esta Área.

resultados,[152] cuyos objetivos son: a) maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la APF (facilitar la realización de trámites y mejorar la entrega de servicios); b) incrementar la efectividad de las instituciones (planificar la gestión mediante enfoque a resultados, fortalecer el desarrollo de los recursos humanos, simplificar la regulación, mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos) y c) minimizar los costos de operación y administración de la APF (ejercer los recursos públicos con eficiencia, optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales e incrementar la eficiencia de las estructuras orgánicas)

La actuación de esta área en materia de mejora de la gestión incluye: a) la promoción de políticas de mejora; b) integración de proyectos de mejora (participación en ejercicios de integración del PMG y en diagnósticos); b) consolidación de proyectos de mejora (seguimiento del PMG de la institución, apoyo en la implementación de proyectos PMG, mediante consultoría, verificación y documentación del impacto de mejoras) y c) implementación de actividades específicas (gobierno digital)[153]

3.2.1. Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI)

Es un foro colegiado institucional con enfoque a resultados que está integrado por el presidente, el vocal ejecutivo e invitados: el Delegado o Comisario, un representante de la Unidad de Control de la Gestión Pública de la SFP, es invitado permanente el Coordinador de Control Interno (CCI). Puede haber otros invitados de acuerdo al tema contenido en el orden del día, su fin es contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas con enfoque a resultados; impulsar el establecimiento y actualización del Sistema de Control Interno Institucional; contribuir a la administración de riesgos; impulsar la prevención de la materialización de los mismos promover el cumplimiento de los programas y temas transversales de la SFP y agregar valor a la gestión institucional.

[152] "Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012", emitido por el Presidente de la República; se publicó en el D.O.F. el 9 de septiembre de 2008.
[153] Datos tomados de la Presentación del PMG para Titulares de los OIC en la SFP, Enero 2010.

El TOIC, funge como secretario ejecutivo, quien determina, junto con el Presidente y el CCI los asuntos a tratar en las sesiones; notifica las convocatorias; coordina la integración de las carpetas electrónicas; presenta riesgos de atención inmediata; asesora a los miembros para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos y metas; verifica el cumplimiento de los acuerdos, elabora las actas de las sesiones y coordina la opinión que se firma sobre el Informe Anual del Estado que guarda el Sistema de Control Interno, presentado por la institución a la SFP.

3.2.2. Comités de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios, Obra Pública y Enajenaciones

Son órganos colegiados y el titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, participa como asesor con voz y sin voto en dichos comités, analizando la información contenida en la carpeta correspondiente, emite las recomendaciones cuando proceda y verifica que las sesiones se realicen de conformidad con el marco legal; participa en el Subcomité Revisor de Bases, mediante el análisis del contenido de las bases previamente a su publicación, y emite en su caso las recomendaciones pertinentes y participa también en las etapas de Licitaciones Públicas e Invitación a cuando menos tres personas (Junta de Aclaraciones, Apertura de Propuestas Técnica y Económica, así como el Fallo), en procesos de enajenaciones y verifica que se realicen de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.

3.2.3. Transparencia

Esta área participa en el Comité de Información, analizando la información contenida en la carpeta para emitir las recomendaciones cuando proceda, asimismo verifica que la misma se realice de conformidad con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Da seguimiento a los asuntos derivados de las sesiones y revisa los acuerdos del comité para la ampliación de plazos de respuesta cuando proceda, para posterior firma del TOIC.

Adicionalmente, elabora el reporte de resultados de las auditorías y revisiones de control, para que la Unidad de Enlace, de acuerdo a sus atribuciones, las publique en la página de Transparencia de las instituciones.

Participa en el grupo de trabajo conformado para atender el rubro de "Transparencia Focalizada" o transparencia pro-activa como una respuesta a la necesidad de obtener beneficios específicos de la transparencia, así como a la demanda de un mayor orden en la información que ofrece el gobierno y requiere que el gobierno estandarice y publique información específica, que busque resolver un problema social concreto; se buscan objetivos específicos, se espera beneficiar a una audiencia concreta mediante la publicación de un espectro de información bien definido, a través de medios de comunicación útiles para los propósitos establecidos, busca adelantarse a la demanda ciudadana por información, haciendo pública de forma pro-activa aquellos datos que en manos de los ciudadanos, generan incentivos y comportamientos de mercado benéficos para la sociedad.[154]

3.2.4. Comité Técnico de Profesionalización y Selección

En cumplimiento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la APF y su reglamento, el titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, es integrante de éste órgano colegiado, representa a la SFP y debe certificar el desarrollo de los procedimientos y el resultado final del mismo.[155]

3.2.5. Comité Técnico de Mejora Regulatoria Interna

Su objetivo es revisar y mejorar la regulación interna bajo criterios y elementos de simplificación, a fin de asegurar la certeza jurídica y contribuir a incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental.

[154] http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/Tema1_Transparencia_Focalizada_Resumen.pdf
[155] Artículos 74 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la APF y artículo 17 de su Reglamento.

3.2.6. Comité Interno de Ahorro de Energía y Agua

Su finalidad es coordinar, integrar y operar todas aquellas acciones que coadyuven a fomentar el manejo ambiental de los recursos en las unidades administrativas de las instituciones, vigilando la aplicación de las disposiciones que emitan éstas, normativas y rectoras, como son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, instrumentando las medidas que permitan promover la racionalidad y manejo adecuado del agua, luz y materiales de oficina, garantizando el ahorro de estos recursos, sin afectar la funcionalidad en los inmuebles.

Conforme las diversas leyes administrativas lo contemplen, el OIC se puede incorporar a otros órganos colegiados.[156]

3.2.7. Actas de Entrega-Recepción

Intervención en las actas administrativas de entrega-recepción, previa revisión del proyecto de acta que al efecto realizan los servidores públicos salientes mediante la solicitud correspondiente al OIC, otro aspecto relevante es que al cerrar el acta el comisionado del OIC, exhorta a los servidores públicos a presentar su declaración de situación patrimonial.[157] Con esta actuación los OIC contribuyen a la transparencia, gestión y desempeño de la APF.

[156] Un ejemplo de ello, es que la SFP, expidió en el D.O.F. del 6 de marzo de 2012, los "Lineamientos Generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de las y los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargos y comisiones," con la finalidad de que las dependencias y entidades de la APF, considerando las funciones y actividades que les corresponden, implementen acciones permanentes para identificar y delimitar conductas que en situaciones específicas deberán observar las y los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. En tal virtud fueron creados los Comités de Ética, para coadyuvar a la emisión, aplicación y cumplimiento del Código de Conducta, en el que participa el TOIC de cada dependencia y entidad.
[157] Decreto para realizar la entrega-recepción del informe de los asuntos a cargo de los servidores públicos y de los recursos que tenga asignados al momento de separarse de su empleo, cargo o comisión, publicado en el D.O.F. del 14 de septiembre y 13 de octubre de 2005.

3.2.8. Otras actividades

Llevar el registro de la capacitación que recibe el personal del OIC, que le otorga la SFP, así como otras instancias educativas, y capturarlo en el Sistema de Capacitación de la SFP por cada integrante del OIC y emitir los reportes de capacitación para que el Área de Auditoría Interna lo ingrese al SIP trimestralmente.

3.3. Responsabilidades

3.3.1. Procedimiento Administrativo de Responsabilidades

Es el área competente para instruir el procedimiento disciplinario en contra de servidores públicos e impone sanciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos cuando proceda, de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.[158]

Son sujetos de este procedimiento, los servidores públicos federales, así como aquellas personas que ejerzan o apliquen recursos públicos federales. Las causas pueden ser actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Cada uno de los asuntos cuyos actos u omisiones puedan derivar del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se radica, asignándole el número de expediente que le corresponda.

El procedimiento consiste en citar al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan, se lleva la audiencia de ley, en donde el

[158] Artículo 80, fracción I, numeral 1del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

servidor público tiene el derecho de comparecer asistido por un defensor; posteriormente se procede al ofrecimiento y desahogo de pruebas y resolución de los asuntos; las resoluciones pueden ser: sancionar o no, dependiendo de la valoración de pruebas que haya presentado el presunto, se anota su registro, y se notifica para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la Dependencia o Entidad, según corresponda. A continuación se presentan los tipos de sanciones, y el servidor público que las debe ejecutar:

Cuadro 8. Tipos de Sanciones y su Ejecutor

Sanciones[159]	**Ejecución de Sanciones**:
1. Amonestación privada o pública	Jefe inmediato
1. Suspensión	Titular de la Dependencia o Entidad
2. Destitución del puesto	
3. Sanción económica	Tesorería de la Federación
4. Inhabilitación	En términos de la resolución dictada

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los servidores públicos pueden hacer uso de diversos medios de impugnación,[160] como son: interponer el Recurso de Revocación (ante la propia autoridad, quien puede confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada), o impugnar directamente a través del Juicio de Nulidad (ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) las sentencias tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. Esta área, registra e informa a la SFP sobre el avance de los procedimientos administrativos que se encuentran en trámite, hasta su conclusión, semanalmente a través del Sistema de Procedimiento

[159] Artículos 13 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
[160] Para mayor abundamiento consultar los artículos 25 a 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Administrativo de Responsabilidades (SPAR). Una vez emitida la sanción, se registra en el Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados.

3.3.2. Inconformidades

Recibe, instruye y resuelve las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma.[161]

Se da inicio a este acto mediante la presentación y recepción del escrito de inconformidad, en el cual se debe acreditar la personalidad del denunciante, se define un domicilio para recibir notificaciones personales; contiene el acto que se impugna, las pruebas de los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto impugnado y los motivos de inconformidad y se elabora el acuerdo inicial; una vez integrado el expediente, se emite la resolución de la inconformidad. El licitante, proveedor o contratista, según sea el caso, puede recurrir a los siguientes medios de impugnación: recurso de revisión, juicio de nulidad o juicio de amparo.

Cada una de las actuaciones que se realicen a los expedientes derivados de la instancia de inconformidad, se registran al Sistema Integral de Inconformidades (SIINC), con el fin de mantenerlo actualizado. Su envío es en línea.

3.3.3. Sanciones a proveedores y contratistas

El Área de Responsabilidades también recibe, tramita, instruye y resuelve los procedimientos administrativos correspondientes e impone las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas.[162]

Los sujetos de sanción son: a) licitante, quien participe en una licitación pública o invitación a cuando menos tres personas; b) proveedor, quien celebre contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios y c) contratista, quien celebre contratos

[161] Artículo 80, fracción I, numerales 4 y 5 del Reglamento Interior de la SFP.
[162] Artículo 80, fracción I, numerales 6 y 5 del Reglamento Interior de la SFP.

de obra pública o de servicios relacionados con las mismas. Son sujetos de sanción, aquellos licitantes o proveedores que infrinjan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público (LAASSP) y/o Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM). El inicio de procedimiento de sanción puede ser de oficio o a petición de parte. Se integra el expediente y el licitante o proveedor tiene derecho de audiencia, se da el ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas y finalmente se da la resolución, la que puede consistir en inhabilitación, multa, o en su caso, no se impondrá sanción. Los medios de impugnación son: recurso de revisión; juicio de nulidad (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anula o convalida); o juicio de amparo (Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, restituye al quejoso en el goce de sus derechos)

3.3.4. Conciliaciones

Tramita los procedimientos de conciliación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con las mismas; derivados de las solicitudes de conciliación que presenten los proveedores o contratistas por incumplimiento a los contratos o pedidos celebrados por las dependencias, entidades y la Procuraduría, en los casos en que por acuerdo del Secretario así se determine.[163]

3.3.5. Contencioso

Dicta las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, asimismo realiza la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario de la SFP.

[163] Artículo 80, fracción I, numeral 7 del Reglamento Interior de la SFP.

En lo concerniente a juicios de nulidad, elabora la contestación de demandas; prepara pruebas a presentar; atiende requerimientos; formula alegatos y demás actuaciones que deriven.

En tanto que para los juicios de amparo, efectúa una rendición de informes previos y justificados; comparece como tercero perjudicado; desahoga requerimientos formulados por los tribunales; en ocasiones cumplimenta las ejecutorias y sentencias que remita la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SFP y emite la resolución que conforme a derecho proceda.

En el caso de los recursos de revocación, dicta resoluciones en estos recursos que son interpuestos por los servidores públicos, respecto de la imposición de sanciones administrativas, asimismo realiza la defensa jurídica de las resoluciones que emitan las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario.[164]

Para los recursos de revisión, instruye los recursos que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades e intervenciones de oficio, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las leyes de la materia y los somete a la resolución del titular del órgano interno de control.[165]

3.3.6. Transparencia

En materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, funge como enlace en la unidad administrativa para efectos de actualización de índices de expedientes reservados en el Sistema de Índices de Expedientes Reservados del IFAI, por lo que atiende las solicitudes de información que remite la SFP, siempre favoreciendo el principio de publicidad y de transparencia; en algunos casos, revisa las determinaciones que emite el Comité de Información,

[164] Artículo 80, fracción I, numeral 3 del Reglamento Interior de la SFP.
[165] Artículo 80, fracción I, numeral 8 del Reglamento Interior de la SFP.

asimismo, revisa los acuerdos, alegatos y resoluciones que el TOIC suscribe como miembro integrante del Comité de Información de las instituciones.

3.3.7. Declaraciones de Situación Patrimonial

Otorga asesoría legal a los servidores públicos para la presentación de declaración de situación patrimonial; en algunas ocasiones, elabora oficios al personal de nuevo ingreso para que presenten oportunamente su declaración de situación patrimonial, y así evitar que se les instruya procedimiento administrativo.

3.4. Quejas (Incluye la actividad de Información e Integración)

3.4.1. Quejas y Denuncias

Es el área competente para recibir quejas o denuncias contra servidores públicos, llevar a cabo las investigaciones debidamente motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos (actos u omisiones) darles seguimiento, hasta la emisión de determinaciones o acuerdos.[166]

La investigación se puede realizar de oficio o a partir de queja o denuncia que se presente al respecto, lleva los registros de los asuntos de su competencia, en el SEAC y reporta semanalmente a la SFP; radica cada una de las quejas o denuncias que se presenten mediante acuerdo, para que quede constancia y se le asigne el número de expediente que le corresponde; comunica a través de oficio al quejoso o denunciante la fecha en que fue radicada la queja o denuncia presentada y el número de expediente que le recayó a la misma; solicita al denunciante o al quejoso si se considera necesario la ratificación de la denuncia o la queja presentada en contra de servidores públicos, que aporten, en su caso, elementos, datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público e incluso a otros servidores públicos que puedan tener conocimiento de los hechos a fin de constatar la veracidad de los mismos y

[166] Artículos 3°-III y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

citarlos cuando se estime necesario; solicita a las unidades administrativas de las instituciones la información que se requiera; se allega de elementos probatorios para analizarlos y emitir el acuerdo que conforme a derecho corresponda; dicta los acuerdos o levanta el acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen en los procedimientos de la investigación.

Las resoluciones que emite son en los siguientes sentidos: archivo, cuando se carece de elementos que las sustenten o remisión al Área de Responsabilidades, cuando existan evidencias suficientes que presuman la comisión de una conducta irregular, encuadrada en la ley de la materia.

3.4.2. Peticiones ciudadanas

Atiende peticiones vinculadas con la calidad de trámites y servicios gubernamentales como por ejemplo: el seguimiento de irregularidades, sugerencias, solicitud o algún reconocimiento, por lo que asesora, gestiona, promueve y da seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y recomienda al interior de la APF la implementación de mejoras cuando así proceda.

3.4.3. Información e Integración

En algunos OIC dependiendo del grado de riesgo que manejen y de la directriz de la SFP, se realiza esta función. Para tal efecto se han ido formando especialistas de diversas disciplinas en la estructura de los OIC que investigan, recaban información de inteligencia, sobre presuntas redes de corrupción e irregularidades, llevan a cabo operativos con apoyo de la Dirección General de Información e Integración, para detectar actos de corrupción a través de la figura de usuario simulado.

3.5. Interrelación con la propia Secretaría de la Función Pública y con otros entes

Es importante destacar que los OIC establecen relaciones al interior y al exterior de la SFP, de manera general. A continuación se comentan éstas con los actores principales, ya que la actuación de los OIC incide en ellos.

3.5.1. Secretaría de la Función Pública

3.5.1.1. Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC)

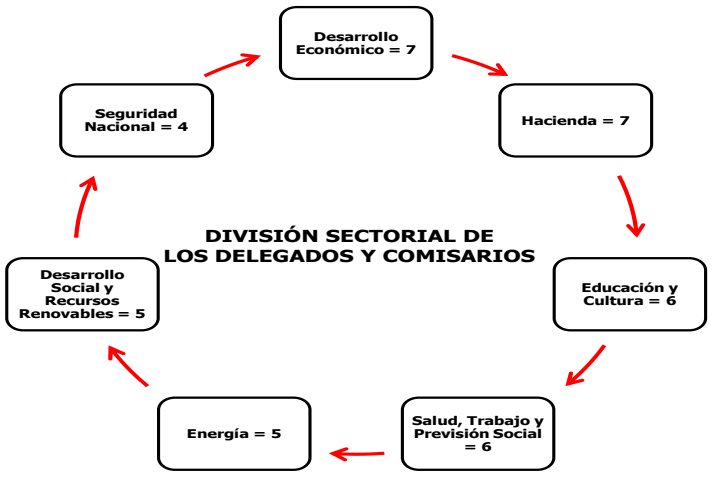
Los OIC al interior de la SFP, con quien tienen más contacto es sin duda con la CGOVC; dicha unidad administrativa tiene por funciones: a) coordinar y supervisar[167] a los delegados, subdelegados y comisarios públicos, así como interrelacionarlos con el Secretario y las unidades administrativas de la Secretaría; b) coordinar y supervisar[168] a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, e interrelacionarlos con el Secretario por sí o a través de los delegados, subdelegados y comisarios públicos; c) dirigir la actuación y evaluar el desempeño de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y los titulares de los órganos internos de control, con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario, así como evaluar la actuación y desempeño de los titulares de las áreas que integran dichos órganos, para lo cual tomará en cuenta el cumplimiento de los objetivos establecidos por los Subsecretarios; d) administrar el modelo integral de dirección y evaluación del desempeño de los delegados, subdelegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control y titulares de las áreas que integran dichos órganos; e) determinar, con el apoyo de otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, las necesidades de capacitación de los delegados, subdelegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control y de sus

[167] De conformidad con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SFP publicado en el D.O.F. del 3 de agosto de 2011, se suprimió la facultad de supervisar.
[168] Ibíd. Se suprimió la facultad de supervisar.

respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, así como coordinar y promover dicha capacitación; f) dirigir y coordinar la participación de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y titulares de los órganos internos de control y de los titulares de las áreas que integran dichos órganos, según corresponda conforme al ámbito de sus respectivas atribuciones, en la vigilancia y evaluación de las acciones que se realicen en cumplimiento a los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, en materia de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y mejora de la gestión gubernamental y g) realizar visitas de inspección a las actividades de los órganos de vigilancia y control, así como dar seguimiento a las medidas preventivas o, en su caso, correctivas que deriven de las mismas.[169]

Los Comisarios Públicos analizan los riesgos de corrupción y el nivel de transparencia y de rendición de cuentas en las Entidades en que sean designados y promueven las correspondientes acciones de mejora, para llevar a cabo estas tareas los OIC, se estructuran por sector:

Figura 3. Sectores en que se divide el trabajo de los Delegados y Comisarios



Fuente: Elaboración propia con información de la SFP.

[169] Art. 8, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública del 15 de abril de 2009.

3.5.1.2. La Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública

Da las directrices a los OIC para la formulación del PAT, genera la guía general de auditoría pública y de evaluación del control interno en las instituciones, indica el tratamiento para dar seguimiento a los resultados determinados por la SFP, así como por la ASF y administra el servidor del SIP. Existe una estrecha coordinación para efectos de planear y dar seguimiento a la ejecución de auditorías externas, tanto financieras como de obra pública.

3.5.1.3. La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad[170]

Los OIC solicitan a la Subsecretaría consultas en materia de contrataciones públicas, responsabilidades administrativas y penales (en ocasiones, en función de la relevancia del caso, la SFP puede optar por atraer algún asunto)

La Subsecretaría solicita a los OIC que den seguimiento en la Dependencia o Entidad en que estén alojados, para que los servidores públicos de éstas elaboren y presenten su declaración de situación patrimonial cada año; envía a los OIC la relación de los servidores públicos que incumplieron dicha obligación, para que se proceda a su sanción; adicionalmente les requiere a los OIC información que es solicitada por la ciudadanía.

3.5.1.4. La Subsecretaría de la Función Pública

Primordialmente vigila que los OIC den seguimiento al cumplimiento del PMG al interior de la APF.

3.5.1.5. La Oficialía Mayor

Se le hacen llegar los oficios de certificación, con motivo de la validación de la retención del cinco al millar.

[170] De conformidad con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SFP publicado en el D.O.F. del 3 de agosto de 2011, su nombre cambió por Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas.

3.5.1.6. Contraloría Interna de la SFP

Verifica la actuación de los OIC, ya que programa, ordena, instruye y realiza auditorías a los OIC y da seguimiento a la atención de las recomendaciones.[171]

Cuando es nombrado un TOIC, acude un representante de la Contraloría Interna de la SFP, y también suscribe el acta de entrega-recepción.

3.5.2. A nivel externo los principales entes con los que se interrelaciona

3.5.2.1. Auditoría Superior de la Federación

Se participa en la apertura de las auditorías que realiza, se le entrega el programa anual de trabajo del OIC como insumo para la realización de su trabajo y copia de los informes de auditoría, se da seguimiento a sus observaciones y/o recomendaciones y se participa en juntas de trabajo, coordinadamente con la administración de la Dependencia o Entidad y la ASF, con el objetivo de precisar y definir acciones para subsanar observaciones.

3.5.2.2. Ciudadanos

Se reciben de ellos quejas y denuncias y se les da seguimiento o se les puede proporcionar orientación sobre algún trámite y pueden coparticipar con los OIC en el proceso de usuario simulado.

3.5.2.3. Proveedores y Contratistas

Desde el proceso de adquisición o contratación de obras y servicios relacionados con las mismas, o bien en el proceso de conciliación, de inconformidad, de sanción, asimismo los OIC también pueden tener contacto con ellos a través de las compulsas que se realicen al llevar a cabo una auditoría a una Dependencia o Entidad.

[171] Para mayor referencia consultar el artículo 40 Reglamento Interior de la SFP del 15 de abril de 2009.

3.5.2.4. Despachos de Auditoría Externa Financiera

Los OIC verifican que los despachos se apeguen a los términos de referencia establecidos por la SFP, asimismo los retroalimentan con base en las observaciones determinadas por los OIC, con los informes derivados de auditorías y les sugieren rubros a revisar de acuerdo a los riesgos de la Dependencia o Entidad, revisan las observaciones determinadas por los despachos y las suscriben.

3.5.2.5. Despachos de Auditoría Externa de Obra Pública

Los OIC verifican que los despachos se apeguen a los términos de referencia establecidos por la SFP, asimismo los retroalimentan con las auditorías y quejas de la Dependencia o Entidad; revisan las observaciones determinadas por los despachos, las suscriben y posteriormente les dan seguimiento hasta su total solventación.

3.5.2.6. Ministerio Público

Ante esta instancia se presentan las denuncias por los OIC, derivados de hechos que impliquen responsabilidad penal.[172]

3.5.2.7. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El que conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, en las siguientes materias: las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las Dependencias y Entidades de la APF; adicionalmente, conocerá 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

[172] Para mayor referencia consultar el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento. [173]

En virtud de las resoluciones que emiten los OIC, pueden ser impugnadas a través de juicios de nulidad ante éste Tribunal.

3.5.2.8. Notarios

En algunos casos se requieren sus servicios para obtener fe y tener documentos probatorios de irregularidades.

3.5.2.9. Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio

Con la finalidad de acreditar la propiedad de bienes de servidores públicos y/o particulares, documentales que forman parte integrante de expedientes de auditoría, quejas o bien de responsabilidades.

3.5.2.10. Administradoras Locales y Regionales de la SHCP

Los OIC recurren a estas instancias para verificar la existencia de personas físicas y/o morales, así como sus domicilios y para efecto de dar seguimiento a los créditos fiscales, derivados de las sanciones económicas emitidas por los OIC.[174]

3.6. Análisis de la situación actual de los Órganos Internos de Control

Los OIC, dependen funcionalmente de la SFP, aunque las plazas, presupuestos y recursos en general son proporcionados por las Dependencias y Entidades a las que están asignados; en tal virtud es necesario revisar su actuación. Entratándose de los titulares de los OIC, consideramos importante mencionar que existió un mecanismo similar al Sistema de Servicio Profesional de Carrera, como se enuncia a continuación a raíz de que se creó dicho sistema se empezaron a gestar

[173] El TFJFA, es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su Ley Orgánica establece. Para mayor abundamiento ver los artículos 1, fracción VII del 14 y 15 de dicha ley.
[174] Para mayor referencia consultar el último párrafo del artículo 30, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

modelos paralelos para asegurar una selección fundada en principios de mérito e imparcialidad, así como evaluar su desempeño, la SFP no fue la excepción, ya que expidió en el D.O.F. del 26 de octubre de 2005 “Los Lineamientos para la profesionalización de los servidores públicos de los Órganos de Vigilancia y Control. (OVC)” Dicho modelo ya no es vigente, sin embargo tuvo los siguientes rasgos sobresalientes: dio apertura a que se realizaran promociones del personal mediante movimientos horizontales, es decir, podía haber cambio de plaza para un servidor público de los OVC, por necesidades del servicio y podrían representar un movimiento en la estructura del nivel de tabulador, conservando el mismo puesto, con dos condicionantes a saber, que el nivel salarial de la plaza destino no fuera mayor a un 30% al de la plaza de origen y que el servidor público tuviese una evaluación satisfactoria conforme al MIDO. Otra innovación fue haber establecido que podría haber designaciones considerando aspirantes de la reserva, que eran aquellos que acreditaban evaluaciones y entrevistas, habiendo atendido la convocatoria pública y abierta para el concurso correspondiente, asimismo el sistema únicamente estaba restringido a nacionales. Las evaluaciones abarcaron: a) apego a valores éticos; b) conocimientos sobre APF; c) competencias gerenciales y d) competencias y conocimientos técnicos específicos. Además consideró una capacitación integral (que incluía certificación de competencias y evaluación del desempeño y desarrollo), sin embargo los lineamientos no modificaron la atribución del titular de la SFP, de remover libremente a los servidores públicos de los OVC, por ende no gozaron de inamovilidad ni permanencia, y estableció que con base en los resultados que arrojaran los procedimientos de capacitación y evaluación del desempeño, el Coordinador General de los OVC, podría proponer y someter a la consideración del Secretario la remoción de los servidores públicos que no acreditaran dichos procedimientos. Para la puesta en marcha del sistema, los lineamientos establecieron que los subsecretarios trabajarían de forma colegiada dirigidos por el Coordinador General de los OVC, auxiliado también por el Oficial Mayor, el Titular de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización y por el Director General de Administración, instituyendo que la selección de los titulares de las

Áreas de Responsabilidades, de Auditoría y de Quejas, se reclutarían por el correspondiente subsecretario, así mismo en este caso se contempló solicitar la opinión de los TOIC y en caso de selección de Subdelegados y Comisarios Públicos suplentes, se solicitaría la opinión del Delegado y Comisario Público Propietario. Se elaboraron descripciones de los perfiles de puestos, así como el diseño de un sistema electrónico de registro de aspirantes. Cabe hacer mención que, durante el último trimestre de 2005 y 2006, se emitieron convocatorias para concursar estas plazas, sin embargo este ordenamiento se derogó durante 2007. En general podemos afirmar que el sistema contó con procedimientos ágiles y eficientes desde el reclutamiento hasta la capacitación integral, sin embargo al cambiar la administración, como ya se comento fue derogado.[175]

A continuación se mencionan los mecanismos actuales con que cuenta la SFP, relativos a los integrantes de los OVC.

Para tal efecto se incluye entre otras fuentes de información, la solicitud de Acceso a la Información a la SFP con Folio No. 0002700066011 de fecha 4 de marzo de 2011, relativa a varios tópicos que se irán desarrollando, la cual fue contestada con archivos adjuntos al Oficio No. CGOVC/113/273/2011, de fecha 9 de mayo de 2011.

3.6.1. Mecanismos de selección, promoción y remoción para los Titulares de OIC y sus Titulares de Área

Los incisos 3.6.1. a 3.6.4., son muy importantes, ya que la gobernanza requiere contar con profesionalización creciente de la burocracia y de una dirección pública profesional y calificada. Un modo de valorar estos elementos es analizar los temas de selección, promoción, remoción, perfiles, profesiones, grado máximo de estudios, así como la capacitación de quienes encabezan los OIC, así como los demás titulares, que vienen a ser el grupo directivo al interior de los mismos.

[175] CEDILLO, Miguel Ángel y NAVARRO, Ernesto. "La Profesionalización de los servidores públicos adscritos a los OVC'S: Un modelo para el cambio institucional" en el Número 6 de la Revista Servicio Profesional de Carrera. " Vol. III, segundo semestre de 2006, Págs. 142 a 157.

De acuerdo a la respuesta emitida por la SFP, el TOIC así como sus titulares, son designados, promovidos y removidos por el Secretario de la SFP mediante nombramiento, conforme al Reglamento Interior de la SFP.

Funcionalmente el reclutamiento consiste, en parte en un examen general del Área sustantiva a ocupar, así como de una entrevista con el Director General Adjunto de Desarrollo Organizacional de la CGOVC y en algunas ocasiones con el TOIC, quien propone a candidatos para ocupar estos cargos y/o los entrevista.

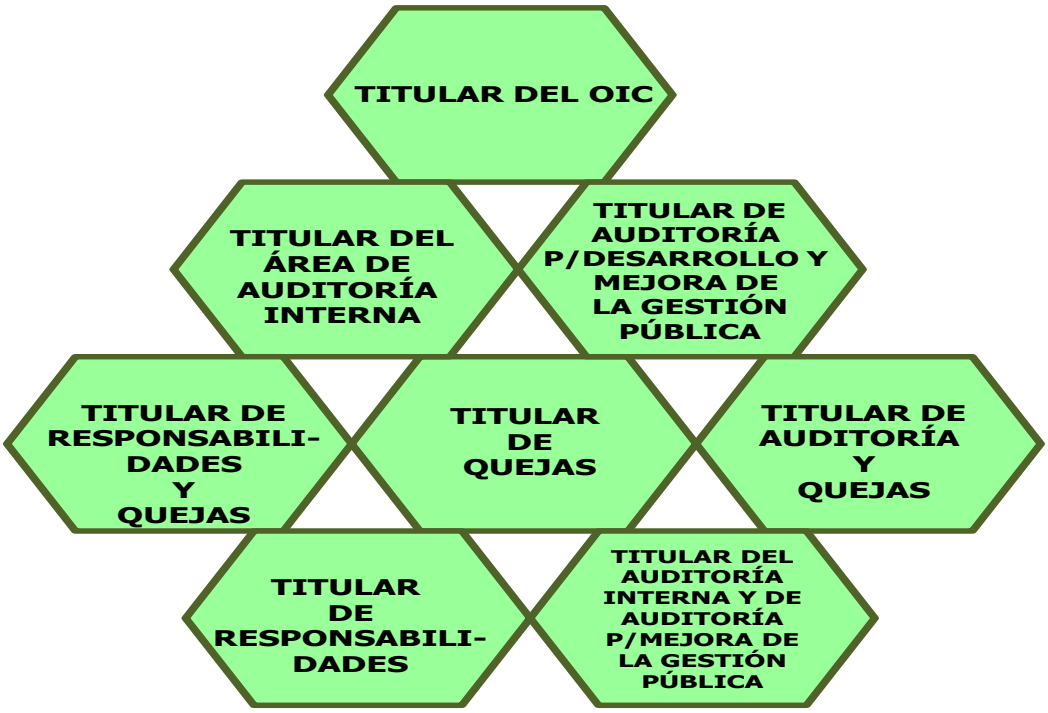
3.6.2. Perfil de los Titulares de OIC y sus Titulares de Área

Se carece de un perfil establecido por la SFP, cada OIC lo define en su manual de organización, el cual de manera general es elaborado conforme a las atribuciones que estipula el Reglamento Interior de la SFP.

3.6.3. Número de Titulares de OIC, sus profesiones y su nivel máximo de estudios

De conformidad con los datos proporcionados por la SFP, existen 727 servidores públicos que son titulares de las diversas Áreas en los OIC, aunque algunos de ellos asumen a la vez varios encargos, como por ejemplo ser Titulares de Quejas y Responsabilidades paralelamente, o de Auditoría Interna y de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, sobre todo en los OIC donde existe estructura reducida. En primera instancia es necesario considerar las diferentes categorías de titulares en los OIC, para lo cual se presenta la siguiente figura con las 8 categorías a saber:

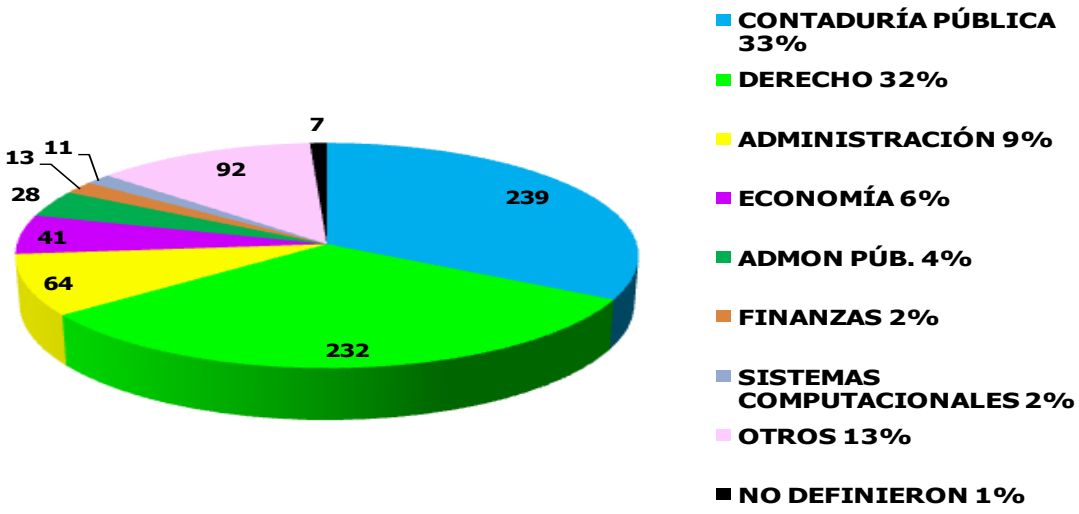
Figura 4. Categorías de Titulares en los OIC



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

Una vez que se clasificaron las 8 categorías, procedimos a analizar las profesiones de los Titulares en las diversas Áreas de los OIC. Como se aprecia en la siguiente lámina, de 727 titulares predominan 239 contadores públicos y 232 abogados, ya que ambos representan el 65% de la plantilla de personal; 64 son administradores (9%); 41 son economistas (6%); hay 41 administradores públicos (4%); 28 profesionistas en sistemas computacionales (2%); de 11 titulares no se obtuvo información (1%) y 13 se encuentran clasificados en “otros” (13%). Cuyas profesiones son: a) licenciados en ciencias de la comunicación; b) ingenieros industriales; c) médicos cirujanos; d) licenciados en ciencias sociales; e) politólogos; f) licenciados en ciencias de la educación; g) licenciados en relaciones internacionales; h) ingenieros químicos; i) arquitectos; j) ingenieros civiles; k) ingenieros mecánicos; l) ingenieros agrónomos; m) biólogos; n) veterinarios; ñ) licenciados en relaciones comerciales; o) licenciados en relaciones industriales, p) actuarios; q) filósofos; r) licenciados en turismo y s) psicológos:

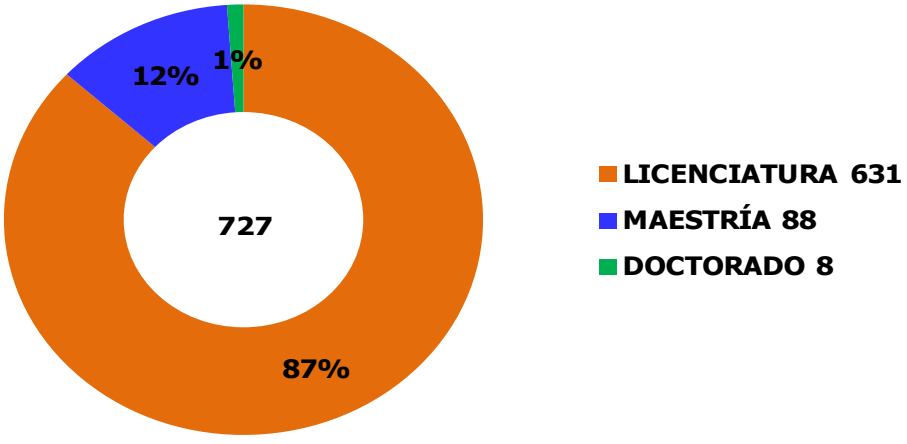
Gráfica 1. Distribución de un total de 727 Titulares en OIC por profesión



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

El grado máximo de estudios de los Titulares en los OIC se comporta de la siguiente manera: 631 con licenciatura (87%), 88 con maestría (12%) y 8 con doctorado (1%), como se aprecia en la siguiente lámina:

Gráfica 2. Titulares en los OIC de todas las categorías



Nota: Los doctores lo son en las siguientes materias: filosofía, ciencias políticas y en derecho

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

3.6.3.1. Número de Titulares de OIC, sus profesiones y su nivel máximo de estudios

Considerando las categorías que obtuvimos de la SFP, para poder tener datos más precisos y homogéneos para nuestro estudio, se clasificaron como TOIC, a los siguientes titulares: a) Titular del Área de Auditoría, Quejas y Responsabilidades del OIC del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); b) TOIC en Región-Comisión Federal de Electricidad (CFE) y c) TOIC en Delegación ISSSTE.[176] Este criterio se tomó en virtud de que funcionalmente son semejantes las responsabilidades así como las atribuciones de éstos, comparados con las de un TOIC.

Figura 5. Esquema de Titulares de los OIC 275 en total

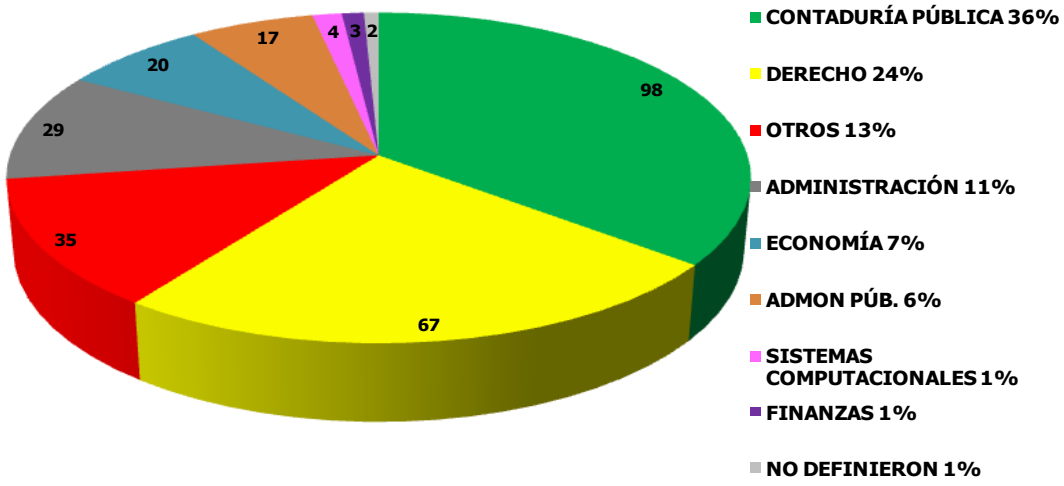


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

Existen 275 TOIC. La mayor parte son contadores públicos, ya que ascienden a 98 (36%) y 67 son abogados (24%); "otros" 35 (13%); 29 administradores (11%); 20 economistas (7%); 17 administradores públicos (6%); 4 profesionistas en sistemas computacionales (1%); 3 en finanzas (1%) y 2 no definieron (1%):

[176] Cabe hacer la aclaración que en los casos de la CFE existen 13 TOIC por Región y en el ISSSTE, existen 28 TOIC por Delegación, en virtud de la magnitud de estos organismos.

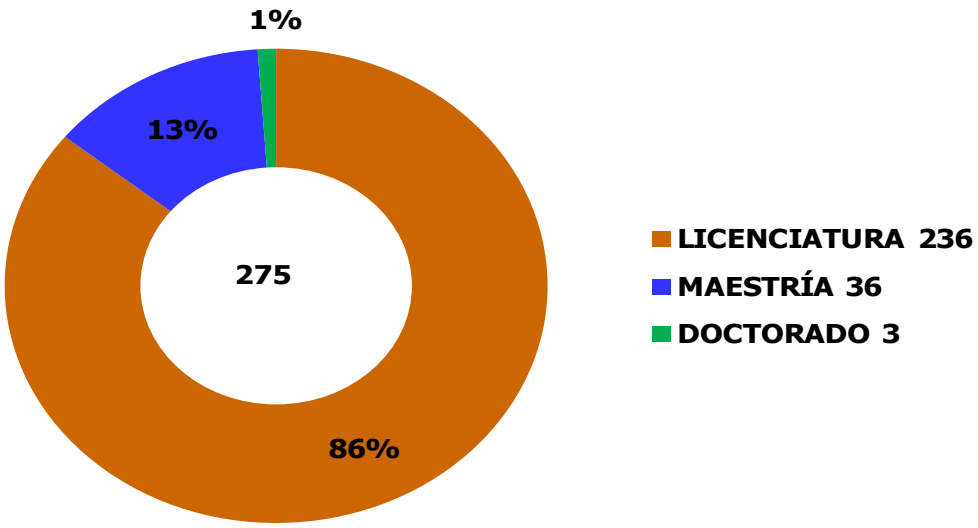
Gráfica 3. Distribución de un total de 275 Titulares de OIC por profesión



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

De los 275 TOIC, 236 tienen licenciatura (86%), 36 (13%) tienen maestría y 3 tienen doctorado (1%):

Gráfica 4. Titulares de OIC

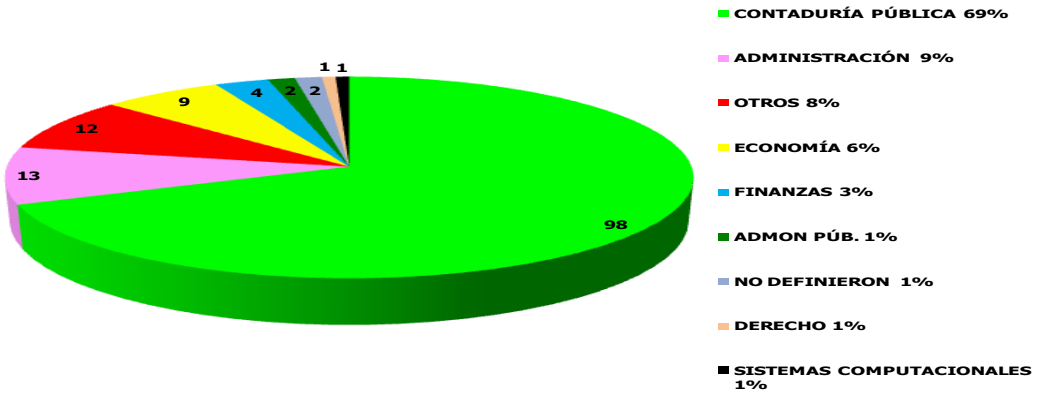


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

3.6.3.2. Número de Titulares de Auditoría Interna, sus profesiones y su nivel máximo de estudios

Hay 142 Titulares de las Áreas de Auditoría Interna, 98 son contadores (69%); 13 son administradores (9%); 12 "otros" (8%); 9 son economistas (6%); 4 son licenciados en finanzas (3%); 2 son administradores públicos (1%); 2 no definieron (1%), 1 es licenciado en derecho (1%) y uno más es profesionista en sistemas computacionales (1%):

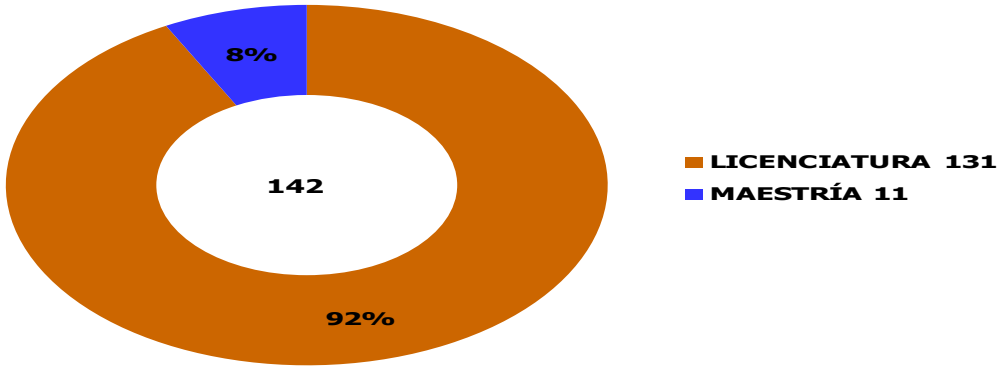
Gráfica 5. Distribución de un total de 142 Titulares del Área de Auditoría Interna por profesión



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

De los 142 Titulares de las Áreas de Auditoría Interna, 131 cuentan con licenciatura (92%) y 11 tienen maestría (8%):

Gráfica 6. Titulares del Área de Auditoría Interna

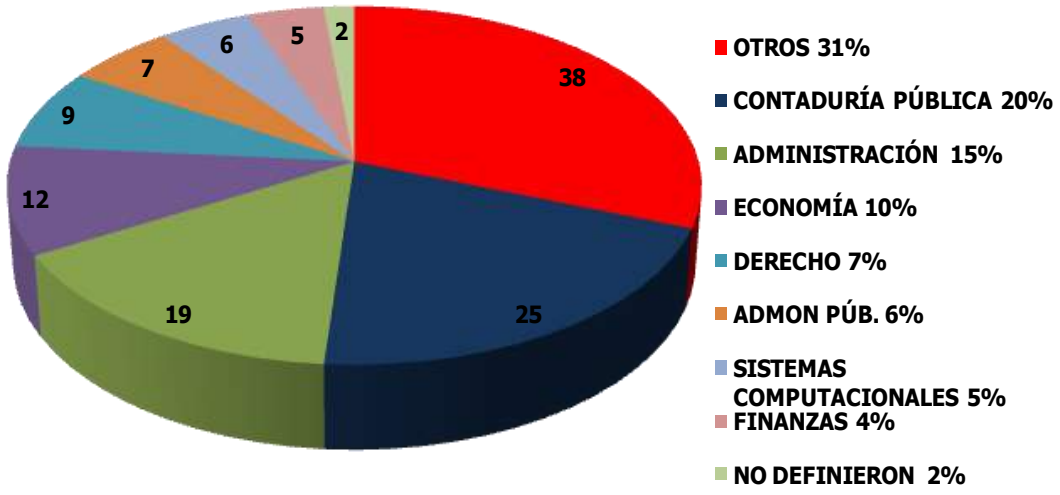


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

3.6.3.3. Número de Titulares de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, sus profesiones y su nivel máximo de estudios

De los 123 Titulares, en esta Área es predominante la categoría definida como "otros", con 38 titulares (31%); hay 25 contadores públicos (20%); 19 administradores (15%); 12 economistas (10%); 9 abogados (7%); 7 administradores públicos (6%); 6 profesionistas en sistemas computacionales (5%); 5 en finanzas (4%) y 2 no definieron (2%), como se aprecia en la siguiente lámina:

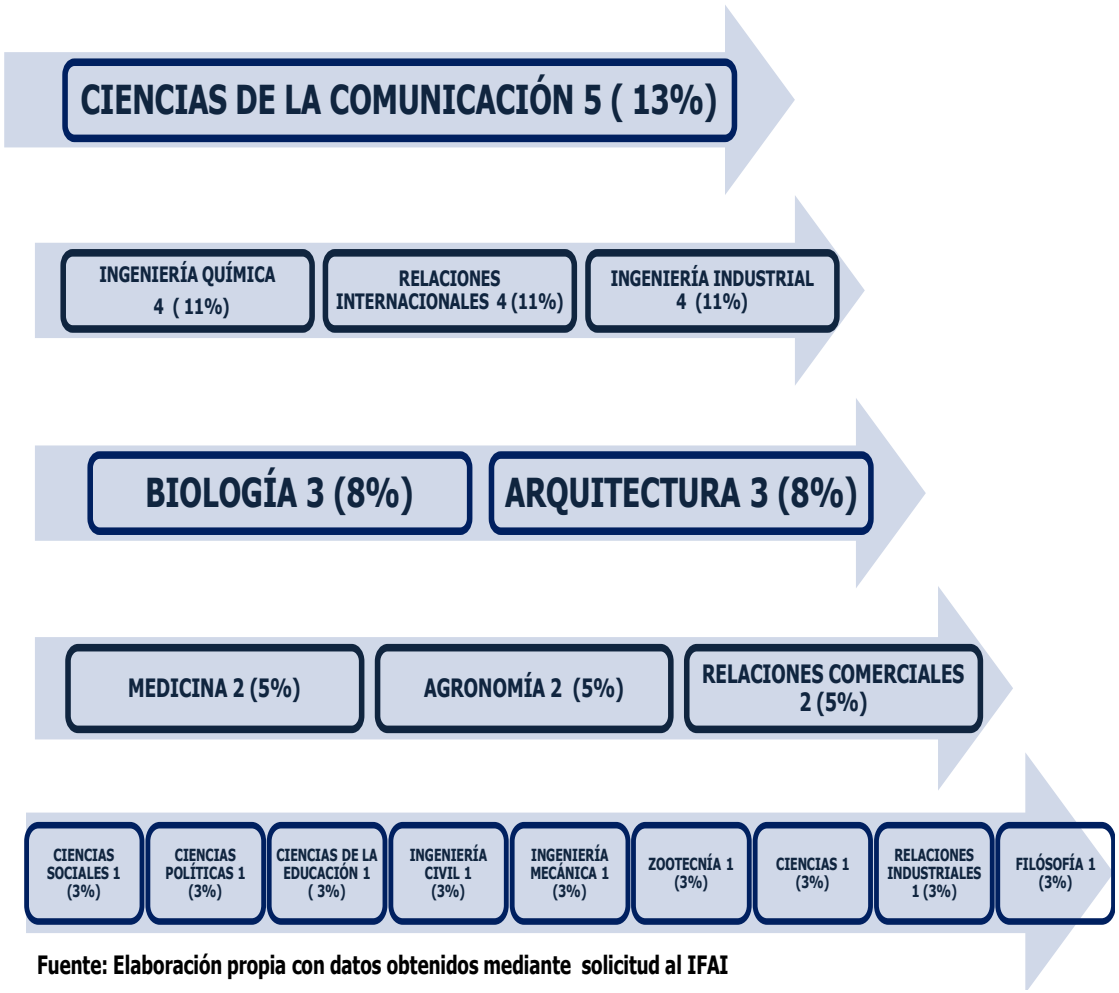
Gráfica 7. Distribución de un total de 123 Titulares del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública por profesión



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

En la categoría de "otros", cuenta con la siguiente distribución de profesiones:

Figura 6. Análisis de la distribución de los 38 Titulares del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública (Otras Profesiones)

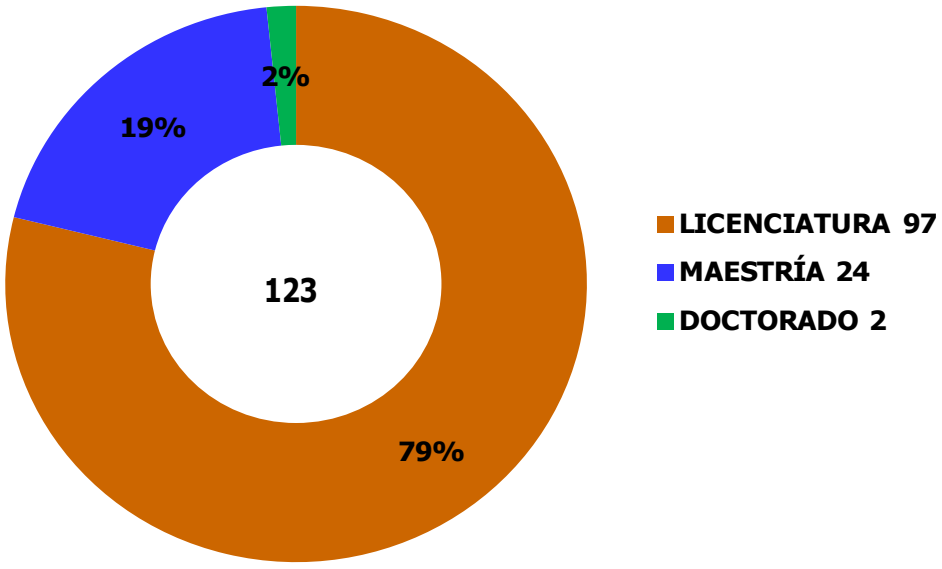


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

Es importante haber efectuado este análisis de las diversas profesiones que tienen estos titulares, en virtud de que su trabajo es muy importante ya que representa la parte preventiva de un OIC, con base en su asesoría la actual administración ha apostado a la modernización; en esta área se definen los riesgos y se mejoran los procesos, lo cual debería contribuir a generar gobernanza. No obstante, al haber tal diversidad de profesiones y no existir homologación o capacitación específica para estos puestos, podemos observar que hay un área de oportunidad puntual y crítica en los Titulares del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública.

De los 123 Titulares, 97 de ellos tienen licenciatura (79%), 24 tienen maestría (19%) y 2 tienen doctorado (2%), (1 en derecho y 1 en Ciencias de la Salud Pública)

Gráfica 8. Titulares del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública

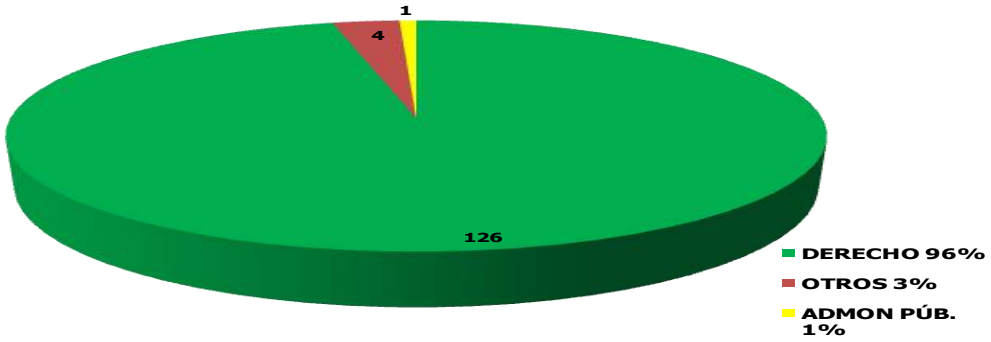


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

3.6.3.4. Número de Titulares de Responsabilidades y Quejas, sus profesiones y su nivel máximo de estudios

De los 131 servidores públicos, 126 son abogados (96%); 4 están en la categoría de “otros” (3%); 3 tienen maestría en ciencias políticas, 1 tiene licenciatura en ciencias políticas) y 1 es administrador público (1%):

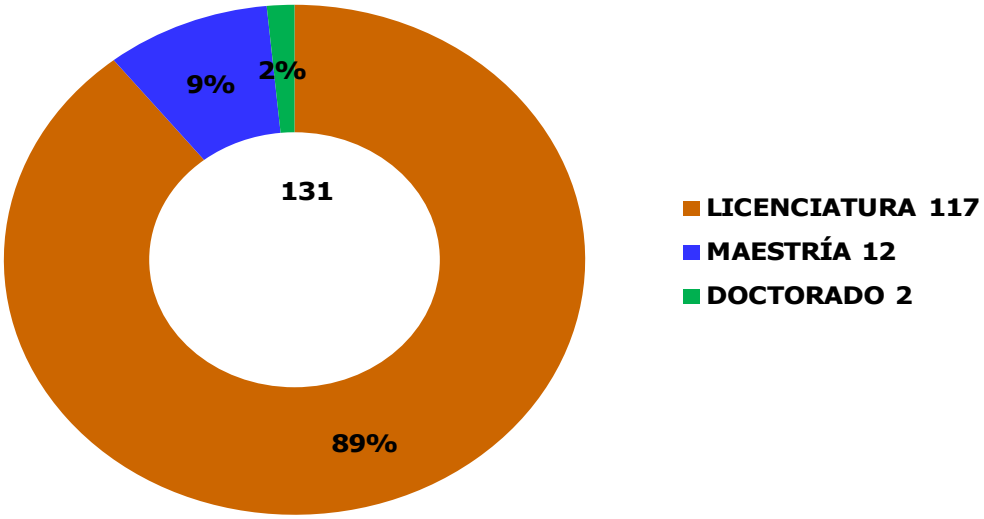
Gráfica 9. Distribución de un total de 131 Titulares de Responsabilidades y Quejas por profesión



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

En cuanto a su grado máximo de estudios, de los 131, 117 servidores públicos tienen licenciatura (89%); 12 tienen maestría (19%) y 2, tienen doctorado (2%) (1 en derecho y 1 en Ciencias de la Salud Pública)

Gráfica 10. Titulares de Responsabilidades y Quejas



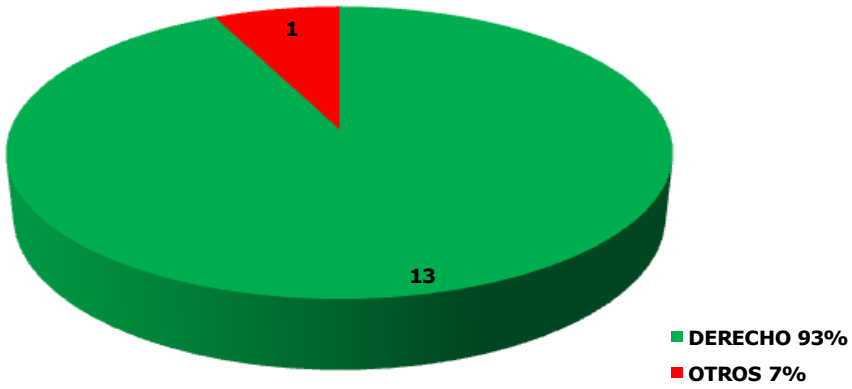
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

Es importante mencionar que por las funciones establecidas en el Reglamento Interior de la SFP, el perfil ideal para esta área sería el de abogado.

3.6.3.5. Número de Titulares de Quejas, sus profesiones y su nivel máximo de estudios

En cuanto a su grado máximo de estudios, de los 14 titulares, 13 son abogados (93%) y 1 tiene licenciatura en historia (7%)

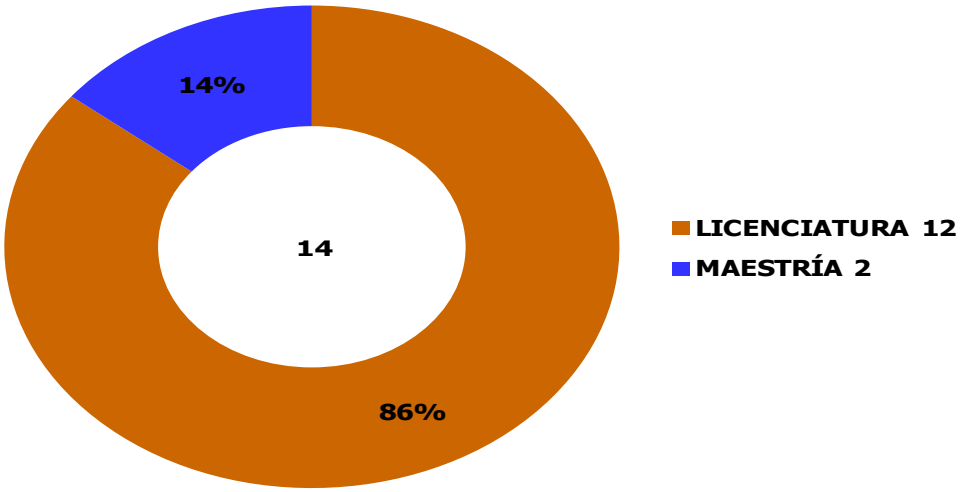
Gráfica 11. Distribución de un total de 14 Titulares de Quejas por profesión



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

De los 14 Titulares, 12 tienen licenciatura (86%) y 2 tienen maestría (14%):

Gráfica 12. Titulares de Quejas



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

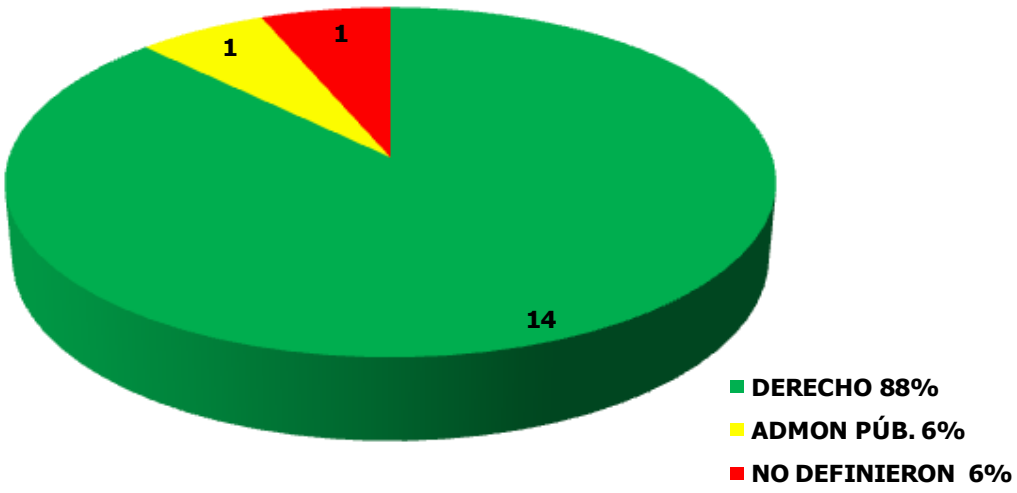
3.6.3.6. Número de Titulares de Auditoría y Quejas, su profesión y su nivel máximo de estudios

Sólo hay uno y su grado máximo de estudios es licenciatura, es ingeniero industrial.

3.6.3.7. Número de Titulares de Responsabilidades, sus profesiones y su nivel máximo de estudios

De los 16 Titulares, 14 son abogados (88%), 1 es administrador público (6%), y 1 no definió su profesión:

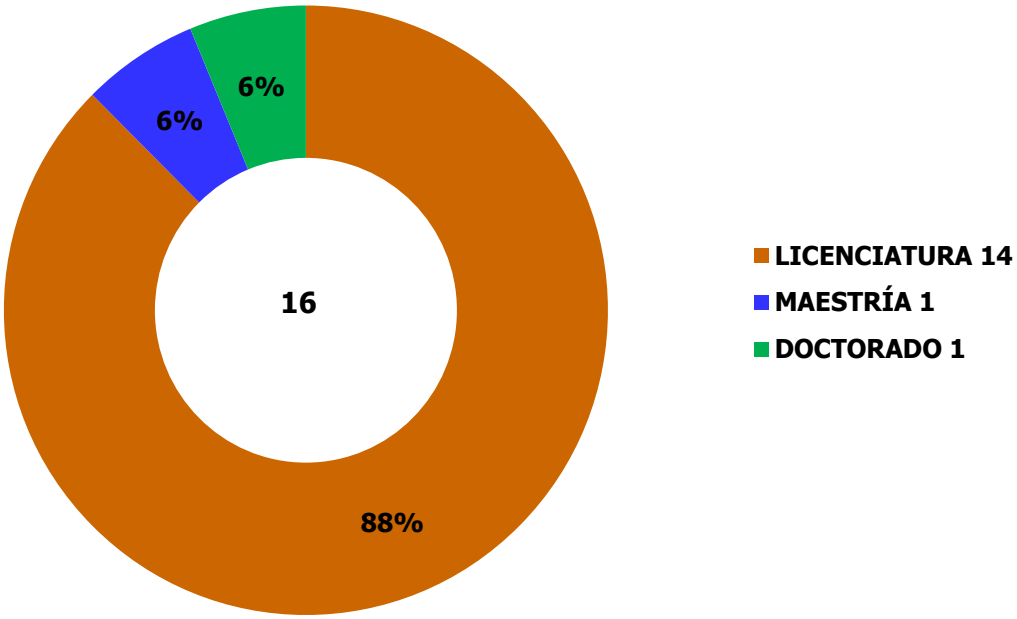
Gráfica 13. Distribución de un total de 16 Titulares de Responsabilidades por profesión



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

De los 16 Titulares, 14 tienen licenciatura (88%); 1 tiene maestría (6%) y 1 tiene doctorado (6%):

Gráfica 14. Titulares de Responsabilidades

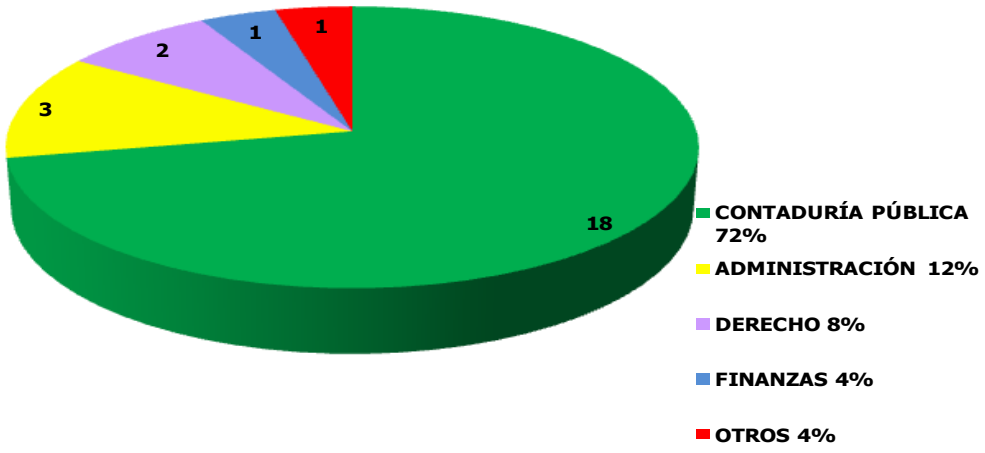


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

3.6.3.8. Número de Titulares de las Áreas de Auditoría Interna y de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, sus profesiones y su máximo nivel de estudios

De los 25 Titulares, 18 son contadores públicos (72%); 3 son administradores (12%); 2 son abogados (8%); 1 tiene licenciatura en finanzas (4%) y 1 no definió su profesión (4%):

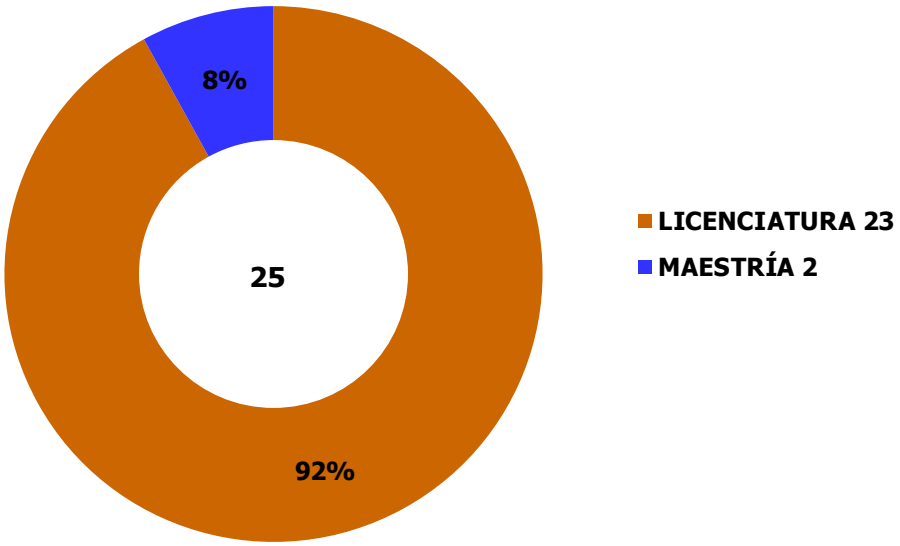
Gráfica 15. Distribución de un total de 25 Titulares del Área de Auditoría Interna y de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública por profesión



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

De los 25 Titulares, 23 tienen licenciatura (92%) y 2 tienen maestría (8%):

Gráfica 16. Titulares del Área de Auditoría Interna y de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI.

De manera general, podemos afirmar que cada categoría revisada cumple con la profesión deseable, a excepción de los titulares de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública.

3.6.4. Capacitación para los Titulares de OIC y sus Titulares de Área

Al respecto, se solicitó la siguiente información a la SFP: ¿Qué cursos se imparten a los OIC así como a los Titulares de las Áreas de Auditoría Interna, Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública; Responsabilidades y Quejas? Asimismo solicitamos que nos informaran las instituciones que imparten dichos cursos.

La SFP contestó en los siguientes términos: la capacitación que se brinda a los TOIC y los Titulares de las áreas que los integran, por parte de la CGOVC, a través de la Dirección General Adjunta de Desarrollo Organizacional de Órganos de Vigilancia y Control de la SFP, en estrecha coordinación con las Subsecretarías de Función Pública, Atención Ciudadana y Normatividad, y de Control y Auditoría de la Gestión Pública, así como del Instituto Nacional de las Mujeres, es tal como se establece en el documento rector del PAC-OVC 2011[177] y es como sigue:

[177] Oficio No. CGOVC/113/273/2011, de fecha 9 de mayo de 2011 mediante el cual la SFP, nos respondió nuestra solicitud de Acceso a la Información con Folio No. 0002700066011 de fecha 4 de marzo de 2011.

Cuadro 9. Programa de Capacitación a Titulares de los OIC

TOIC	TAI	TQ	TMG	TR	CURSO	FRECUENCIA
1	1	1	1	1	Inducción al Personal de Nuevo Ingreso de Órganos de Vigilancia y Control	5
1	1	1	1	1	Inducción al Servicio Profesional de Carrera	5
1	1	1	1	1	Reuniones Sectoriales	5
1	1	1	1	1	Taller de Capacitación sobre el Sistema de Desarrollo Organizacional de Órganos de Vigilancia y Control	5
1	1			1	Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del Sector Público y su Reglamento	3
1	1			1	Reforma a la Ley de Obra Pública y su Reglamento	3
1		1		1	Sistema de Procedimiento Administrativo de Responsabilidades (SPAR)	3
1				1	Bienes Muebles	2
1				1	Curso en línea de Prevención y Atención del Acoso y Hostigamiento Sexual	2
1				1	Curso en línea de Sensibilización en Género	2
1				1	Recurso de Revisión	2
1				1	Recurso de Revocación	2
	1				Auditoría Pública	1
				1	Dualidad Penal Administrativa en el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos	1
1					Elementos Fundamentales de la Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos	1
			1		Gobierno Digital	1
				1	Juicio de Amparo 1	1
				1	Juicio de Amparo 2	1
				1	Juicio de Nulidad	1
	1				Jurídico Penal para Auditores	1

Notas: TOIC: Titular del Órgano Interno de Control
TAI: Titular del Área de Auditoría Interna
TMG: Titular del Área de Auditoría para Mejora de la Gestión Pública
TQ: Titular del Área de Quejas
TR: Titular del Área de Responsabilidades

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud al IFAI

Como se puede advertir, se privilegian 4 cursos que son los que tienen mayor frecuencia entre los titulares: a) el de Inducción al personal, que es primordial para tener un conocimiento homologado mínimo para acceder a estos puestos; b) Inducción al servicio profesional de carrera, (si bien es cierto los OIC deben de verificar que las Dependencias se apeguen a esta normatividad y el propio OIC debe alinearse para el ingreso de su personal operativo a dicha ley, este curso no es aplicable para los OIC que se encuentren en las Entidades); c) reuniones

sectoriales, las que básicamente se tienen con los Comisarios, o bien con las diversas áreas que integran las subsecretarías de la SFP. Ciertamente se invierte tiempo en ellas, puesto que se proporcionan lineamientos verticales de trabajo, sobre aspectos específicos que requiere la SFP de los OIC; d) taller de Capacitación sobre el Sistema Desarrollo Organizacional de Órganos de Vigilancia y Control (SISDO). Su importancia radica en que mediante este sistema se alimentan los datos personales, académicos y laborales de todos y cada uno de los integrantes de cada OIC, el objetivo es contar con información oportuna y confiable de los integrantes de los OIC; e) para la SFP es de superior importancia que los titulares de las Áreas del OIC estén actualizados en cuanto a dos leyes: LAASSP y LOPSRM, así como sus respectivos reglamentos, ya que todos los Titulares de las Áreas del OIC, pueden intervenir en estas materias conforme a sus atribuciones; f) en cuanto al curso del SPAR, es de relevancia que el personal se actualice, ya que como se mencionó, se lleva un control de cada expediente de forma continua y es inherente a las funciones que desempeñan los servidores públicos para los que está dirigido dicho curso; g) Bienes Muebles, dirigido a quienes dan orientación, y supervisan los procesos de desincorporación patrimonial de bienes muebles; h) Cursos en línea de Sensibilización en Género, así como el de Prevención y Atención del Acoso y Hostigamiento Sexual son temas transversales en toda la APF, y hay comités donde los OIC participan, para verificar el apego a los protocolos respectivos, por lo que dichos cursos son indispensables; i) Cursos de Recursos de Revisión y Revocación son necesarios, sin embargo, en los últimos 10 años se imparten en los mismos términos, por lo que sería conveniente su renovación; j) curso de Auditoría Pública, se difunde la única guía de auditoría, después de la tala regulatoria sería conveniente complementar este curso; k) en relación a las dos materias penales impartidas: Elementos Fundamentales de la Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos y Dualidad Penal Administrativa en el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, valdría la pena incorporar a otros titulares, ya que de la información de cursos desglosada, se advierte que dichas materias son tomadas tan solo por un titular; l) tanto el curso de Gobierno Digital, como el de Matriz de

Indicadores para Resultados con Metodología de Marco Lógico, se avocó únicamente al TMG situación que no es congruente con el Manual de Control Interno, ya que el responsable de emitir y signar una opinión es el TOIC; m) los cursos de Juicios de Amparo 1 y 2, así como el de Nulidad, son materia obligada para el Área de Responsabilidades del OIC y n) el jurídico penal para auditores es importante, de igual manera sería loable que el programa de capacitación asignado al Área de Auditoría Interna incluyera cursos en materia de responsabilidad administrativa.

Adicionalmente, se nos informó que cada año se realiza la planeación de este programa y se hace una actualización de los mismos, lo cual depende de la Unidad Administrativa que los imparte, es decir, que la SFP no recurre a instituciones educativas y/o especializadas en los rubros que maneja el personal del OIC. Al preguntar a la SFP, cuántos y cuáles titulares pertenecen a colegios de profesionistas, institutos, asociaciones profesionales, o bien son catedráticos, se nos contestó la inexistencia de esta información, debido a que la CGOVC, no requiere solicitarlo y por ende no se tienen los expedientes de dicha documentación.[178] Sin embargo la declaración de situación patrimonial incluye un campo para capturar lo relativo a la experiencia académica con que cuentan los servidores públicos.

3.6.5. Remuneraciones del personal de los OIC, estructuras y perfiles de puesto

Cobra relevancia su carácter sui géneris ya que jerárquicamente todos los integrantes de los OIC dependen de la SFP, pero presupuestalmente sus emolumentos son pagados por las Dependencias y las Entidades donde estén asignados, situación que genera heterogeneidad en sus remuneraciones aun cuando haya personal con trabajo y responsabilidad similar entre el universo de los OIC; por ende, hay un abanico también muy diverso y no homologado de sus prestaciones, ya que éstas se les otorgan en función de lo que tengan establecido

[178] Ibíd.

las Dependencias o Entidades en sus reglamentos internos y/o estipulen sus contratos, situación por demás compleja.

Además, los TOIC y sus tres subordinados directos, es decir los Titulares de las Áreas de Quejas, de Responsabilidades, de Auditoría Interna y de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, son nombrados por libre designación, específicamente por el secretario de la SFP; y el resto del personal asignado al OIC: directores de área, subdirectores, jefes de departamento, enlaces y personal de apoyo, para su reclutamiento y selección se ciñen a lo que establece en su marco jurídico interno la Dependencia o Entidad, donde estén asignados.

Por otro lado, las estructuras orgánicas de los OIC no fueron diseñadas para atender su misión actual, éstas se han integrado con las plazas disponibles que cada Dependencia y Entidad otorga a los OIC,[179] por lo que en la gran mayoría de los casos, dichas estructuras no corresponden a las necesidades reales de la operación y procesos de los mismos. Así, no existe una alineación en los procesos de planeación de personal de los OIC con los de las Dependencias y Entidades, debido a que los objetivos de los OIC son distintos a los contemplados en las estructuras de éstas.

La SFP, no ha definido estructuras orgánicas tipo (categorías de estructuras), que atiendan a la complejidad, nivel de operación y tamaño de las instituciones en las que están asignados.

Se carece de perfiles y descripciones de puestos y de estudios que permitan valorar por lo menos: las cargas de trabajo, los riesgos intrínsecos, los niveles de mando y la cantidad de observaciones y de quejas.

Se carece de un inventario general de recursos humanos de los OIC actualizado, al cual tengan acceso los TOIC, ya que esta información se encuentra centralizada en la CGOVC.

[179] Incluso en algunos OIC existe personal sindicalizado, pues es el que en su oportunidad cedió al OIC la Dependencia o Entidad.

El proceso de modificación de las estructuras de los OIC es triplemente tortuoso, ya que en primera instancia se debe acudir a las Dependencias y Entidades para gestionar los recursos presupuestales, luego obtener el visto bueno de la Unidad de Estructuras y de la CGOVC de la SFP, y finalmente contar con la aprobación y autorización de la SHCP.

3.6.6. Mecanismos para evaluar a los OIC

Una herramienta indispensable para verificar el cumplimiento de los objetivos de los OIC, es el MIDO, ya que constituye un instrumento fundamental para dirigir y evaluar el desempeño de los OVC; en virtud de que deben ser los principales impulsores del gobierno para cerrar espacios a la corrupción, opacidad y sobre todo para que se mejore y evalúe su gestión. En resumen, con la aplicación del MIDO se busca fortalecer la confianza en las instituciones ante el escrutinio de los ciudadanos y generar así elementos de gobernanza.

También se describen los alcances de los índices estratégicos para evaluar la corresponsabilidad de los Órganos de Vigilancia y Control en el logro de metas y objetivos de las instituciones, así como su contribución en las materias de: honestidad, transparencia y mejora del desempeño institucional:

Índice de Reducción de Riesgos de Corrupción en la APF (IRRCO)

Este índice mide el avance de las instituciones en la APF en la reducción de riesgos de corrupción dentro de su respectivo ámbito de competencia. Tiene un peso relativo del 15% dentro de la estructura total del MIDO.

Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad en la APF (IRROP)

Mide el avance de las instituciones en la APF en la reducción de riesgos de opacidad (falta de transparencia) dentro de su respectivo ámbito de competencia. Se integra, administra y evalúa por el IFAI. Tiene un peso relativo del 15% dentro de la estructura total del MIDO.

Índice de Desempeño Institucional en la APF (IDI)

Mide el avance de las instituciones de la APF en la implementación de la estrategia de mejora de la gestión pública, a partir de acciones que mejoren la calidad de los procesos, trámites y servicios, optimicen el uso de sus recursos, incrementen la digitalización, mejoren la calidad regulatoria, profesionalicen a los servidores públicos y mejoren la calidad con la que se realizan las contrataciones gubernamentales. En el mismo sentido, se integra un indicador para evaluar y monitorear los programas federales, administrado y operado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El índice en su conjunto tiene un peso relativo del 30% dentro de la estructura total del MIDO.

Índice de Desempeño Operativo de OVC-Órganos de Vigilancia y Control (IDO)

Mide el desempeño de los OVC en el ejercicio de sus respectivas atribuciones normativas. Tiene un peso relativo del 30% dentro de la estructura total del MIDO.

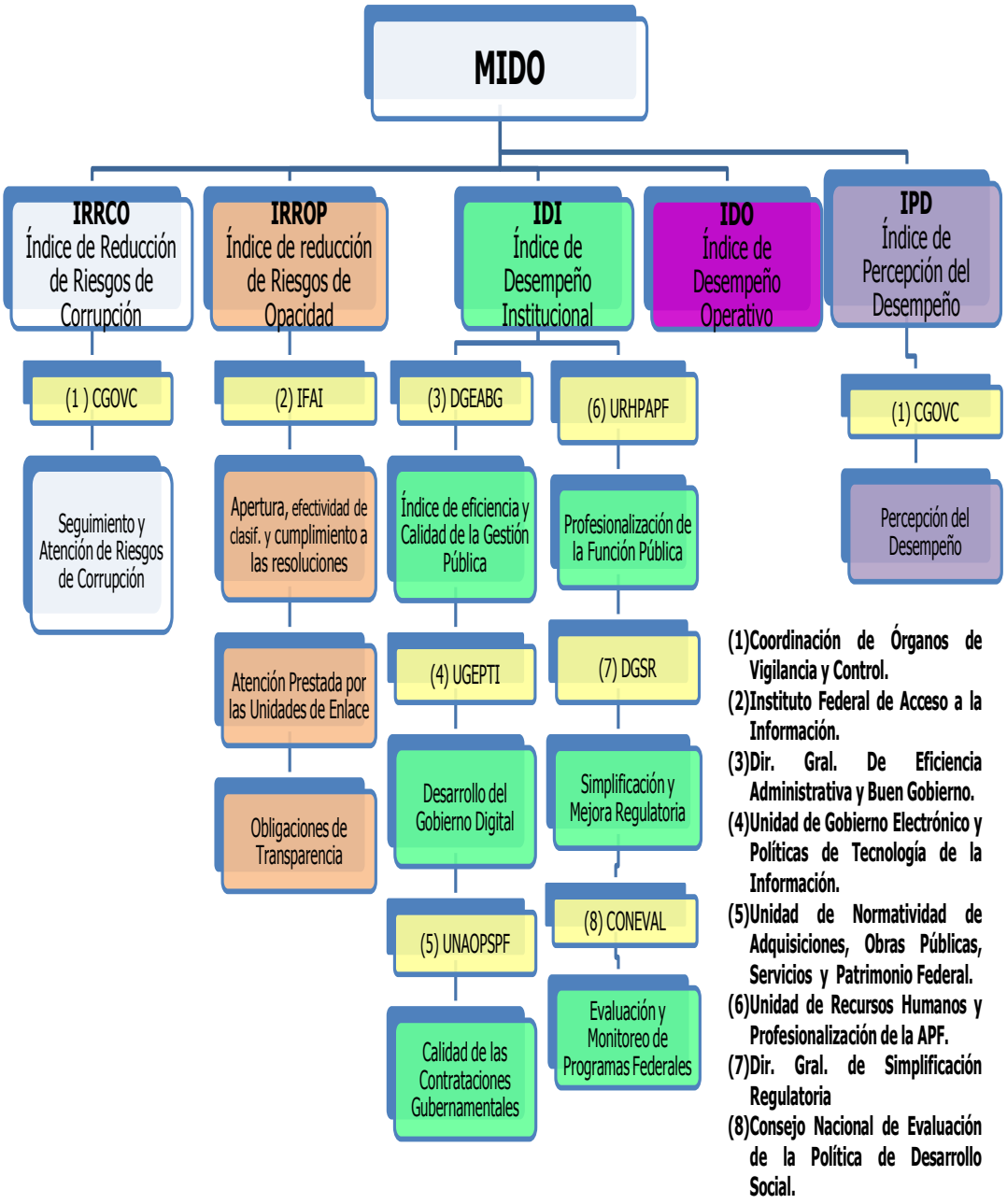
Índice de Percepción del Desempeño (IPD)

Mide la percepción que diversos servidores públicos tienen de las instituciones de la APF, respecto del desempeño, resultados y agregación de valor, tanto del Órgano Interno de Control, como de los Delegados, Subdelegados y Comisarios Públicos. Tiene un peso relativo del 10% dentro de la estructura total del MIDO.[180]

A continuación se detalla su estructura:

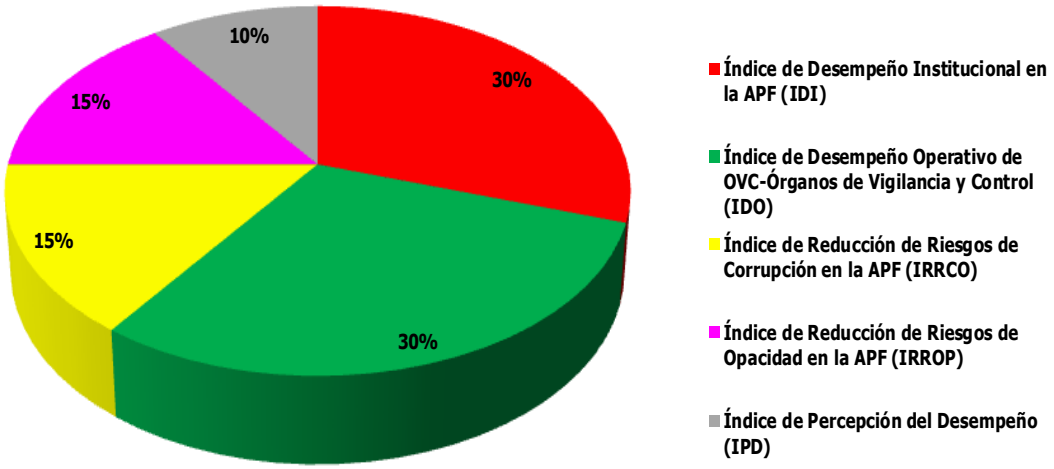
[180] Mido: Manual de Operación ejercicio 2006, Órganos Internos de Control.

Figura 7. Estructura del MIDO



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual del MIDO.

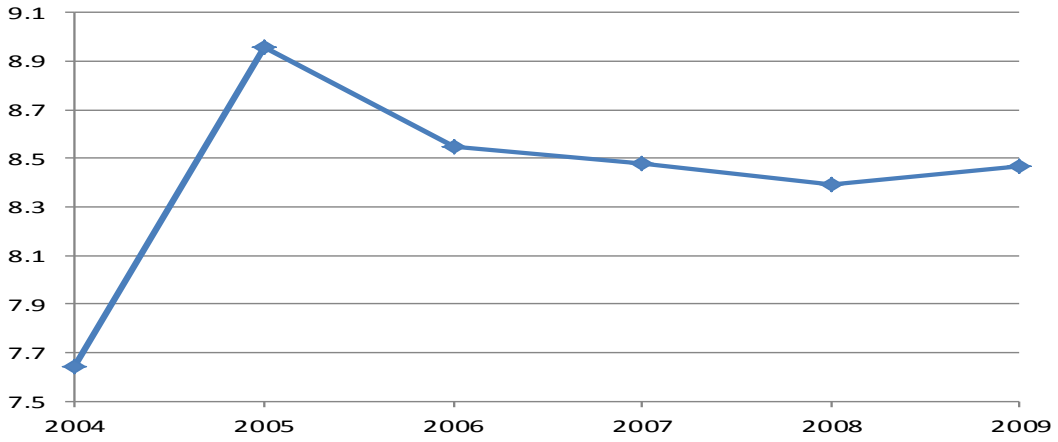
Gráfica 17. Composición del MIDO



Fuente: Elaboración propia con datos del Manual del MIDO 2006

Comportamiento del MIDO de 2004 a 2009:

Gráfica 18. Evaluación del MIDO por índice y año



NOTA: No existen datos anteriores al año 2004 ya que el MIDO no operaba antes de ese año.

Fuente: Elaboración propia, los datos correspondientes a los años 2007 al 2009 se obtuvieron del 4º Informe de Gobierno 2010; los datos del año 2006 se obtuvieron del 1º Informe de Gobierno 2007 y los de los años 2004 y 2005 se obtuvieron del 6º Informe de Gobierno 2006.

La gráfica anterior nos muestra, en una escala del 0 al 10, la calificación global que obtuvieron los OIC de la APF. De una calificación cercana al 6.6 en 2004, ascienden a cerca de 9 en 2005, para mantenerse alrededor de 8.5 durante 2006 al 2009, ofreciendo así un desempeño aceptable.

3.6.7. Otras mediciones

Se solicitó a la SFP la cantidad de observaciones que determinaron los OIC durante el periodo de 1997 a 2009, y a partir de éstas, cuántas sanciones administrativas impusieron, y de éstas cuántas quedaron firmes, así como a cuánto ascendieron las recuperaciones por parte de los OIC por el citado periodo, desglosado por acciones del Área de Auditoría Interna y de Responsabilidades; sin embargo la respuesta a estas interrogantes fue por parte de la SFP, poner a nuestra disposición in situ la información, para acudir a cada OIC, previa cita. Si se optara por ésta alternativa sería una ardua y complicada tarea, por tal motivo, se procedió a revisar los informes de labores de 1997 a 2009, y se extrajeron los datos más significativos, para analizar estos aspectos; adicionalmente con respecto a las recuperaciones, se nos informó que los OIC no son competentes para pronunciarse al respecto,[181] no obstante, a través del SIP, se informa de esta situación a la SFP.

Una vez hechas estas precisiones, en la siguiente lámina podemos apreciar la cantidad de auditorías realizadas por los OIC, sus recuperaciones así como sus costos (solo incluyen las remuneraciones de los titulares de los OIC):

[181] Oficio No. CGOVC/113/273/2011, de fecha 9 de mayo de 2011 mediante el cual la SFP, nos respondió nuestra solicitud de Acceso a la Información con Folio No. 0002700066011 de fecha 4 de marzo de 2011.

Cuadro 10. Auditorías de los OIC resultados obtenidos 2000-2006

Año	Universo de Instituciones Fiscalizadas directa o indirectamente	Órganos Internos de Control en la APF	Auditorías practicadas	Recuperaciones 1/ (derivadas de observaciones) CIFRAS EN MILLONES DE PESOS	Costos 2/ CIFRAS EN MILLONES DE PESOS
2009	ND	275	3,300	2,994,449	ND
2008	ND	ND	3,451	2,256,046	ND
2007	ND	212	3,830	1,966,799	ND
2006	296	212	3,272	2,809,800	3,866,900
2005	296	221	3,951	17,435,200	3,596,400
2004	296	221	3,960	3,104,700	3,571,700
2003	296	216	4,452	5,288,100	3,721,000
2002	300	219	5,863	5,328,600	3,669,200
2001	300	217	6,849	3,567,200	3,242,500
2000	293	215	6,307	4,043,000	2,844,200
1999	ND	219	ND	2,934,500	1,922,000
1998	ND	220	ND	2,066,000	798,800
1997	ND	ND	ND	ND	ND
Total			**45,235**	**53,794,394**	**27,232,700**

1/ En 2005 se incluyen 10,857.8 millones de ahorros promovidos por el OIC en el Instituto de Protección a los Ahorradores de la Banca (IPAB), derivados de la reducción de los pasivos de los pagarés del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y recuperación de Créditos y su actualización en el patrimonio de las quitas, así como 3,065.9 millones de pesos promovidos por el OIC en Petróleos Mexicanos, al evitarse la ejecución de un Convenio.
2/ Se actualizaron las cifras del 2000 a 2003 con base en la confirmación o rectificación enviada a la SFP por los OIC.
ND= Datos no disponibles en los informes de labores de la SFP consultados.

Fuente: Elaboración propia. Los datos del 2000 al 2005 son del 6º Informe de Gobierno 2006 de VFQ; el año de 2006 se tomo del 1er. Informe de Gobierno 2007 de FCH; los datos del 2007 al 2009 son del 5º Informe de Gobierno 2011 de FCH; los de 1999 del 6º Informe de Labores de EZP (son de septiembre 1998 a agosto 1999); los de 1998 del 5º Informe de Labores de EZP (datos de septiembre 1997 a agosto 1998); los de 1997, se obtuvieron del 4º Informe de Labores de EZP (datos de septiembre 1996 a agosto de 1997).

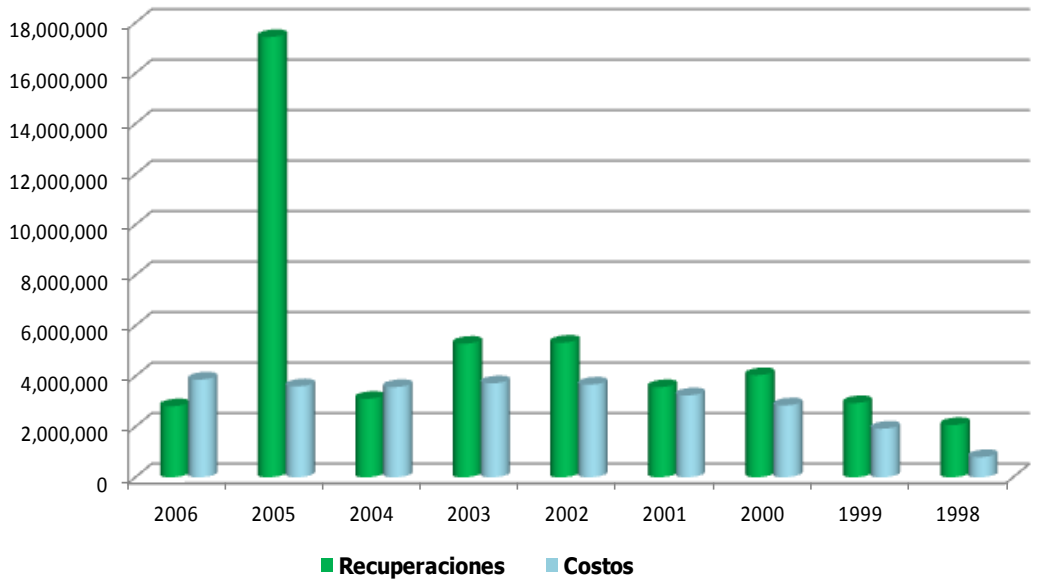
De los años que podemos hacer la comparación de las recuperaciones Vs. los costos de los OIC, en términos generales podemos afirmar que se ha recuperado más dinero de lo que importan los costos de los OIC:

Cuadro 11. Comportamiento de las Recuperaciones y Costos de los OIC 1998-2006

Auditorías de OIC resultados obtenidos 2000 - 2006							
Año	Universo de Instituciones Fiscalizadas directa o indirectamente	Órganos Internos de Control en la APF	Auditorías practicadas	Recuperaciones 1/ (derivadas de observaciones) CIFRAS EN MILLONES DE PESOS	Costos 2/ CIFRAS EN MILLONES DE PESOS	Diferencia entre costos y recuperacio-nes en $	Diferencia entre costos y recuperacio-nes en %
2006	296	212	3,272	2,809,800	3,866,900	-1,057,100	-27%
2005	296	221	3,951	17,435,200	3,596,400	13,838,800	385%
2004	296	221	3,960	3,104,700	3,571,700	-467,000	-13%
2003	296	216	4,452	5,288,100	3,721,000	1,567,100	42%
2002	300	219	5,863	5,328,600	3,669,200	1,659,400	45%
2001	300	217	6,849	3,567,200	3,242,500	324,700	10%
2000	293	215	6,307	4,043,000	2,844,200	1,198,800	42%
1999	ND	219	ND	2,934,500	1,922,000	1,012,500	53%
1998	ND	220	ND	2,066,000	798,800	1,267,200	159%
Total			**34,654**	**46,577,100**	**27,232,700**	**19,344,400**	-29%

Fuente: Elaboración propia con información de los Informes de Labores de la SFP.

Gráfica 19. Recuperaciones y Costos de los OIC 1998-2006



Fuente: Elaboración propia con información de los Informes de Labores de la SFP.

Otra medición que consideramos a partir del análisis de los informes de labores, son la cantidad y tipo de sanciones administrativas impuestas por los OIC:

Cuadro 12. Número de Sanciones Administrativas Impuestas a Servidores Públicos por Tipo de Sanción

AÑO	Total	Inahabilitación	Destitución	Suspensión	Económica	Amonestación Privada	Amonestación Pública	Total de Amonestaciones	Apercibimiento
2009	10,277	981	243	1,790	728	2,369	2,083	4,452	2,083
2008	14,339	1,095	391	1,498	706	3,501	3,574	7,075	3,574
2007	7,656	951	360	1,592	824	869	1,530	2,399	1,530
2006 (01- 08)	3,278	645	181	852	579	ND	ND	1,013	8
2005	5,597	1,303	398	1,093	1,109	ND	ND	1,622	72
2004	5,778	1,437	313	1,183	1,072	ND	ND	1,579	194
2003	5,224	1,155	307	1,072	846	ND	ND	1,578	266
2002	6,526	1,439	537	1,315	963	ND	ND	1,918	354
2001	7,996	1,786	780	1,156	989	ND	ND	1,679	1,606
2000	13,168	1,939	957	1,345	1,201	ND	ND	2,075	5,651
1999 (09-98 a 08-99)	985	ND	ND	ND	985	ND	ND	ND	ND
1998 (09-97 a 08-98)	979	ND	ND	ND	979	ND	ND	ND	ND
1997 (09-96 a 08-97)	789	ND	ND	ND	789	ND	ND	ND	ND
Total	**82,592**	**12,731**	**4,467**	**12,896**	**11,770**	**6,739**	**7,187**	**25,390**	**15,338**
	100%	**15%**	**5%**	**16%**	**14%**			**31%**	**19%**

Notas:

1) La información del año 2006 es de enero a agosto, la información referente a los años 2005 al 2000 son años completos.
2) La información referente a las Amonestaciones presentada en el periodo 2000 a 2006 no está desglosada en Pública o Privada sino de forma global.
3) Las celdas que contienen ND, es porque no hay información de esos años.

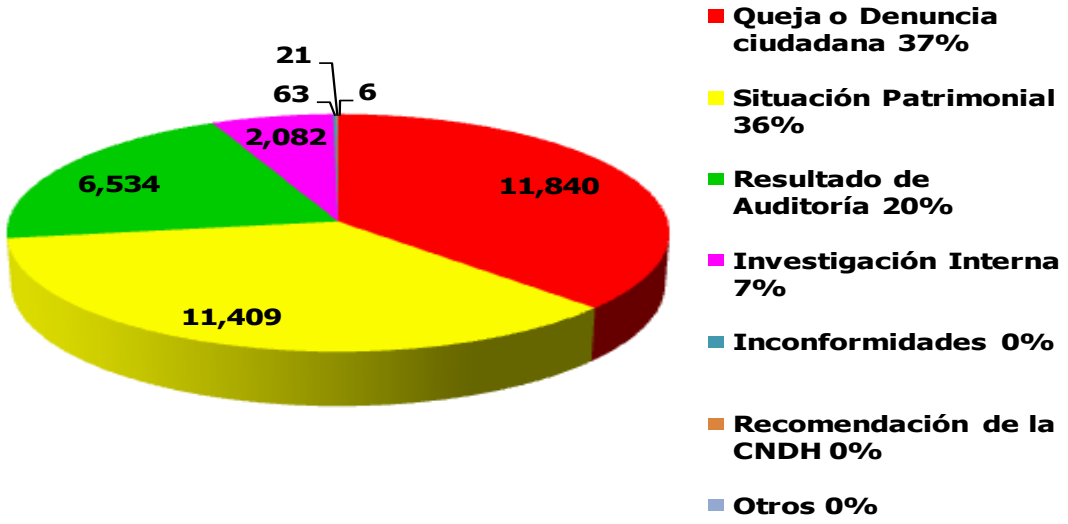
Fuente: Elaboración propia. Los datos correspondientes a los años 2007 a 2009 se obtuvieron del 5º Informe de Labores 2011 de FCH; los datos de los años 2007 a 2009 se obtuvieron del 6º Informe de Labores 2006 de VFQ; los datos del año 1999, del 5º Informe de Labores de EZP; el año 1998 del 4º Informe de Labores de EZP y el año 1997 se obtuvo del 3er Informe de Labores de EZP.

De donde se desprende que se han impuesto las sanciones por: 25,390 amonestaciones (31%); 15,338 apercibimientos (19%); 12,896 suspensiones (16%); 12,731 inhabilitaciones (15%); 11,770 sanciones económicas (14%) y 4,467 destituciones (5%).

Además, dependiendo de los informes de labores analizados, se cuenta con el origen de las sanciones, aunque cabe hacer la aclaración que de 1997 a 2004 se carece de esta información:

Cuadro 13. Número de Sanciones Administrativas Impuestas a Servidores Públicos por Origen								
AÑO	Total	Queja o Denuncia Ciudadana	Resultado de Auditoría	Investigación Interna	Recomendación de la CNDH	Situación Patrimonial	Inconformidades	Otros
2009	**8,194**	2,140	1,186	365	3	4,490	10	
2008	**10,765**	2,871	1,273	525	9	6,066	21	
2007	**6,126**	3,348	1,505	373	9	853	32	6
2006 (Enero a Agosto)	**3,278**	1,869	1,090	319				
2005 (Enero a Agosto)	**3,592**	1,612	1,480	500				
Total	**31,955**	**11,840**	**6,534**	**2,082**	**21**	**11,409**	**63**	**6**
	%	**37%**	**20%**	**7%**	**0%**	**36%**	**0%**	**0%**

Gráfica 20. Sanciones Administrativas impuestas a Servidores Públicos por Origen



Fuente: Elaboración propia con información del 5º Informe de Labores 2011 de la SFP.

Al analizar esta información, podemos decir que las Áreas de los OIC que más contribuyen para imponer sanciones son: el Área de Quejas (37%), la cual a su vez se nutre de las denuncias ciudadanas, algunas de ellas anónimas, así como del trabajo del Área de Auditoría Interna (36%). Por otra parte, el rubro de Situación Patrimonial, deviene tanto del área central de Responsabilidades de la

SFP, (derivado de la omisión de declaración de situación patrimonial por parte de los servidores públicos), o bien de la interacción del OIC con dicha área central a petición específica de revisión de la evolución patrimonial, de algunos servidores públicos con base en una investigación previa por parte del OIC.

3.6.8. Sentido de pertenencia de los OIC a la SFP

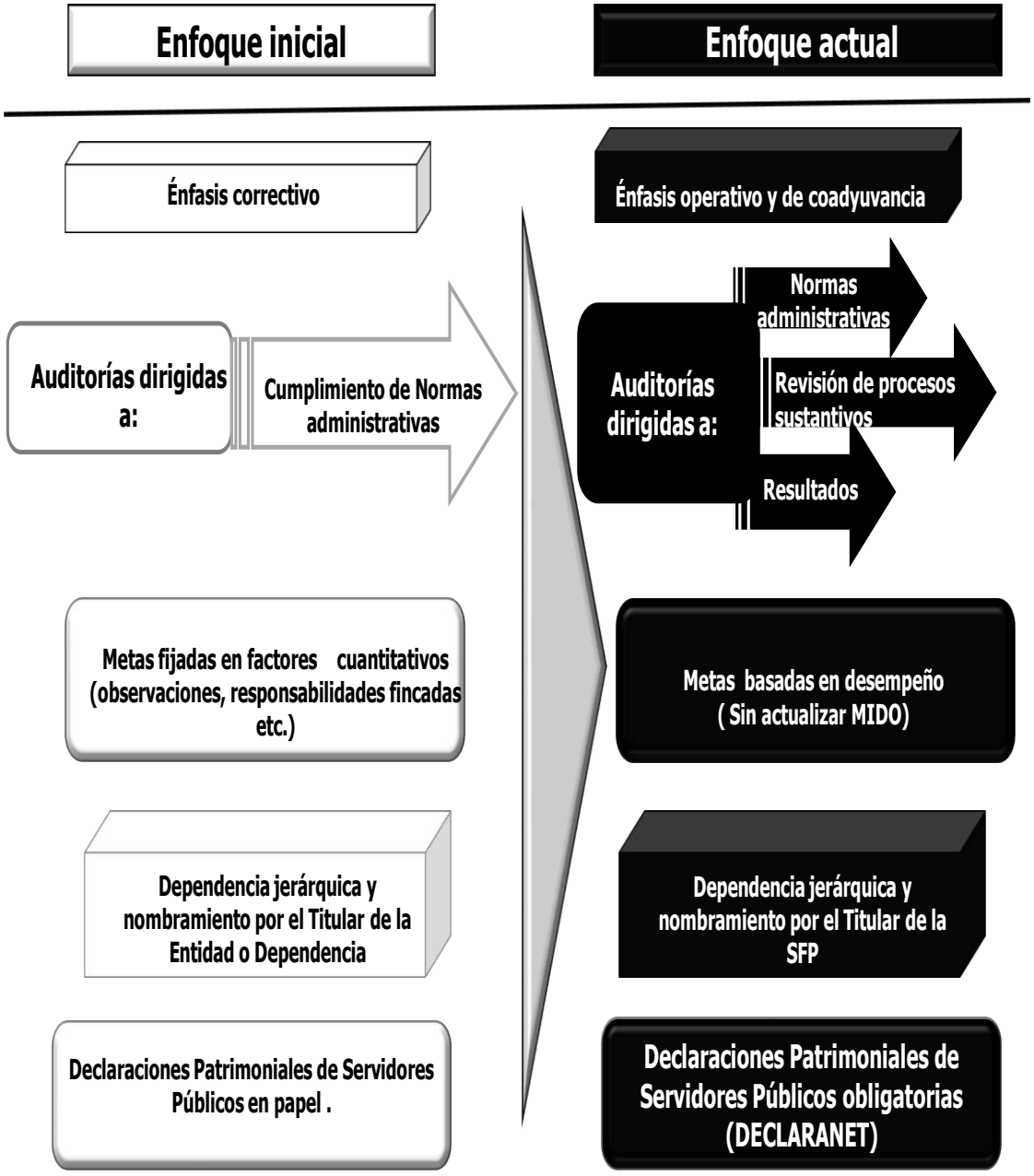
Al respecto, la SFP nos informó lo siguiente: conforme al art. 9 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, la CGOVC tiene la facultad de interrelacionar a los titulares del OIC por sí o a través de los delegados, subdelegados y comisarios públicos, para ello, se realizan, entre otras actividades, las siguientes: a) entrega de nombramientos por parte del C. Secretario de la SFP; b) reuniones sectoriales a las que asisten los OIC, el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control y o delegados, subdelegados y comisarios públicos; c) convocatorias a presentaciones y comunicados de políticas y prioridades de la SFP y d) reuniones para la elaboración de programas anuales de trabajo de los OIC.[182]

Sin embargo, dicha información por parte de la SFP, se refiere únicamente a los TOIC. No hay respuesta con respecto al personal tanto operativo como de mandos medios que los integran; realmente no existe ningún mecanismo que coadyuve a vincular a este personal con la SFP, ni formal ni informalmente.

Una vez analizado el papel de los OIC, consideramos pertinente realizar un balance de sus principales funciones desde sus inicios en la APF, así como de su actual desempeño, para lo cual nos permitimos construir la siguiente figura:

[182] Oficio No. CGOVC/113/273/2011, de fecha 9 de mayo de 2011 mediante el cual la SFP, nos respondió nuestra solicitud de Acceso a la Información con Folio No. 0002700066011 de fecha 4 de marzo de 2011.

Figura 8. Balance General del papel que han jugado los OIC en el desarrollo de la Administración Pública Mexicana

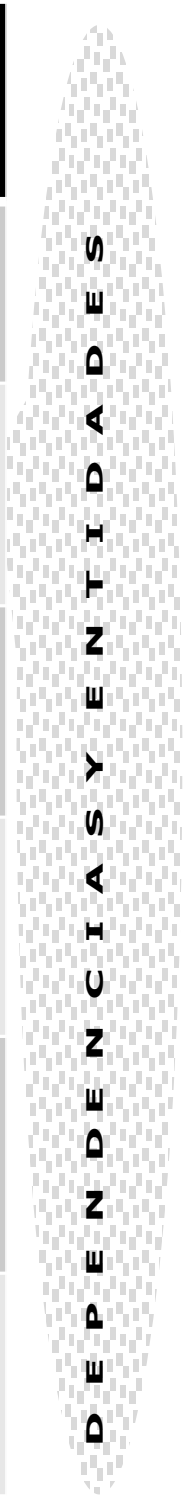


Fuente: Elaboración propia con datos del Trabajo de Investigación.

Además de forma genérica, elaboramos una figura en donde inciden los actores primordiales de la SFP, su vinculación con los OIC, ya que finalmente su actuación recae en la APF:

Figura 9. Papel que han jugado los OIC en concordancia con las funciones de la SFP hacia la APF

ÁREAS CENTRALES DE SFP	COORDINACIONES SECTORIALES	COMISARIATOS	OIC
Emisión de normas y criterios	Deben tener una visión estratégica del sector	Deben tener una visión estratégica de la Institución	Atención a quejas y denuncias
Evaluación de resultados	Deben realizar un seguimiento operativo	Representan a la SFP en los órganos de gobierno y COCODI	Control interno y mejora de procesos
Aprobación de Programas de Trabajo de los OIC	Deber evaluar los programas	Deben integrar y analizar información	Auditoría y revisiones de control
Capacitación y asesoría	Deben incidir en la facilitación Administrativa	Deben colaborar con el OIC	Capacitarse, previo diagnóstico de necesidades
Atracción y revisión de inconformidades y responsabilidades	Proponer la atracción a la SFP de casos relevantes en los OIC	Deben apoyar postura de SFP y comunicarla al OIC	Resoluciones y juicios contenciosos de inconformidades y responsabilidades
Direccionamiento de auditorías	Conforme al MAR, optar por utilizar la Investigación e Integración	Replicar prácticas exitosas a los OIC	Coadyuvancia en usuario simulado



Fuente: Elaboración propia con datos del Trabajo de Investigación.

Una vez que realizamos el análisis cuantitativo y cualitativo de la información que nos permite conocer más la actuación y evaluación de los OIC, así como su interacción con los diversos actores privados, políticos, instituciones estatales y no estatales, y en general con la sociedad, estamos en condiciones de poder efectuar la comparación con otros países y como se desarrolla su control interno, de tal manera que en el siguiente capítulo se presentan tres casos, es importante mencionar que en la selección de los países estudiados se consideró que en éstos, paralelamente al ejercicio del control interno se ejerciera el control externo, asimismo que hubiera figuras similares a los Comisarios y a los OIC.

CAPÍTULO 4

LA FUNCIÓN DE CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO. ANÁLISIS COMPARATIVO DE TRES PAÍSES: ARGENTINA, REPÚBLICA DOMINICANA Y CHILE

El presente capítulo, cobra especial relevancia toda vez que la selección de los países presentados, fueron elegidos por tener organizativamente una similitud con el caso mexicano. Paralelamente se expone como un elemento más a considerar el Índice de Percepción de Corrupción, así como algunos otros componentes que nos permitan comprender la complejidad a la que hacen frente dichos países para evitar la corrupción, mejorar sus sistemas de control interno y promover la rendición de cuentas.

Se pretende, asimismo, contextualizar la organización de las figuras similares a los OIC. Se presenta también, la entidad de la cual dependen a efecto de tener información sobre sus interrelaciones con el fin de considerar su incidencia en la gobernanza.

4.1. República de Argentina

Forma de gobierno, adopta la forma representativa, republicana y federal; el pueblo elige directamente a sus representantes, es democrático y presidencialista. El Gobierno Federal está compuesto por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo está desempeñado por el Presidente de la Nación; el Poder Legislativo es ejercido por un Congreso compuesto por dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores; el Poder Judicial es ejercido por la Corte Suprema de Justicia y por los jueces y tribunales de las diversas instancias y jurisdicciones.

Los estados provinciales son 23, conservan su autonomía, a pesar de estar reunidos bajo un gobierno común; cada provincia tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas constituciones, en las que de

forma expresa manifiestan su adhesión a la república. La República de Argentina tiene una población de 37.000.000 de habitantes.[183]

El índice de percepción de corrupción de acuerdo a Transparencia Internacional fue de 2.9 para 2010.[184]

La Sindicatura General de la Nación (SGN) y la Auditoría General de la Nación (AGN) son los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente.[185]

La SGN, es el Órgano rector del Sistema de Control Interno y depende directamente del Poder Ejecutivo, como se aprecia en el organigrama que se presenta a continuación:

[183] www.argentina.gov.ar

[184] El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International clasifica a los países según el grado de corrupción que se percibe como existente entre los funcionarios públicos y políticos. Es un índice compuesto, es decir, una encuesta de encuestas. Los datos relacionados con la corrupción se obtienen de sondeos a expertos y a empresas llevados a cabo por varias instituciones independientes y acreditadas. El IPC refleja opiniones de todo el mundo, incluyendo aquellas de expertos que residen en los países evaluados. Transparency International encarga la elaboración del IPC a Johann Graf Lambsdorff, profesor de la Universidad de Passau, Alemania y se centra en la corrupción del sector público y la define como el abuso del servicio público para el beneficio particular; las encuestas utilizadas para la composición del IPC plantean preguntas relacionadas con el abuso del poder público para el beneficio particular. Por ejemplo, el soborno de funcionarios públicos, pagos irregulares en las contrataciones públicas, malversación de fondos públicos o aspectos que demuestran la solidez de políticas anticorrupción, incluyendo la corrupción administrativa y política. El IPC debe ser interpretado como un rango de países que va de 0 (altamente corrupto) a 10 (altamente limpio), para abundar más en el tema consultar: www.transparency.org

[185] Artículo 7 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público de Argentina.



Oficina Nacional de Innovación de Gestión

Fuente: www.argentina.gov.ar

4.1.1. Generalidades

De acuerdo con la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público, conocida como “Ley 24.156”, al amparo de su artículo 97 se constituye la SGN, quien supervisa y coordina actividades orientadas a lograr que la gestión del sector público nacional alcance los objetivos de gobierno mediante un empleo adecuado de los recursos en el marco legal vigente; asimismo coordina a las Unidades de Auditoría Interna (UAI). Es una entidad con personalidad jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación.[186]

Conforme a los objetivos de nuestro estudio es importante destacar a las UAI, ya que son los entes comparables a los OIC, en virtud de que técnicamente están sometidos a la SGN. El funcionario que la encabeza, se denomina: Síndico General de la Nación y los requisitos necesarios para ostentar este nombramiento son: poseer título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho y una experiencia en Administración Financiera y Auditoría no inferior a los ocho años;[187] es asistido por tres Síndicos Generales Adjuntos, quienes sustituirán a aquél en caso de ausencia, licencia o impedimento en el orden de prelación que el propio Síndico General establezca.

Visión.- El Sistema de Control Interno que guía y coordina la Sindicatura General de la Nación contribuye al logro de los objetivos de gobierno.

Misión.- La Sindicatura General de la Nación, Órgano rector del Sistema de Control Interno, coordina actividades orientadas a lograr que la gestión del sector público nacional alcance los objetivos de gobierno mediante un empleo adecuado de los recursos en el marco legal vigente.

Valores.- Compromiso con la excelencia; integridad; creatividad; equidad y respeto; innovación y compromiso con la mejora continua.

[186] www.sigen.gov.ar
[187] Artículo 109, de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional de Argentina (Ley 24.156).

Son funciones de la SGN: 1) dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la AGN.[188] Las jurisdicciones y entidades deberán sujetarse a las normas de control interno dictadas por la SGN, debiendo esta última y las UAI, aplicar normas de auditoría; 2) emitir y supervisar la aplicación, por parte de las UAI de las normas de auditoría; adoptar las medidas que consideren necesarias para posibilitar un eficaz cumplimiento de las funciones de coordinación y supervisión; 3) realizar o coordinar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, así como estudios referidos a la regularidad jurídica y consultorías sobre evaluación de programas, proyectos y operaciones, efectuará auditorías externas que le fueran requeridas, por la AGN, para tal efecto podrá recurrir a la contratación de servicios profesionales independientes; 4) vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación; 5) supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno; 6) establecer los requisitos mínimos de calidad técnica para la integración de las UAI, y la especialidad profesional adecuada para su desempeño; 7) aprobar los planes anuales de trabajo de las UAI; la SGN orientará y supervisará la ejecución y los resultados obtenidos de tales planes; 8) comprobar la puesta en práctica por los organismos controlados, de recomendaciones efectuadas por las UAI y acordadas con los respectivos responsables cuyo origen son las observaciones detectadas por las UAI; 9) atender las asesorías que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control y auditoría; 10) formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia jurisdicciones y entidades, cuando el obrar de los mismos lo haga conveniente, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, técnico y de los criterios de economía, eficiencia y

[188] La AGN es el organismo que asiste técnicamente al Congreso en el control del Estado de las cuentas del sector público. Verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales. Controla y no coadministra la cosa pública: examina hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que se haya decidido auditar. Con sus Informes de Auditoría, que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones, asesora al Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública. Consúltese: www.agn.gov.ar/

eficacia, y vigilar posteriormente los resultados; 11) poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen ocasionado o estime puedan ocasionar significativos perjuicios para el patrimonio público; 12) mantener un registro central de auditores y consultores; 13) ejercer las funciones del artículo 20 de la Ley 23.696 en materia de privatizaciones;[189] 14) ejercer las funciones de control derivadas de las Leyes Nº 23.696 y 23.982;[190] 15) realizar tareas correspondientes a la auditoría de juicios conforme al artículo 31 del Decreto Nº 2.140/91;[191] 16) efectuar en las jurisdicciones y entidades, un seguimiento adecuado del registro de declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos, vigilando su estricto cumplimiento y 17) verificar la efectiva adopción, en las jurisdicciones y entidades, de las medidas tendientes a la persecución oportuna en sede judicial del resarcimiento de los daños patrimoniales causados por los responsables, realizando un seguimiento permanente de las respectivas causas.

La SGN deberá informar al Presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia; a la AGN, sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la SGN, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control y a la opinión pública, en forma periódica.

Son atribuciones y responsabilidades del Síndico General de la Nación: a) representar legalmente a la SGN, personalmente o por delegación o mandato; b) organizar y reglamentar el funcionamiento interno de la SGN en sus aspectos estructurales, funcionales y de administración de personal; c) designar personal, promover, aceptar renuncias, disponer cesantías, exoneraciones y otras

[189]Esta ley, se refiere a las modalidades de privatización de las Empresas del Estado, así como a los diversos procedimientos para realizarlas y el control a que son sometidas ante la SGN, para mayor abundamiento ver la Ley 23.696 “Emergencia Administrativa. Privatizaciones y Participación del Capital Privado. Programa de Propiedad Participada. Protección del Trabajador. Contrataciones de Emergencia. Contrataciones Vigentes. Situación de Emergencia en las Obligaciones Exigibles. Concesiones. Plan de Emergencia del Empleo. Disposiciones Generales.”

[190] Las que se refieren a la Ley de Deuda Pública.

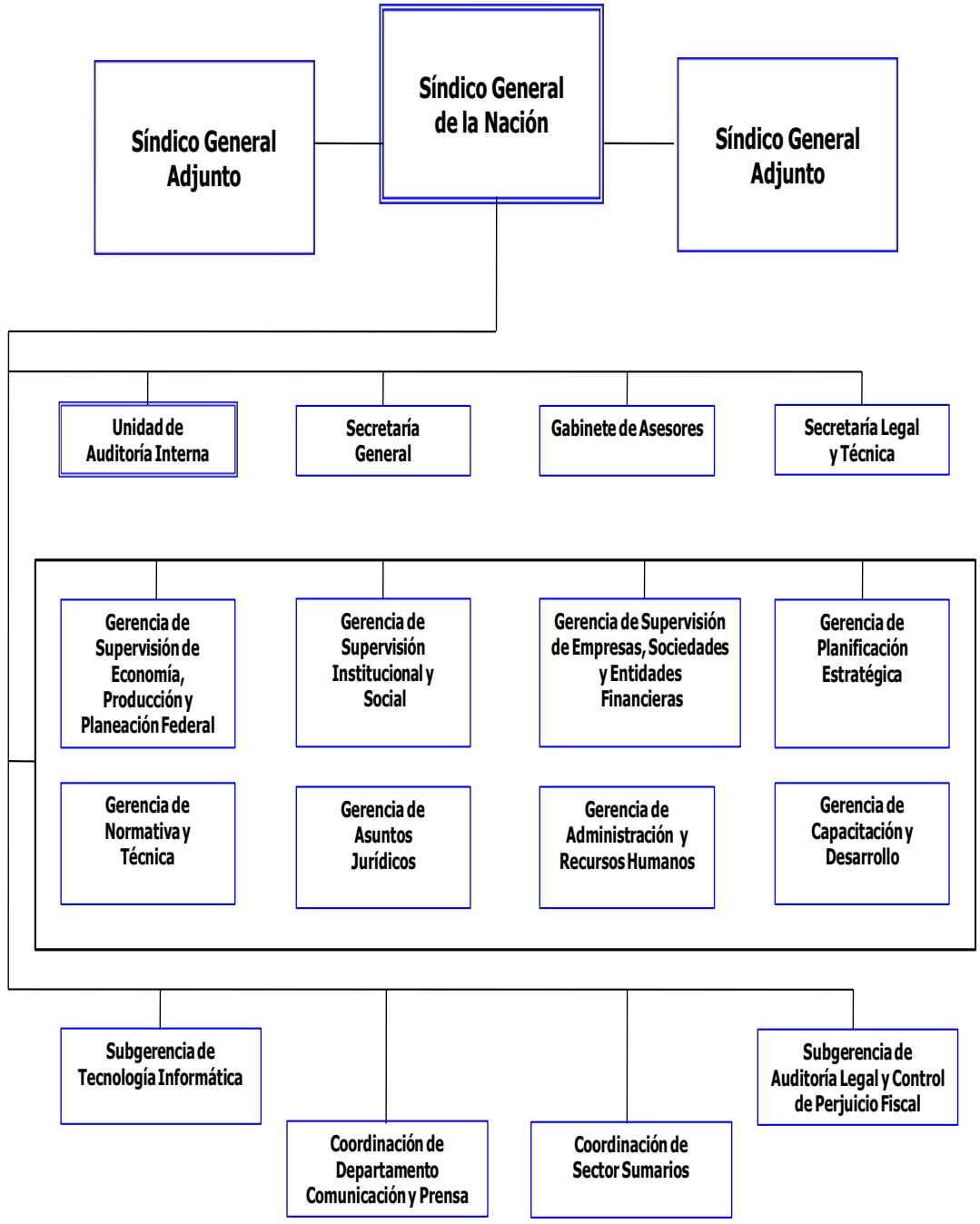
[191] Dicho artículo reglamenta, que la SGN debe tener un sistema de información y registro de los juicios de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, así como de las empresas paraestatales. Consúltese: http://ptn.gov.ar

sanciones; d) efectuar contrataciones de personal para la realización de los trabajos, fijando las condiciones de trabajo y su retribución; e) poner a la consideración de la Presidencia de la Nación anualmente el plan de acción y presupuesto de gastos; f) administrar su presupuesto y g) informar a la AGN de actos o conductas que impliquen irregularidades, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

Es importante destacar que de acuerdo a la estructura organizacional de la SGN, el rol que desempeñan los Síndicos Generales Adjuntos, en los casos en que existan empresas públicas de diversos tipos (cuando el Estado argentino tenga participación accionaria mayoritaria, minoritaria o igualitaria en sociedades comerciales y en sociedades e instituciones financieras), ya que dichos funcionarios, fungen como fiscalizadores,[192] figura parecida a los Comisarios en el caso mexicano.

[192] Entrevista realizada al Dr. Alejandro Díaz, quien funge como Gerente de Supervisión de Economía, Producción y Planeación Federal en la SGN, durante el Encuentro Nacional de Auditores Internos en su Edición XXVII, en México D.F. agosto de 2011.

A continuación se presenta el organigrama de la SGN:



Fuente: www.argentina.gov.ar

Las denominadas Gerencias de Supervisión son las que operativamente coordinan y supervisan a las UAI de los diferentes entes.[193]

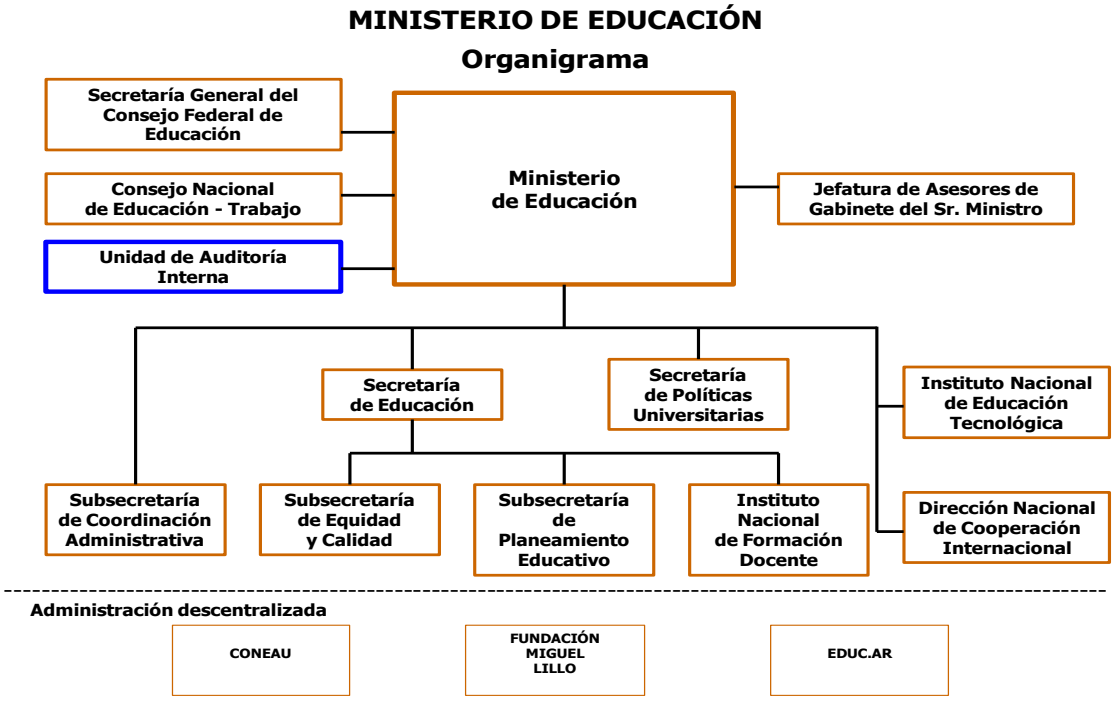
En febrero de 2010, se creó el Instituto Superior de Control de la Gestión Pública, que tiene por objeto el desarrollo de la formación, capacitación y perfeccionamiento técnico del personal, en los aspectos: presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, y la evaluación de programas, proyectos y operaciones, fundándose en criterios de economía, eficiencia y eficacia; y la actualización permanente de las capacidades de los agentes públicos tanto del Estado Nacional como de las jurisdicciones provinciales, en especial, del personal asignado a las UAI, el que es supervisado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). La Dirección del Instituto está a cargo de un funcionario de reconocida experiencia designado por el Síndico General de la Nación.

4.1.2. Estructura organizativa

La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad será responsable de que las UAI y sus integrantes se ajusten a sus actividades en forma exclusiva. Jerárquicamente están sometidas a dicha autoridad, el perfil del auditor interno debe ajustarse al que establezca la SGN; los Auditores Internos Titulares, es decir los que encabezan cada una de las UAI, serán nombrados, en el caso de las jurisdicciones, por cada ministro, y en el caso de las entidades, por disposición de la máxima autoridad ejecutiva de las mismas, previa opinión técnica de la SGN, la que tendrá carácter no vinculante, excepcionalmente en el supuesto de que la autoridad competente designe al Auditor Interno apartándose de la opinión de la SGN. Se deberá expresar en el acto de designación los fundamentos que sustentan tal proceder; como se aprecia en los siguientes organigramas, las UAI

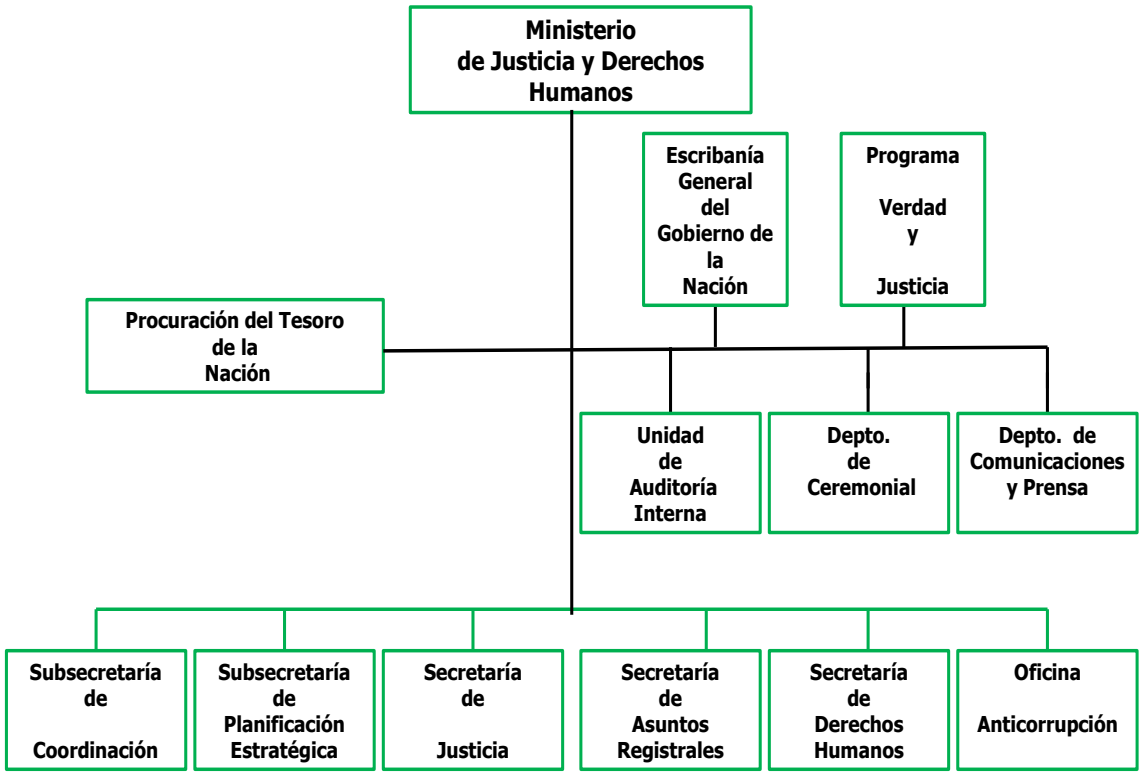
[193] Entrevista realizada al Dr. Alejandro Díaz, quien funge como Gerente de Supervisión de Economía, Producción y Planeación Federal en la SGN, durante el Encuentro Nacional de Auditores Internos en su Edición XXVII, en México D.F. Agosto de 2011.

de los Ministerios de Educación, Desarrollo Social, Justicia y Derechos Humanos dependen jerárquicamente del correspondiente ministro:





Organigrama **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**



Fuente: www.argentina.gov.ar

4.1.3. Marco de actuación

Cada una de las UAI son parte integrante del sistema de control interno, dependiendo de la máxima autoridad de la jurisdicción y siguiendo los lineamientos emanados de la SGN. De conformidad con el artículo 100, de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público y su reglamento, se crearon las UAI en cada Jurisdicción y en las entidades que dependen del Poder Ejecutivo Nacional, siendo su órgano normativo, de supervisión y coordinación la SGN, en apoyo a la dirección y sirviendo a toda la organización, actúan en función de las normas vigentes y con independencia de criterio. En dicho ordenamiento se establece que deberán informar fielmente y de inmediato a la SGN y a la autoridad superior de cada Jurisdicción o Entidad, la

falta de cumplimiento de cualquiera de las normas que rigen la administración financiera y los sistemas de control.

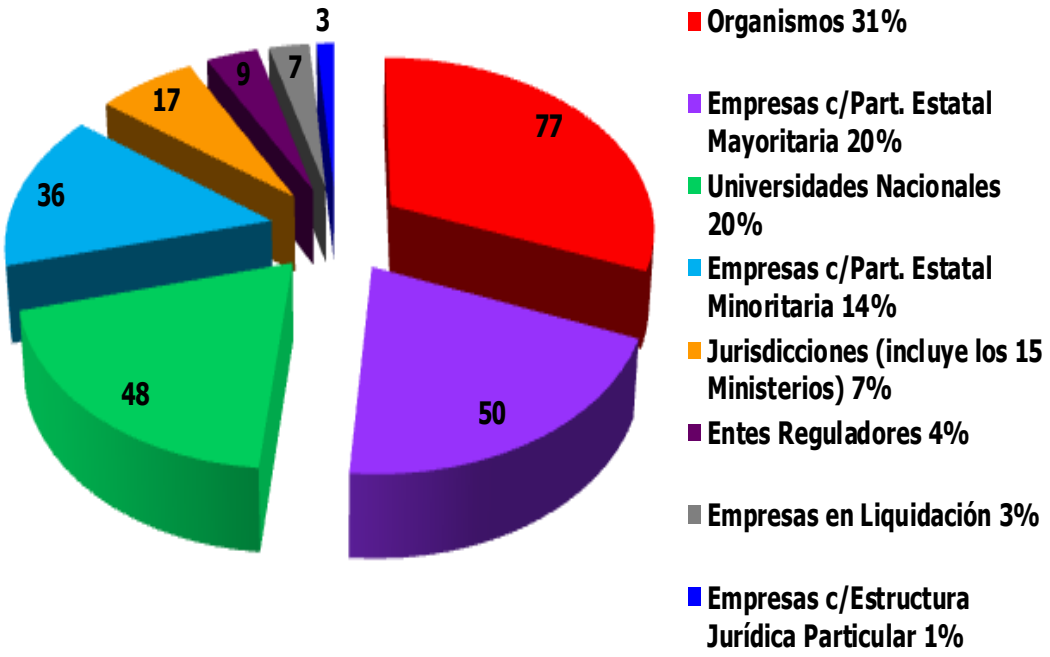
En las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Artículo 8º de la Ley Nº 24.156[194] que por su importancia relativa no justifiquen la existencia de una UAI, la SGN asignará las funciones de auditoría interna a otra UAI, constituida dentro de la jurisdicción respectiva, la cual deberá elaborar el correspondiente plan anual de trabajo; en los organismos interjurisdiccionales, la SGN convendrá con las respectivas autoridades las modalidades de su intervención para así supervisarla y coordinarla.

Adicionalmente se establece que la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno.

El universo en el que ejercen sus atribuciones son 247 entes: 77 Organismos (31%); 50 Empresas con Participación Estatal Mayoritaria, Entidades y Sociedades del Estado (20%); 48 Universidades Nacionales (20%); 36 Empresas con Participación Estatal Minoritaria (14%) 17 Jurisdicciones, las que incluyen los 15 Ministerios (7%); 9 Entes Reguladores (4%); 7 Empresas en liquidación (3%) y 3 Empresas con estructura jurídica particular (1%). Ver gráfica y el desglose de cada una de éstas que se encuentra en el ANEXO II.

[194] En su artículo 8, define al Sector Público Nacional, que está integrado por: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social; b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones; d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional.

Gráfica 21. Sindicatura General de Argentina – Universo 247 Entes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: www.sigen.gov.ar

4.1.4. Funciones

Las UIA deben: 1) emitir ante la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente, opinión previa para la aprobación de reglamentos y manuales de procedimientos, así como de sus modificaciones; 2) elaborar su plan de trabajo anual, el cual deberá ser sometido a la consideración de la SGN; 3) examinar expost las actividades financieras y administrativas de las entidades y sus procesos y resultados; 4) aplicar las normas de auditoría que emita la SGN; 5) apegarse a los requisitos de calidad técnica para el personal que integra las UAI; 6) verificar la puesta en práctica, por los entes de las recomendaciones acordadas con los respectivos responsables, con motivo de las observaciones determinadas y 7) formular directamente a los entes, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, así como de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.

4.2. República Dominicana

El Gobierno de República Dominicana, es republicano, democrático y representativo, es presidencialista; se divide en tres poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, los que son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones.

El Presidente nombra al Gabinete, ejecuta las leyes provenientes del Poder Legislativo y es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. El Presidente y el Vicepresidente se postulan bajo la misma candidatura y son elegidos por voto directo cada cuatro años; las elecciones congresionales y municipales son cada cuatro años utilizando la segunda vuelta, existen dos años entre las elecciones presidenciales y las congresionales y municipales.

El Poder Legislativo está conformado por el Congreso Nacional de la República en dos cámaras: el Senado con 32 escaños y la Cámara de Diputados con 178.

La República Dominicana tiene una población de 10.100.000 de habitantes.

División político administrativa. El territorio de la República se divide políticamente en 31 provincias y un Distrito Nacional, cada una de las provincias tienen su capital o municipio cabecera; la capital nacional, Santo Domingo, se encuentra en su propio distrito, en el Distrito Nacional.

El índice de percepción de corrupción de acuerdo a Transparencia Internacional fue de 3.0 para 2010.

La Contraloría General de la República depende de la Presidencia de la República.[195] La función de control que compete a esta institución se efectúa mediante la realización de auditorías especiales y revisiones de los registros de contabilidad de las entidades y organismos del gobierno central, ayuntamientos, entidades descentralizadas y autónomas, y por cualquier persona física o jurídica

[195] Artículo 247 de la Constitución Política Dominicana.

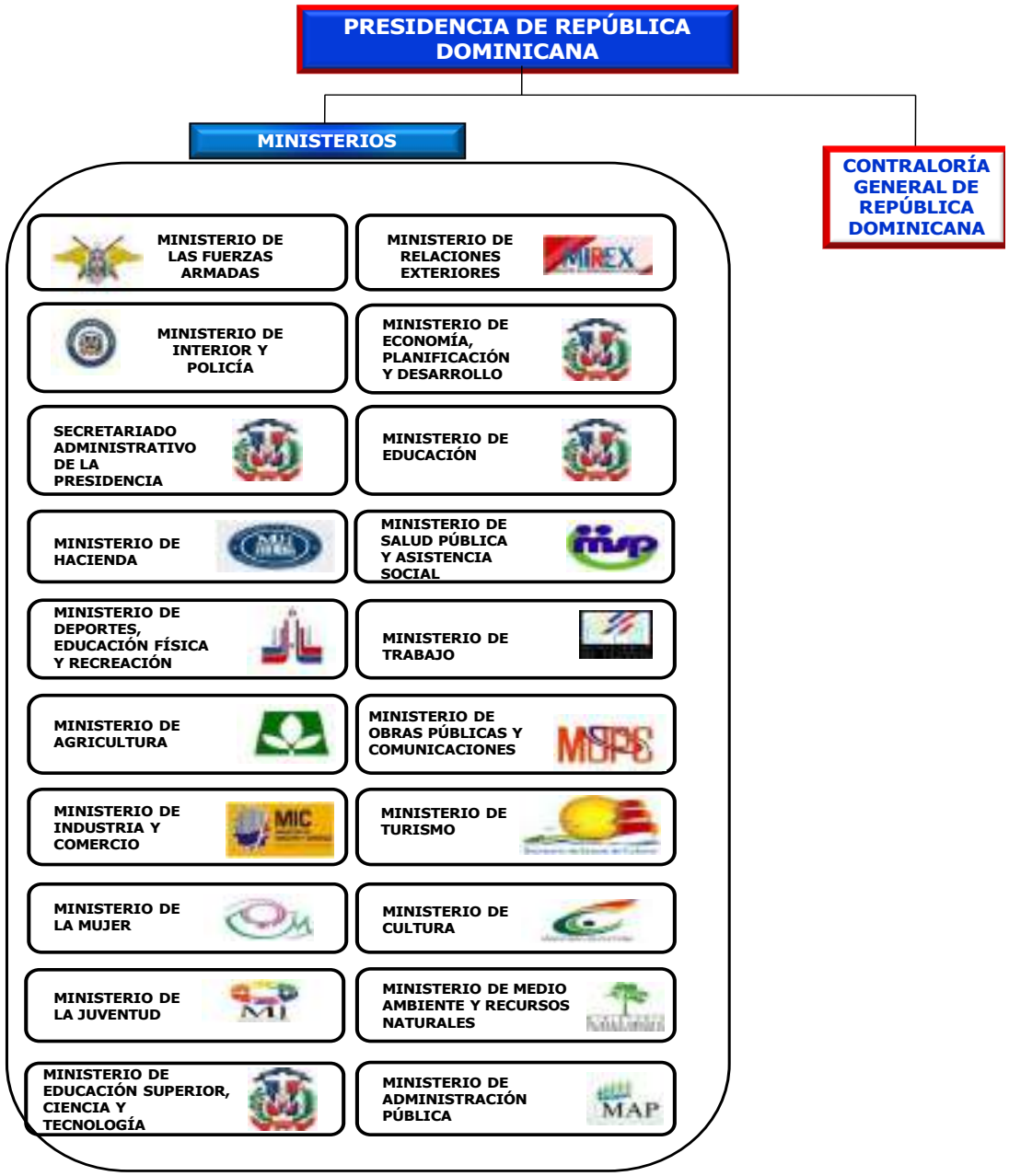
que administre o maneje fondos y bienes públicos y sus actividades se refieren al control interno del Estado.

La Contraloría General de la República (CGR), cuenta con la Escuela Nacional de Control,[196] para satisfacer las necesidades de capacitación que demandan los recursos humanos de la CGR, y de las instituciones del Estado dominicano en las áreas de gestión pública, controles internos, administrativas y financieras de los diferentes niveles gerenciales del Estado.

La Cámara de Cuentas es el Órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado.[197]

A continuación se muestra el organigrama de la CGR, así como su dependencia al Poder Ejecutivo:

[196] www.contraloria.gov.do
[197] El artículo 248 de la Constitución Política Dominicana, establece que tiene personalidad jurídica, carácter técnico y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria.



Fuente: Elaboración propia con datos de: http://directorio.gov.do

4.2.1. Generalidades

La Ley Núm. 10-07 del 8 de enero de 2008, instituye el Sistema Nacional de Control Interno y erige a la CGR como órgano rector de dicho sistema, promueve la importancia y utilidad del control, bajo los criterios de probidad, legalidad y responsabilidad.

Las Unidades de Auditoría Interna (UAI), son parte integrante de la CGR, las cuales existen en cada dependencia y entidad del gobierno, de ahí la relevancia de considerarlas en nuestro estudio, ya que guardan un similitud con los OIC.

La CGR, es el organismo responsable del diseño, vigilancia, actualización y supervisión del Sistema de Control Interno del sector público, que incluye el funcionamiento de las UAI. El titular de dicho organismo es el Contralor General. Los requisitos para acceder a dicho encargo son: ser dominicano de nacimiento en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y de reconocidos valores éticos y morales; ser contador público autorizado o licenciado en finanzas o en carreras afines; con más de diez años en el ejercicio de la profesión; no tener parentesco, por consanguinidad, en línea directa o colateral, hasta el tercer grado inclusive, con el Presidente de la República o el Secretario de Estado de Finanzas; no haber sido condenado a pena aflictiva e infamante,[198] ni haber cometido acciones o sanciones disciplinarias de carácter profesional.

Visión.- Regular el control interno en las entidades del Estado, con la finalidad de fomentar un ambiente de transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, generando confianza y seguridad en la ciudadanía, por el adecuado manejo de los recursos.

Misión.- Fiscalizar y evaluar el debido recaudo, uso e inversión de los fondos estatales, lo que tendrá como resultado una transparente rendición de cuentas de los servidores públicos, contribuyendo de este modo al logro de los objetivos institucionales gubernamentales y al bienestar de la sociedad dominicana.

Funciones: 1) proponer en forma permanente, ante las autoridades de las entidades y organismos del sector público, la importancia y utilidad del control interno; 2) inspeccionar y evaluar de acuerdo con Normas de Auditoría Interna (NAI) los siguientes aspectos: a) la efectividad del control interno de las entidades

[198] El artículo 7 del Código Penal de la República Dominicana, establece que son sanciones para las penas aflictivas e infamantes las siguientes: 1o., la de 20 años de trabajos públicos y la de 30 años de trabajos públicos; 2o., los trabajos públicos; 3o., la detención; 4o., la reclusión.

y organismos e informar a la respectiva institución y al Poder Ejecutivo, sus resultados, b) la efectividad y calidad de los procedimientos de captación, revisión, verificación y registro que deberán aplicar las entidades y organismos públicos correspondientes, de los ingresos tributarios y no tributarios y de capital, c) la confiabilidad de los estados anuales presupuestarios y financieros de las entidades y organismos, con fines de la toma de decisiones de gerencia pública y de su utilización en el proceso de transparencia de la gestión, d) la revisión previa, a su envío a la Cámara de Cuentas, del estado anual de recaudación e inversión de las rentas; e) los resultados de la gestión de las entidades y organismos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, economía, responsabilidad, transparencia, confiabilidad, legalidad y probidad, f) los costos e impacto ambientales causados por las operaciones y proyectos, g) el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las UAI y el órgano de control externo, h) la calidad y efectividad del sistema de seguridad y control de la tecnología informática e i) la efectividad de los demás aspectos especiales de carácter financiero, operacional o de cumplimiento, que considere necesarios para velar por la adecuada recaudación, manejo e inversión de los recursos públicos; 3) asesorar a las entidades y organismos para mejorar y fortalecer el control interno, mediante recomendaciones presentadas en los informes de los resultados; 4) coordinar, orientar y evaluar el trabajo de las UAI; 5) efectuar el seguimiento y control de calidad de las labores de las UAI; 6) evaluar periódicamente la calidad técnica de los procedimientos y procesos ejecutados por las UAI; 7) realizar investigaciones administrativas: a) de las desviaciones en el uso e inversión de los recursos públicos, detectadas en uso de su atribución evaluadora o a solicitud del Poder Ejecutivo o de las entidades y organismos públicos y b) en los casos en que, como resultado de la evaluación de la ejecución presupuestaria efectuada por las UAI se determine que el avance físico de los programas y proyectos de inversiones públicas, no corresponde con los avances financieros otorgados por la Oficina Nacional de Presupuesto; 8) cuando los resultados de las investigaciones que realice lo justifiquen remitirá los antecedentes de la misma al Ministerio Público; 9) normar, coordinar y prever, en coordinación y coparticipación con la

Secretaría de Estado de Finanzas, un programa de capacitación continua; 10) establecer un sistema de evaluación del desempeño de los profesionales de las áreas sustantivas de la institución y 11) efectuar las inspecciones especiales o específicas.[199]

Sin perjuicio de las atribuciones de la Cámara de Cuentas[200] o de cualquier otro organismo sobre la materia, la CGR, de acuerdo con su reglamento, podrá establecer las responsabilidades de carácter administrativo y civil de los servidores públicos, que detecte en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con base en el respectivo informe de evaluación o auditoría interna.

La ley 10-07 que se refiere al Sistema Nacional de Control Interno y de la CGR, en su artículo 18, establece las atribuciones del Contralor General: a) ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Control Interno; b) representar legalmente a la CGR; c) asesorar al Presidente de la República en las materias de su competencia; d) emitir los informes de las evaluaciones o inspecciones efectuadas por los auditores y los informes con los resultados de las investigaciones administrativas, para ser remitidos al Poder Ejecutivo y a las entidades y órganos que corresponda; e) emitir, con base en los análisis jurídicos de responsabilidad y los informes de las respectivas evaluaciones e investigaciones, las resoluciones estableciendo responsabilidad administrativa, en que incurran los servidores o ex servidores públicos y darles el trámite que corresponda; f) establecer un plan estratégico para la ejecución de las atribuciones y funciones de la CGR y emitir el programa anual de operaciones; g) aprobar el proyecto de presupuesto de la CGR; h) remitir directamente al titular de la respectiva entidad u organismo público, al Poder Ejecutivo, a la Procuraduría General de la República o a la Cámara de Cuentas, el resultado o informe de las evaluaciones, auditorías internas e investigaciones realizadas; i) organizar administrativamente la CGR, así como aprobar su estructura orgánica y el respectivo manual de organización; j)

[199] www.contraloria.gov.do

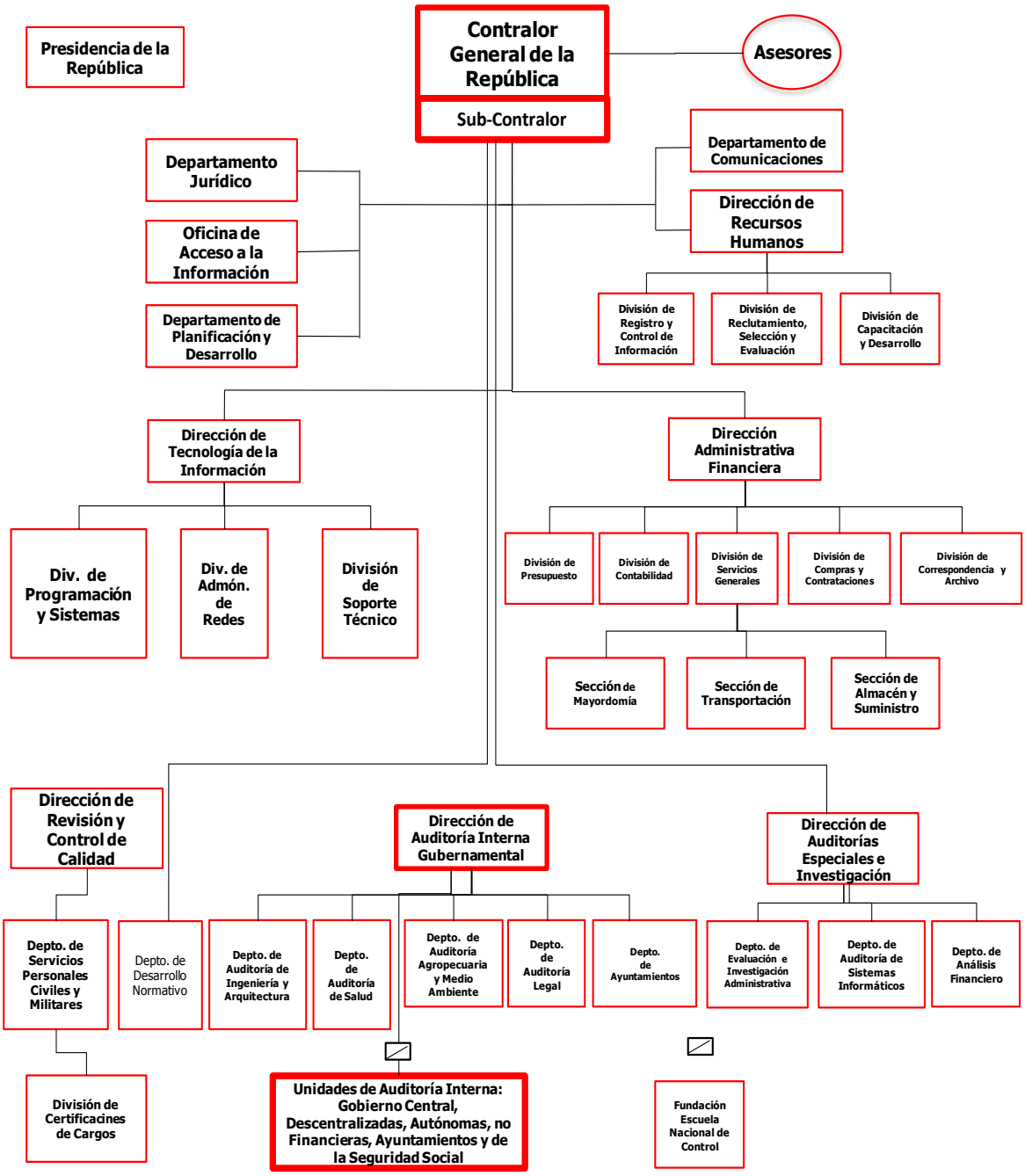
[200] La Cámara de Cuentas de acuerdo al artículo 248 de la Constitución, es el órgano superior externo de control de los recursos públicos, de los procedimientos administrativos y del patrimonio del Estado.

nombrar, mientras se establece una Carrera de Control Interno, con base al perfil establecido para tales fines y las normas contenidas en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento, el personal técnico y administrativo de la sede central, de las sedes regionales y de las UAI; k) dictar, en el marco de las normas contenidas en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento, la Carrera de Control Interno y el Sistema de Administración de Recursos Humanos de la CGR; l) disponer la participación del personal en actividades de; m) emitir opinión técnica a la comisión respectiva del Congreso Nacional sobre la conveniencia de las atribuciones, facultades o funciones que se modifiquen o asignen a la CGR en anteproyectos o proyectos de ley; n) suscribir convenios de cooperación técnica, con instituciones nacionales e internacionales; ñ) apoyar los planes y programas de prevención de la corrupción y o) proponer al Poder Ejecutivo el reglamento de aplicación de la ley que le aplica.[201]

A continuación se ilustra el organigrama de la CGR:

[201] Ley No. 10-07 promulgada en 2007.

CONTRALORÍA GENERAL DE REPÚBLICA DOMINICANA



Fuente: http://directorio.gob.do

Destaca la Dirección General de la Unidad de Auditoría Interna, ya que funge como enlace, coordinadora, facilitadora y supervisora de las actividades que le permitan a las UAI ejercer y realizar sus funciones con eficiencia y eficacia, según el mandato del Contralor General de la República; sus funciones consisten en: a) ejercer el control previo de las erogaciones de los fondos públicos con apego al marco jurídico y al marco técnico básico del control interno para el sector público y b) señalar los fundamentos en que deberán basarse el diseño y establecimiento del proceso de control interno al interior de las entidades públicas, para alcanzar los objetivos y metas institucionales, al desarrollo de los planes y programas del Gobierno y asegurar el adecuado recaudo, manejo e inversión de los fondos y recursos públicos.

4.2.2. Estructura organizativa

Cada una de las UAI, son parte integral del control interno, su labor debe ser practicada por personal profesional interdisciplinario. Dichas unidades tienen las características de ser técnicas, especializadas e independientes de las operaciones que auditan. Se establecen en cada entidad u organismo; operan bajo la responsabilidad de un Director de cada UAI. Dichas unidades dependerán normativa, administrativa y financieramente de la CGR[202] y el Contralor General de la República, nombrará al Director de ellas.

La CGR, determinará la organización de las UAI para ejecutar con eficacia sus funciones y atribuciones, incluyendo el aspecto relativo a los cargos y requisitos mínimos que deberán llenar sus recursos humanos de acuerdo con la naturaleza y actividades del respectivo ente; adicionalmente las UAI, deberán tener una estructura organizativa apropiada y relacionada con los volúmenes de recursos presupuestarios que manejan las entidades y organismos de conformidad con lo que establece la Ley 10-07, por lo que se agrupan en nueve tipos de unidades, que son correlativas a la clasificación de las entidades y organismos.[203]

[202] Artículo 27 de la Ley No. 10-07.
[203] Artículo 56 del Reglamento de la Ley 10-07.

4.2.3. Marco de actuación

Las siguientes entidades y organismos son sujetos a la actuación de las UAI: a) el Gobierno Central; b) las Instituciones Descentralizadas y Autónomas; c) las Instituciones Públicas de la Seguridad Social y d) las Empresas Públicas con participación Estatal mayoritaria y los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional; las cuales se subclasificarán anualmente, de acuerdo a la magnitud de su presupuesto, en los siguientes grupos:

Cuadro 14. Entidades y Organismos, características de Rep. Dominicana

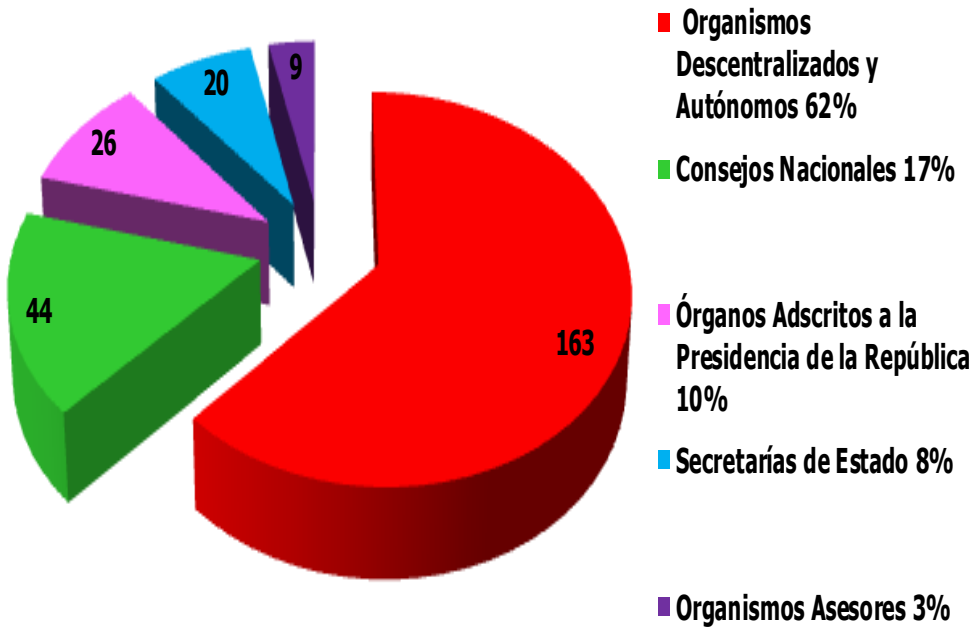
TIPO	CONSIDERANDO EL PRESUPUESTO ANUAL LE ASIGNAN UNA PROPORCIÓN, COMPRENDIDA EN EL RANGO DE:
A	80% AL 100%
B	20% AL 79.99%
C	0% AL 19.99%
TIPO	SE SUBDIVIDEN PROPORCIONALMENTE, Y SE CLASIFICAN CONFORME A LOS SIGUIENTES RANGOS:
A-1	80% AL 100%
A-2	20% AL 79.99%
A-3	0% AL 19.99%
B-1	80%AL 100%
B-2	20% AL 79.99%
B-3	0% AL 19.99%
C-1	80% AL 100%
C-2	20% AL 79.99%
C-3	0% AL 19.99%

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento de la Ley 10-07

El universo en el que ejercen sus atribuciones son 262 entes: 163 Organismos Descentralizados y Autónomos (62%); 44 Consejos Nacionales (17%); 26 Órganos adscritos a la Presidencia de la República (10%); 20 Secretarías de Estado (8%) y

9 Organismos asesores (3%). (Ver gráfica y el desglose de cada una de éstas se encuentra en el Anexo III.)

Gráfica 22. Contraloría General de la República – Universo 262 Entes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: www.contraloria.gov.do

4.2.4. Funciones

Las principales funciones de las UAI son: 1) promoción de la importancia del control interno en la respectiva entidad u organismo y sensibilización de los servidores públicos al respecto; 2) evaluación de los siguientes aspectos: a) efectividad del proceso de control interno y de la gestión pública institucional; b) cumplimiento de la aplicación de autocontroles; c) confiabilidad de la información financiera y administrativa para la toma de decisiones de la gerencia pública o del titular de la entidad; d) cumplimiento de las disposiciones legales aplicables; e)

eficiencia operacional; f) calidad y efectividad de la supervisión institucional sobre la ejecución de los contratos de bienes o servicios y g) calidad de la tecnología informática a fin de comprobar la efectividad de su seguridad y que responde a las necesidades de la respectiva entidad u organismo; 3) registrar, con fines de control interno posterior, los contratos de las entidades u organismos que impliquen una erogación de fondos públicos; 4) asesoría a la respectiva entidad u organismo para la mejora del control interno y de la gestión, en función del logro de los objetivos institucionales, mediante la formulación de recomendaciones basadas en las evaluaciones o auditorías internas; 5) emisión de los respectivos informes de las evaluaciones, exámenes, e investigaciones preliminares que efectúe, incluyendo los comentarios, conclusiones, y recomendaciones, con apego a la guía que emita la CGR; 6) seguimiento y verificación del cumplimiento de las recomendaciones de auditoría interna de la CGR y externa de la Cámara de Cuentas; 7) elaboración del plan anual de operaciones y 8) coordinación con el control externo y colaboración con el control social y las actividades anticorrupción.

Las UAI, para el desempeño de su labor tendrán en cuenta lo siguiente: a) ejercerán sus funciones sobre la base de un Plan General de Auditoría de mediano plazo (cuatro años), que cubra todas las áreas de la entidad u organismos y que ejecutarán mediante planes operativos anuales, previendo por lo menos un 35% del tiempo disponible en cada año para trabajo por excepción; b) todas sus funciones se ejercerán a posteriori y sus evaluaciones se basarán en un análisis y valoración de riesgos; c) la evaluación de la efectividad de la aplicación de autocontroles internos, de los libramientos de pago y del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas, que regulan las operaciones de los sistemas del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIAFE)[204] y de los sistemas relacionados, en el caso de las entidades del Gobierno Central, y de los autocontroles del proceso de pagos o desembolsos y del cumplimiento de las disposiciones y regulaciones de los sistemas administrativos y de gestión; d) la

[204] De conformidad con el numeral 8 del artículo 8, del Reglamento de la Ley 10-07; el SIAFE significa Sistema de Información de la Gestión Financiera.

promoción de la importancia y la utilidad del control interno será continua o permanente a través del ejercicio de todas sus funciones; e) todas las auditorías internas de operaciones o áreas específicas que se efectúen serán de alcance integral; f) la evaluación de la confiabilidad de la información financiera; g) la evaluación de la calidad de la tecnología informática cubrirá la efectividad de su seguridad y si responde a las necesidades de la respectiva entidad u organismo; h) el registro de los contratos será electrónico en las UAI, de entidades y organismos que tienen a su vez el registro electrónico de los contratos, soportados en papel o en formatos digitales, a los cuales estará conectada la respectiva UAI; de no ser así, el registro en la UAI será con base en copias del contrato; i) la función asesora de la UAI se materializará mediante la formulación de recomendaciones para mejorar y agregar valor al logro de los objetivos institucionales, y j) el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones.[205]

4.3. República de Chile

La República de Chile es un Estado unitario, democrático y presidencialista, conformado por diversas instituciones autónomas que se insertan en un esquema constitucional que determina ciertas funciones y distribuye las competencias entre los órganos del Estado.

El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado; su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República; el Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente.[206]

El Presidente de la República designa a los ministros de Estado quienes son sus colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y administración del Estado. La administración regional corresponde a los gobiernos regionales, conformados

[205] Artículo 52 del Reglamento de la Ley 10-07.
[206] Constitución Política de la República de Chile.

por el respectivo intendente nombrado por el Presidente, y un consejo regional electo indirectamente. El gobierno provincial está a cargo del correspondiente gobernador, también designado por el Presidente; la administración local corresponde a las municipalidades compuestas por un alcalde y un consejo comunal, elegidos por votación popular; el Congreso Nacional se compone de dos cámaras: la Cámara de Diputados y la de Senadores; el Poder Judicial, constituido por tribunales autónomos e independientes, tiene a la Corte Suprema de Justicia como su institución más alta. En la actualidad, el país cuenta con 15 regiones que se subdividen en 54 provincias.

La República de Chile tiene una población de 17.000.000 de habitantes,[207] y el índice de percepción de corrupción de acuerdo a Transparencia Internacional fue de 7.2 para 2010.

En 1997 se creó el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, que es un órgano asesor del Presidente de la República en materias de auditoría interna, control interno y probidad administrativa, es decir ejerce el control interno. El control externo lo lleva a cabo la Contraloría General de la República.

4.3.1. Generalidades

La función del Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno (CAIGG), consiste en desarrollar permanentemente una coordinación técnica de la actividad de las Unidades de Auditoría Interna del Ejecutivo (UAI), apoyar la generación y mantenimiento de adecuados ambientes de control, elaborar documentación técnica, prestar orientación general y asesoría en materias de auditoría interna, control interno y probidad administrativa y efectuar un seguimiento permanente de los objetivos de control definidos en cada nivel de la Administración; se coordina técnicamente con ministerios, subsecretarios de Estado y jefes de servicio, atendiendo que la actuación de control, permita prevenir la ocurrencia de prácticas reñidas con la sana administración de los recursos públicos,

[207] http://es.wikipedia.org

conjuntamente con la aplicación de principios técnicos orientados a una gestión transparente.

El CAIGG es un ente asesor, sus integrantes son seis, quienes se denominan consejeros, los cuales son designados por el Presidente de la República y desempeñan su cometido ad honorem.[208]

El CAIGG cuenta con un Auditor General de Gobierno, designado por el Presidente de la República a quien le corresponde dar cumplimiento a las políticas y acciones acordadas por dicha instancia, ejerce las coordinaciones que sean necesarias con autoridades de Gobierno y Auditores del Sistema de Auditoría Interna, dicho rol lo desempeña el consejero presidente del CAIGG.[209]

La República de Chile, fue considerada en nuestro estudio, en virtud de que en cada ministerio existe la figura de la Unidad de Auditoría Ministerial (UAM), asimismo existen las UAI, ambas aun cuando jerárquicamente dependen del ministerio a donde están adscritas, técnicamente se subordinan al Auditor General de Gobierno.

Son funciones del CAIGG: a) estudiar y proponer al Presidente de la República un plan general de auditoría interna y tiene por alcance, las entidades que conforman la administración del Estado; b) conocer la formulación de planes y programas sectoriales y ministeriales de control interno, actuando coordinadamente con las autoridades respectivas y priorizando las situaciones críticas; c) recomendar la ejecución de programas y/o acciones de exámenes selectivos, para evaluar la gestión de determinados organismos en áreas de especial interés, pudiendo proponer la contratación de consultorías externas; d) proponer los instrumentos y normas técnicas necesarios, para consolidar un sistema de control interno gubernamental, conforme a normativa, para promover la protección de los

[208] Durante la elaboración de este capítulo, los integrantes eran: Teodoro Ribera Neumann, Presidente, quien fungía como Ministro de Justicia; Claudio Alvarado Andrade, Subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia; Rodrigo Álvarez Zenteno, Ministro de Energía; María Luisa Brahm Barril, Jefa de Dirección de Asesoría Presidencial; Rosanna Costa Costa, Directora de Presupuestos y José Monsalve Assef, asesor del Presidente. www.auditoriainternadegobierno.cl

[209] www.auditoriainternadegobierno.cl

recursos públicos y el mejoramiento continuo de la función pública; e) estudiar y analizar los resultados y evaluaciones de los distintos sectores y ministerios, derivados de la ejecución de los objetivos gubernamentales de control, e informar de ellos al Presidente de la República para la adopción de medidas correctivas; f) someter a la consideración del Presidente de la República, los estudios e iniciativas legales que contribuyan a la institucionalización de una Auditoría Interna General del Gobierno; g) proponer que se promuevan planes de capacitación para el personal que se desempeña en las UAM y en las UAI; h) acoger con especial cuidado los criterios y recomendaciones que la CGR formule en torno a las materias que conciernen al Consejo, procurando en la medida que sus facultades y atribuciones lo permitan, la difusión, adopción y asimilación de las mismas por parte de los organismos integrantes de la administración del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que al respecto le corresponden a las autoridades del gobierno e i) prestar al Presidente de la República o a los secretarios de Estado cualquier otra asesoría referida a materias propias del Consejo.

Existe un Comité de Asesoría Técnica, que servirá de apoyo al consejo, el cual estará integrado por un Secretario ejecutivo, así como por los auditores ministeriales de los organismos del sector público.[210]

Al Auditor General de Gobierno, le corresponde: a) ejercer la dirección de la Secretaría Técnica; b) efectuar tareas de supervisión general y de coordinación de los auditores ministeriales e institucionales, conforme lo establezca el CAIGG; c) dirigir los estudios y hacer proposiciones al CAIGG en materias de competencia de éste; d) informar al CAIGG del resultado de las auditorías, y en especial de situaciones que sean relevantes; e) orientar técnicamente las actividades de capacitación en materia de control y auditoría interna de la Administración; f) asumir acciones de coordinación, en el ámbito de su competencia, con la Cámara de Diputados, la CGR y otros órganos de fiscalización que integren el sistema nacional de control; g) ejercer acciones de índole administrativas que sean necesarias para su funcionamiento; h) requerir al Ministerio de Hacienda las

[210] Véase. Decreto de creación del Consejo de Auditoría Interna General, 1997.

contrataciones para el servicio del personal de la Secretaría Técnica; e i) ejecutar otras tareas que el Consejo le encomiende o delegue, dentro del ámbito de sus atribuciones.

El órgano técnico-administrativo de apoyo al CAIGG, es la Secretaría Técnica y le corresponde al Auditor General de Gobierno la dirección exclusiva de ésta, así como de su personal, sus funciones serán: a) realizar las tareas de índole técnica o administrativa que sean necesarias para el funcionamiento del Consejo; b) cumplir las instrucciones que le imparta el Auditor General de Gobierno y realizar las tareas específicas y actos que le asigne dentro de sus atribuciones y las que disponga el Consejo a través de aquél; y c) ejercer las demás funciones que determine la normatividad vigente.

4.3.2. Estructura organizativa

Cada Ministerio contará con un Auditor Ministerial, que tendrá la calidad de Jefe de Departamento, con el objeto de apoyar, coordinar y supervisar las tareas de auditoría y control correspondientes a su sector; del mismo modo prestará apoyo en las tareas de control interno al respectivo Ministro, de quien dependerá administrativamente en forma directa.

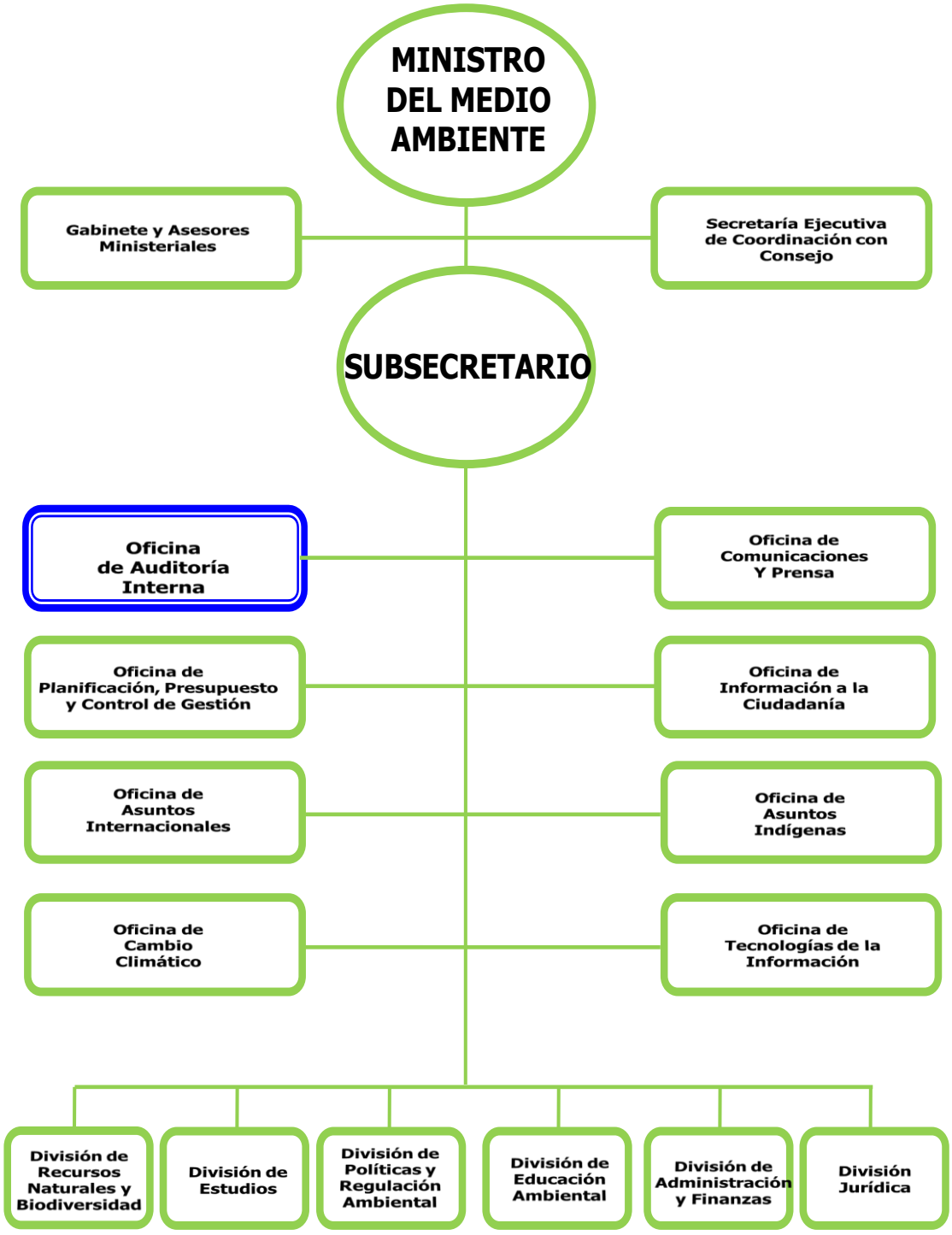
En cada servicio público u órgano de la Administración del Estado habrá un Auditor Institucional, que dependerá directamente del jefe superior, a quién prestará apoyo en las tareas vinculadas al funcionamiento y fortalecimiento del sistema de auditoría y control interno y velará, dentro de su institución, por la cabal aplicación de las normas del sistema nacional de control.

Cada Ministerio podrá crear, por decisión del Ministro, un Comité de Auditoría Ministerial, integrado por el Auditor Ministerial y por el Auditor Institucional de cada una de las instituciones centralizadas y descentralizadas del sector; este Comité tendrá por objetivo difundir, analizar y coordinar acciones de auditoría interna, conforme a las políticas definidas por el CAIGG, las instrucciones impartidas por el Auditor General de Gobierno y las autoridades sectoriales.

Los Auditores Ministeriales, quienes encabezan las UAM, deberán contar con título universitario y acreditar experiencia profesional no inferior a 5 años en el área del control y auditoría. A dichos funcionarios se les aplica una valoración anual, no obstante, el Auditor Ministerial será precalificado por el Auditor General de Gobierno, quien deberá solicitar previamente informes al Ministro respectivo; con dicha precalificación, la junta calificadora que corresponda a la institución procederá a calificar al Auditor Ministerial; en contra de la calificación, procederá el recurso de apelación ante el Consejo de Auditoría Interna de Gobierno.

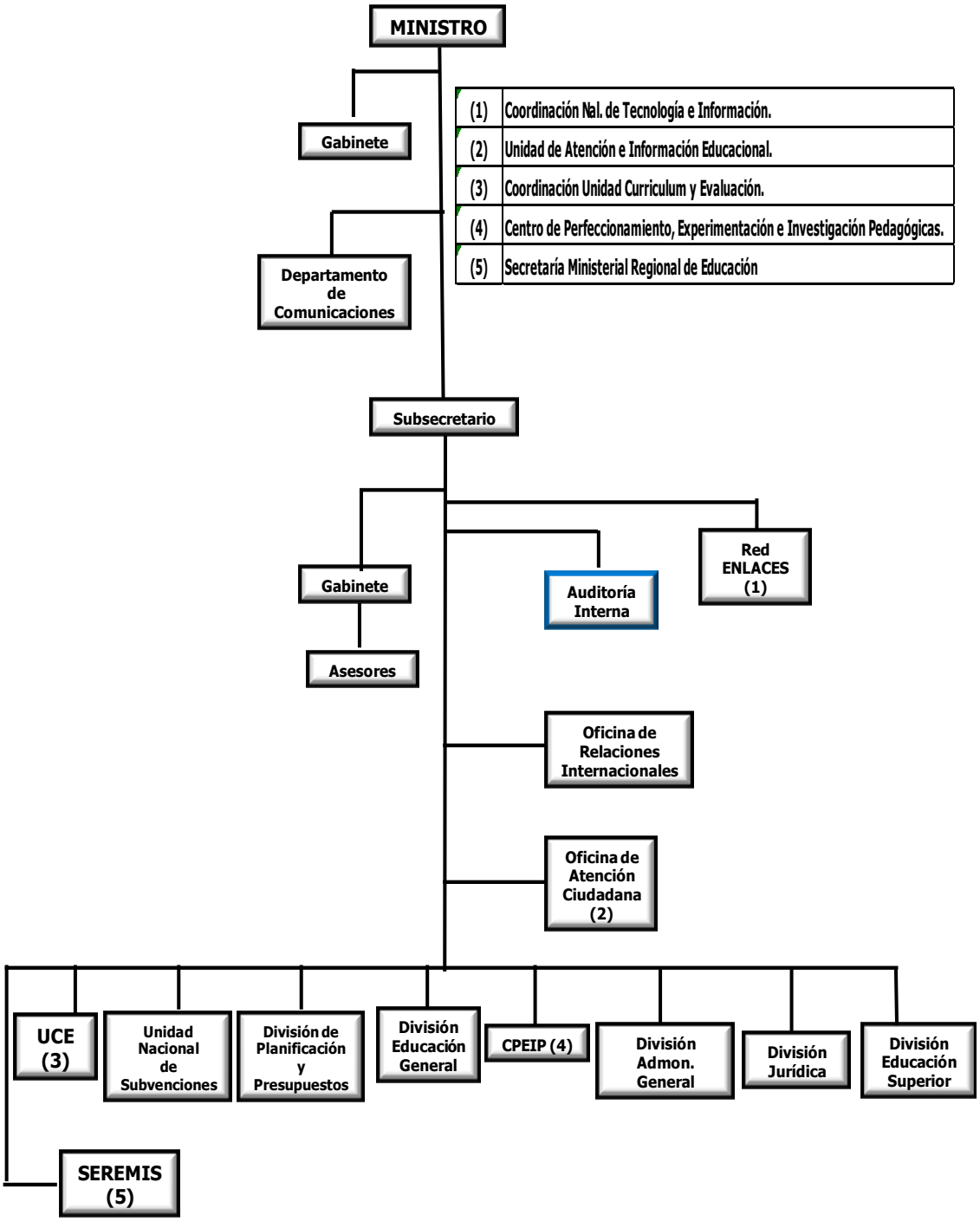
Los Auditores institucionales, quienes dirigen las UAI, tendrán la calidad de Jefes de Departamento, los cuales se someterán a concurso, conforme a las bases generales que al efecto defina el Auditor General de Gobierno, el respectivo comité de selección podrá solicitar la participación del Auditor Ministerial respectivo, con derecho a voz, en el desarrollo del mismo; los Auditores Institucionales deberán contar con un título profesional, otorgado por universidades o institutos profesionales del Estado y acreditar experiencia profesional no inferior a 5 años; para los fines de la evaluación anual, se requerirá de un informe del Auditor Ministerial respectivo.

En los organigramas de los Ministerios de Medio Ambiente, Educación y Hacienda, los auditores dependen del respectivo ministro. (Véase el siguiente organigrama)

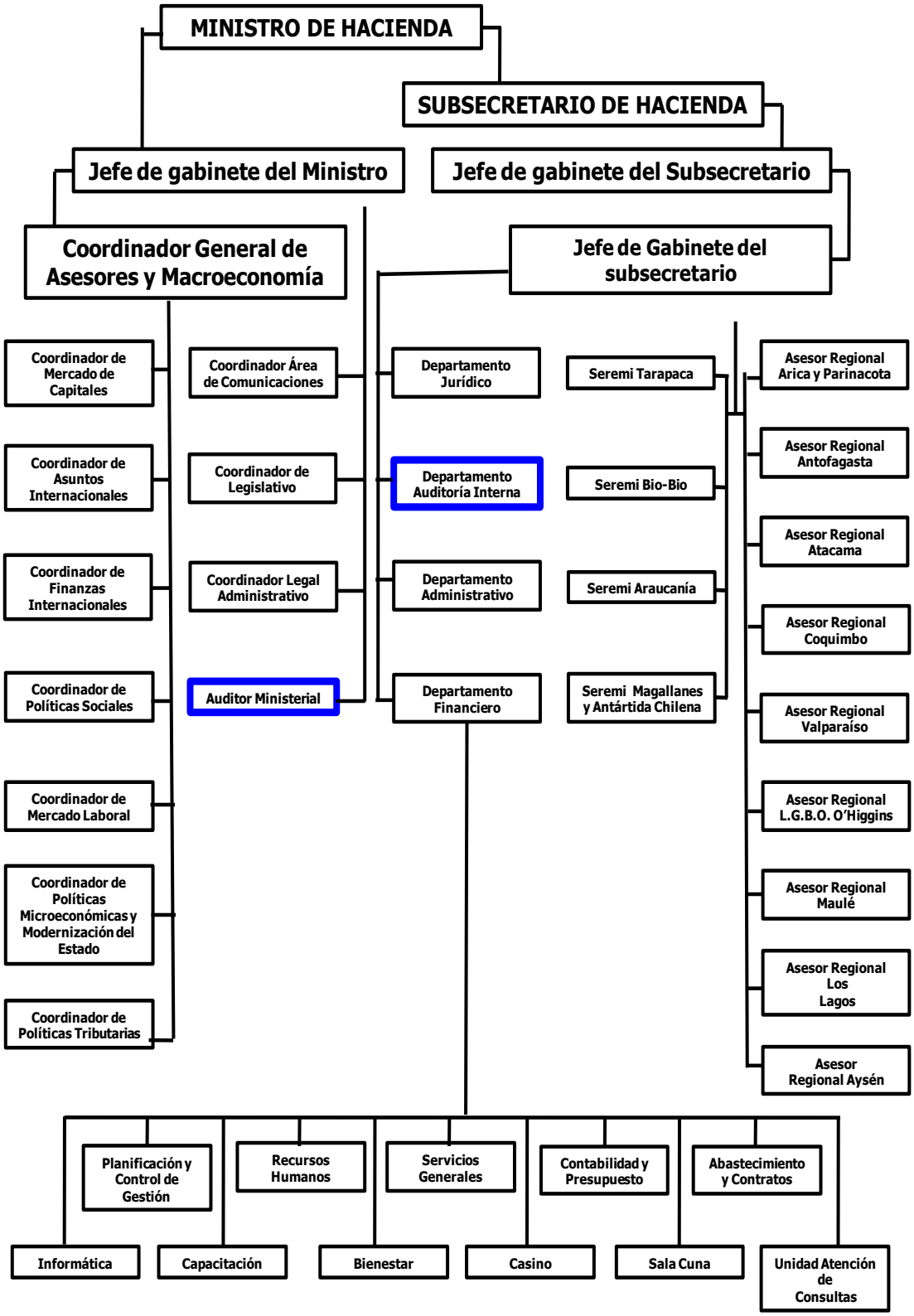


Fuente: www.gobiernodechile.cl/ministros/

MINISTERIO DE EDUCACIÓN



Fuente: www.gobiernodechile.cl/ministros/



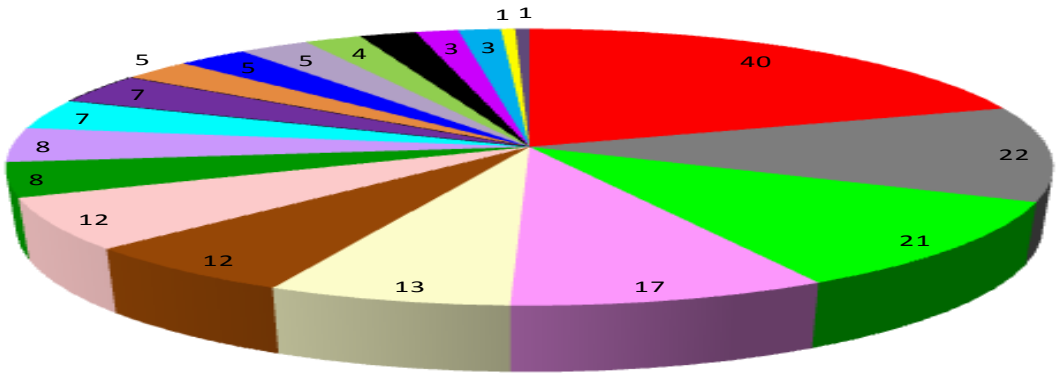
Fuente: www.gobiernodechile.cl/ministros/

4.3.3. Marco de actuación

Las UAI se alojan en cada uno de los ministerios, en las instituciones y empresas que conforman la Administración del Estado, con excepción de la Contraloría General, el Banco Central y las Municipalidades, siguiendo la política que les dicte el Auditor Ministerial.

El universo en el que ejercen sus atribuciones, son 198 entes en los diversos ministerios: 40 Salud (20%); 22 Defensa (11%); 21 del Interior (11%); 17 Vivienda y Urbanismo (9%); 13 Economía, Fomento y Turismo (7%); 12 Hacienda (6%);12 Trabajo y Previsión Social (6%); 8 Educación (4%); 8 Planificación (4%); 7 Justicia (4%); 7 Agricultura (4%); 5 Relaciones Exteriores (3%); 5 Obras Públicas (3%); 5 Energía (3%); 4 Trasportes y Telecomunicaciones (2%); 4 Medio Ambiente (2%); 3 Minería (2%); 3 Secretaría General de Gobierno (2%); 1 Bienes Nacionales (1%); 1 Secretaría General de la Presidencia de la República (1%). (Ver gráfica y el desglose de cada una de éstas se encuentra en el ANEXO IV)

Gráfica 23. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno Chile – Universo 198 Entes, en 20 Ministerios



- M. de Salud = 20%
- M. de Defensa Nacional = 11%
- M. del Interior = 11%
- M. de Vivienda y Urbanismo = 9%
- M. de Economía, Fomento y Turismo = 7%
- M. de Hacienda = 6%
- M. del Trabajo y Previsión Social = 6%
- M. de Educación = 4%
- M. de Planificación = 4%
- M. de Justicia = 4%
- M. de Agricultura = 4%
- M. de Relaciones Exteriores = 3%
- M. de Obras Públicas = 3%
- M. de Energía = 3%
- M. de Transportes y Telecomunicaciones = 2%
- M. del Medio Ambiente = 2%
- M. de Minería = 2%
- M. Secretaría General de Gobierno = 2%
- M. de Bienes Nacionales = 1%
- M. Sría. Gral. de la Presidencia de la Rep. = 1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: www.dipres.gob.cl

4.3.4. Funciones

Las UAM tienen las siguientes funciones: a) proponer a la autoridad ministerial la política de control sectorial orientada a resguardar los intereses fundamentales del Ministerio; b) propiciar y fomentar la cohesión de las UAI de cada cartera que integra el ministerio, con el objeto de reforzar el control sectorial y mejorar la gestión; c) apoyar la gestión ministerial, mediante la entrega de información relevante de las UAI que sean de interés sectorial; d) propiciar el intercambio de experiencias exitosas entre las UAI del sector, para contribuir a generar

capacidades y/o competencias en los estamentos que requieran revitalizar sus sistemas de control; e) procurar que el Ministerio disponga de los mecanismos organizacionales adecuados a sus funciones; f) ejercer un control de gestión global mediante el examen de la información derivada de los sistemas de generación y evaluación adoptados, para verificar el grado de cumplimiento de las metas sectoriales; g) orientar el quehacer de las auditorías de las instituciones del sector hacia un enfoque preventivo de control; h) contribuir a que los niveles de decisión orienten sus áreas de responsabilidad hacia un ambiente de modernización con eficiencia y eficacia; i) participar en equipos multidisciplinarios que tengan como objeto mejorar la gestión, el ambiente de control y prevenir la ocurrencia de eventos que pongan en riesgo el cumplimiento de los objetivos del Ministerio, así como de la Presidencia de la República. Son atribuciones del Auditor Ministerial: a) dirigir el comité de auditoría ministerial; b) participar en el comité de asesoría técnica, que dirige el Auditor General de Gobierno; c) determinar con conocimiento de la autoridad ministerial, los objetivos ministeriales de auditoría; d) proponer la elaboración de un plan de auditoría a nivel ministerial; e) mantener a través de visitas, una comunicación permanente con los Jefes de las Unidades de planificación y control de gestión, con la finalidad de analizar situaciones de importancia que emerjan del grado de cumplimiento de los programas de auditoría; f) solicitar a las instituciones del sector: 1) todos los informes de auditorías, independientemente de quien las haya realizado; 2) información relativa al control financiero y presupuestario; 3) información referida a estudios y evaluaciones realizadas a la gestión de las instituciones del sector, elaboradas por organismos públicos y/o privados y 4) cualquier otra información que se estime contribuya a apoyar la gestión ministerial; g) retroalimentar los programas de auditoría cuando corresponda, por efectos de cambios en el escenario público o nacional, denuncias, imprevistos u otros factores; h) recomendar, propiciar, elaborar y/u organizar eventos y programas de capacitación y actualización de los auditores; i) examinar que las políticas, programas y estrategias propuestas por la administración, tengan concordancia con los objetivos sectorial o institucionales; j) participar en la orientación de la

planificación, recomendando puntos de control críticos o de interés sectorial; k) controlar el avance de los programas de auditoría de cada una de las UAI y l) disponer la contratación y ejecución, a solicitud de las autoridades o con la autorización de éstas, de auditorías externas.[211] Figura parecida a los Comisarios públicos, en tratándose del caso mexicano.

Funciones de las UAI: a) evaluar en forma permanente el sistema de control interno y proponer recomendaciones para su mejoramiento; b) evaluar el grado de economía, eficacia, eficiencia y equidad con que se utilizaron los recursos públicos; c) promover la adopción de mecanismos de autocontrol en las unidades operativas de la organización; d) verificar la existencia de adecuados sistemas de información, su confiabilidad y oportunidad; e) elaborar y proponer al subsecretario o titular de la entidad, el plan de auditoría anual; f) promover la coherencia de las políticas y actividades de la Unidad con aquellas emanadas de la autoridad presidencial y las orientaciones dadas por el CAIGG; g) efectuar el seguimiento de las medidas preventivas y correctivas y h) otorgar permanente y oportunamente aseguramiento al proceso de gestión de riesgos, de conformidad con las directrices del CAIGG.

4.4. Síntesis del estudio comparativo

De la descripción de las características de los Órganos de Control gubernamental de cada país estudiado, se presenta a continuación un cuadro resumen de sus componentes esenciales lo que nos permite analizar las coincidencias entre los países a nivel general y, algunas de las especificidades de las funciones de las UAI, que no solamente se orientan a la fiscalización sino, también a labores preventivas; brindan asesoría, incluso, algunas de ellas, establecen relaciones de cooperación con entes anticorrupción y con otros actores, lo que permite encaminarse hacia esquemas de gobernanza:

[211] Resolución exenta No. 23 del 1o de abril de 2011, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.

Cuadro 15. Síntesis del Estudio Comparativo

ELEMENTO	PAÍSES			
	ARGENTINA	DOMINICANA	CHILE	MÉXICO
Tipo del Estado.	Federal.	Federal.	Unitario.	Federal.
Forma de Gobierno.	Democrático, representativo y republicano.	Democrático, representativo y republicano.	Democrático y republicano.	Democrático, representativo y republicano.
Característica del sistema político.	Presidencialista.	Presidencialista.	Presidencialista.	Presidencialista.
Población.	37,000,000	10,100,000	17,000,000	112,336,538 (2)
IPC (1).	2.9	3.0	7.2	3.1
Denominación del Órgano Superior de Control Interno.	SGN	CGR	CAIGG	SFP
Denominación del Titular del Órgano Superior de Control Interno.	Síndico General de la Nación.	Contralor General de la República.	Auditor General de Gobierno.	Secretario de la Función Pública. (3)
Requisitos p/ser nominado Titular del Órgano Superior de Control Interno.	Licenciatura en: Ciencias Económicas o de Derecho y experiencia en Administración Financiera y Auditoría no inferior a 8 años.	Ser dominicano de nacimiento y de reconocidos valores éticos y morales; ser contador público autorizado o licenciado en finanzas; con más de 10 años de experiencia; no tener parentesco, por consanguinidad, en línea directa o colateral, hasta el tercer grado, con el Presidente de la República o el Secretario de Estado de Finanzas; no haber sido sancionado por delitos penales ni por sanciones administrativas.	No se establecen.	No se establecen.
Denominación del Órgano de Control Externo.	AGN	Cámara de Cuentas.	CGN	ASF

ELEMENTO	PAÍSES			
	ARGENTINA	DOMINICANA	CHILE	MÉXICO
Visión del Órgano Superior de Control Interno.	El Sistema de Control Interno que guía y coordina la SNG contribuye al logro de los objetivos del gobierno.	Regular el control interno en las entidades del Estado, con la finalidad de fomentar un ambiente de transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, generando confianza y seguridad en la ciudadanía, por el adecuado manejo de los recursos.	Carece de ésta.	La ciudadanía participa y confía en la Función Pública.
Misión del Órgano Superior de Control Interno.	La SGN, órgano rector del Sistema de Control Interno, coordina actividades orientadas a lograr que la gestión del sector público nacional alcance los objetivos de gobierno mediante un empleo adecuado de los recursos en el marco legal vigente.	Fiscalizar y evaluar el debido recaudo, uso e inversión de los fondos estatales, lo que tendrá como resultado una transparente rendición de cuentas de los servidores públicos, contribuyendo de este modo al logro de los objetivos institucionales gubernamentales y al bienestar de la sociedad dominicana.	Carece de ésta.	Consolidar un Gobierno honesto, eficiente y transparente.
Otras funciones relativas a Rendición de Cuentas del Órgano Superior de Control Interno.	Dictar y aplicar normas de control interno; realizar estudios jurídicos; hacer consultorías de: evaluación de programas, proyectos y operaciones; asesorías sobre control interno y seguimiento del registro de declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos.	Proponer ante las autoridades del sector público, la importancia y utilidad del control interno y asesorar sobre el mismo; normar, coordinar y realizar un programa de capacitación y actualización técnica en control interno, auditoría interna y en gestión financiera y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los profesionales de las áreas sustantivas de la institución.	Dirigir los estudios y hacer propuestas al CAIGG e informarle del resultado de las auditorías; asumir acciones de coordinación, en el ámbito de su competencia, con la Cámara de Diputados, la CGR y otros órganos de fiscalización que integren el sistema nacional de control de la administración.	Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas; ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública; inhibir y sancionar las prácticas corruptas; articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno; mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF; llevar el DECLARANET.

ELEMENTO	PAÍSES			
	ARGENTINA	DOMINICANA	CHILE	MÉXICO
Funciones relativas a supervisar y/o coordinar a las UAI.	Emitir y supervisar la aplicación, por parte de las UAI de las NAI; ejercer coordinación y supervisión hacia las UAI; establecer los requisitos mínimos de calidad técnica para la integración de las UAI, definir la especialidad profesional por actividad desarrollada; aprobar los PAT de las UAI; comprobar que los entes efectuaron las recomendaciones acordadas con las UAI; mantener un registro central de auditores; verificar la efectiva adopción de las medidas p/la persecución en sede judicial del resarcimiento de los daños patrimoniales.	Verificar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las UAI; coordinar, orientar y evaluar el trabajo de las UAI; efectuar el seguimiento y control de calidad de las labores de las UAI; evaluar la calidad técnica de los procedimientos y procesos ejecutados por las UAI; informar sobre desviaciones detectadas por las UAI con respecto al avance físico de los programas y proyectos de inversiones públicas; determinar la organización de las UAI.	Efectuar tareas de supervisión y de coordinación de los auditores ministeriales e institucionales, conforme a las directrices que imparta el CAIGG; orientar técnicamente las actividades de capacitación en materia de control y auditoría interna de la Administración.	Vigilar el cumplimiento de la normatividad en la APF; vigilar que se establezcan indicadores básicos de gestión en materia de operación para valuar el desempeño de las instituciones; que éstas elaboren su informe de autoevaluación y que cumplan con las recomendaciones correctivas y preventivas establecidas en los informes de auditoría emitidos por los OIC, así como llevar el DECLARANET.
Figura similar a los OIC.	UAI	UAI	UAI	OIC
Normatividad que fundamenta la actuación de las UAI.	Art. 100 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control.	Ley 10-07, que establece el Sistema Nacional de Control Interno.	Decreto Supremo N° 12 de 1997, del Ministerio Secretaría General de Presidencia.	Art. 37 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y Artículos: 3 ,inciso A numeral V y el inciso D, 9, 76 a 79 del Reglamento Interior de la SFP.
Dependencia Jerárquica.	Del ministro en donde estén adscritas.	Contralor General de la República.	Del ministro en donde estén adscritas, tanto la UAM como la UAI.	Secretario de la Función Pública.
Dependencia Técnica.	SGN	CGR	Auditor General de Gobierno y las autoridades sectoriales.	SFP
Nombramiento de Titulares de las UAI.	Los Auditores Internos Titulares, son nombrados por el titular que encabece la Dependencia o Entidad en donde estén adscritos, previa opinión técnica de la SGN.	El Contralor General de la República, nombrará al Director de cada UAI.	Los Auditores Ministeriales, son nombrados por la autoridad superior en donde estén adscritos, precalificados por el Auditor General de Gobierno y los Auditores institucionales, quienes dirigen las UAI, mediante un comité de selección que recurre al Auditor Ministerial, quien precalifica al candidato.	Secretario de la Función Pública.

ELEMENTO	PAÍSES			
	ARGENTINA	DOMINICANA	CHILE	MÉXICO
Funciones de fiscalización de las UAI.	Elaborar PAT y someterlo a la consideración de la SGN; aplicar las NAI que emita la SGN; verificar la implementación de las recomendaciones acordadas; practicar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, contratar auditores externos e informar al Presidente sobre posibles daños patrimonialesal Estado.	Elaborar PAT; evaluar el proceso de control interno y de la gestión pública, eficiencia operacional, calidad de la tecnología informática; existencia de autocontroles; confiabilidad de la información financiera y administrativa emitir los informes; dar seguimiento hasta el cumplimiento de las recomendaciones; inspeccionar y evaluar de acuerdo con NAI, evaluar la efectividad del sistema de seguridad y control de la tecnología informática utilizada; hacer auditorías financieras, operacionales o de cumplimiento.	Elaborar PAT,evaluar el sistema de control interno, el grado de economía, eficacia, eficiencia y equidad con que se utilizaron los recursos del Estado,verificar la existencia de sistemas de información, su confiabilidad y oportunidad y proponer recomendaciones y efectuar el seguimiento de las medidas preventivas y correctivas.	Elaborar PAT, realizar auditorías de legalidad, financieras, administrativas operacionales y de desempeño, identificar presuntas irregularidades; llevar a cabo el seguimiento de las observaciones generadas por todos los entes fiscalizadores, hasta su total cumplimiento; elaborar en su caso informes de presunta responsabilidad.
Funciones de asesoría y consultoría de las UAI.	Opinar previamente ante la autoridad superior, donde estén adscritas, sobre reglamentos y manuales de procedimientos.	Asesoría para la mejora del control interno y de la gestión.	Participar en la orientación de la planificación, recomendando puntos de control críticos o de interés sectorial.	Analizar y proponer con enfoque preventivo normatividad y mecanismos para fortalecer el control interno, asesorar a las áreas que le soliciten una opinión sobre mejora de procesos y/o normatividad sustantiva.
Otras funciones de Rendicón de Cuentas de las UAI.	Formular recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, así como de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.	Registrar, con fines de control interno, los contratos gubernamentales; coordinación con el control externo y colaboración con el control social y las actividades anticorrupción.	Promover la adopción de mecanismos de autocontrol así como la coherencia de las políticas y actividades de las UAI con las de la autoridad presidencial y las orientaciones del CAIGG.	Promover la presentación de quejas, denuncias e inconformidades y dar la debida atención a las mismas; sustentar las presuntas responsabilidades y en su caso sancionar a los servidores públicos; instruir los recursos que interpongan los servidores públicos e incluso presentar la denuncia penal correspondiente.

ELEMENTO	PAÍSES			
	ARGENTINA	DOMINICANA	CHILE	MÉXICO
Cantidad de entes sujetos a su acción.	247	262	198	218
Figura similar a los Comisarios.	Síndicos Generales Adjuntos de la Nación.	Dirección General de la Unidad de Auditoría Interna.	Auditores Ministeriales.	Comisarios Públicos.
Actuación de la figura similar a los Comisarios.	Cuando el Estado tenga participación accionaria: mayoritaria, minoritaria o igualitaria en sociedades comerciales y en sociedades e instituciones financieras, fungen como fiscalizadores.	Funge como enlace, coordinadora, facilitadora y supervisora de las actividades que le permitan a las UAI ejercer y realizar sus funciones con apego al mandato del Contralor General de la República.	Dirigir el Comité de Auditoría Ministerial y asesorarlo; determinar objetivos ministeriales de auditoría; proponer el PAT; mantener a través de visitas, una comunicación permanente c/los jefes de las UAI p/dar cumplimiento de los PAT; solicitar todos los informes de auditorías e información relativa al control financiero y presupuestario; retroalimentar los programas de auditoría, por efectos de cambios en el escenario público, denuncias, imprevistos u otros factores; organizar eventos y programas de capacitación; examinar que las políticas, programas y estrategias de la administración tengan concordancia con los objetivos sectoriales o institucionales; participar en la orientación de la planificación, recomendando puntos de control críticos; controlar el avance de los PAT de c/una de la UAI y contratar auditorías externas.	Representarán a la SFP ante las Entidades, participarán en sus órganos de gobierno y podrán hacerlo ante sus comités; analizarán los riesgos de corrupción, el nivel de transparencia y de rendición de cuentas en las Dependencias y Entidades en que sean designados y promoverán las correspondientes acciones de mejora; auxiliarán al Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control en la coordinación, supervisión e interrelación de los TOIC

Fuente: Elaboración propia con los datos desarrollados en el capítulo.
(1) IPC= Índice de Percepción de la Corrupción 2010.
(2) INEGI, censo 2010.
(3) Fuente: www.funcionpublica.gob.mx

Podemos concluir señalando que en América Latina actualmente, donde han emanado gobiernos democráticos, se está caminando a esquemas que generen rendición de cuentas y por ende gobernanza mediante el ejercicio de controles procedimentales clásicos como es la rectoría, actuación y supervisión de las UAI, así como de los OIC, contribuyendo a la rendición de cuentas. A partir de conocer las funciones del "Órgano Superior de Control Interno", a la Sindicatura General de la Nación (Argentina), a la Contraloría General de la República (Dominicana), al Consejo de Auditoría General de Gobierno (Chile), así como a la Secretaría de la Función Pública (México), podemos afirmar que existe, al mismo tiempo, control interno y externo. Sin embargo el control interno tiene diferentes matices: en el caso de Argentina las UAI, dependen jerárquicamente del ministro donde están adscritas, así como en Chile; el caso de República Dominicana, es el que guarda más similitud con el mexicano ya que jerárquica y técnicamente las UAI dependen del Contralor General de la República y éste a su vez directamente del Presidente de la República.

Los PAT se elaboran con base en el análisis de riesgos; en los tres casos hay figuras parecidas a los Comisarios que aun con diferentes roles, inciden en que asesoran, supervisan y correlacionan a las UAI y a los OIC con el Órgano Superior de Control Interno. Si comparamos con criterios de Schedler los países presentados están asumiendo la "answerability", es decir, los gobiernos se están regulando así mismos mediante el ejercicio de las atribuciones de sus Órganos Superiores del Control Interno, que son los que coordinan, son rectores normativamente y supervisores de las atribuciones que ejecutan las UAI y los OIC.[212]Un caso especial que puede posibilitar la mejora en la rendición de cuentas y en una discusión debatible en torno al control interno, es el chileno, ya que en julio de 2011, de acuerdo al Diario de Debates del Congreso, se discutió si es viable aun este modelo ya que aparentemente hay duplicidad de funciones entre el CAIGG y el control externo,[213] sin embargo, es el que tiene el mejor índice de percepción de corrupción de los países presentados, por lo que se puede advertir

[212] SCHEDLER, Andreas. Op. Cit. Pág. 13.
[213] Fuente: www.senado.cl/

que un adecuado balance del ejercicio de los fiscalizadores puede generar buenas prácticas. También podemos identificar a la asesoría como un rol fundamental de las UAI (República de Argentina, República Dominicana y República de Chile) y los OIC (México), para crear condiciones para rendir mejor.

Otro punto importante es el universo que deben de abordar las UAI (República de Argentina, República Dominicana y República de Chile) y los OIC (México), es decir, la cantidad y diversidad de entes que están sujetos a sus atribuciones, así como el tipo de organización al interior de los entes de control interno, con el fin de que haya un eficaz y eficiente cumplimiento de sus funciones, y en su adecuada coordinación. Por ejemplo en Dominicana, se les agrupa por ingresos, en México los OIC se agrupan por sectores. Otro factor a considerar es el número de habitantes, así como su división político administrativa y su tipo de Estado.

Sin duda, al estudiar los tres países aquí presentados, incluyendo a México, se advierte que cobra importancia la coordinación, la guía técnica, los equipos de trabajo multidisciplinarios, y la apertura gradual de perspectivas, con el fin de que dichos entes de control gubernamental no se constriñen a la fiscalización sino a otros elementos como la asesoría, la participación en consejos sociales, la intervención en comités de seguimiento en materia de transparencia, contrataciones, simplificación de trámites, verificación de nuevas TIC, elaboración de propuestas para modificar normatividad con el objetivo central de modernizar a la Administración Pública; pues sus actuaciones impulsan la rendición de cuentas. Se advierte asimismo, que a partir de una adecuada convivencia de los controles, tanto interno como externo, así como la proporción adecuada de uno y otro, se busca la complementariedad conforme a las características organizativas que imperan en cada país, lo cual puede contribuir gradualmente a generar esquemas de gobernanza.

En virtud del análisis desarrollado, estamos en condiciones de emitir las posibles soluciones mediante acciones específicas para que los OIC contribuyan a generar gobernanza o bien establecer que es mermada su capacidad de actuación para generar ésta en nuestro país.

CAPÍTULO 5

PROPUESTA SOBRE LOS ELEMENTOS DE ACTUACIÓN CON QUE DEBEN CONTAR LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN SU DESEMPEÑO, EN SU CONTRIBUCIÓN A UN ESQUEMA DE GOBERNANZA

Los asuntos públicos que son asignados a que se logre el desarrollo económico del país, deben operar apegados a los principios de control, fiscalización, vigilancia, previsión y rendición de cuentas, ya que son recursos de la Hacienda Pública. En virtud de lo anterior, en la presente tesis, se desglosan las siguientes propuestas, enmarcadas en siete rubros para que los OIC se acerquen a un esquema de gobernanza.

5.1. Replanteamiento de las principales funciones de los Órganos Internos de Control

Una vez establecido el origen y la evolución, las principales funciones de los OIC, y la comparación con otros países del control interno, a la luz del marco conceptual expuesto, se enuncian a continuación otras posibilidades para su desempeño, mediante las cuales se definiría un sendero en su desempeño hacia la gobernanza.

5.1.1. Se debe privilegiar la función fiscalizadora de los OIC

a) La planeación de las auditorías debe construirse a partir de un metodología de Mapas de Riesgo, en donde el Comisario del sector correspondiente, sea copartícipe de la elaboración y revisión de éste y funja como actor que vincule el plan anual de trabajo de los OIC con todas las áreas de la SFP que sancionan dicho plan (Unidad de Control de la Gestión Pública, Unidad de Auditoría Gubernamental, Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública y la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social); b) las auditorías deben privilegiar medir

el desempeño de las dependencias y entidades principalmente; c) se deben retomar las guías de auditoría específicas por rubro.[214]

Esto último, en función de que son documentos técnicos para normar y estandarizar el trabajo de auditoría que ejecuta el personal asignado a los OIC en las Dependencias, Entidades, órganos desconcentrados y Procuraduría General de la República, respecto de su programa anual de trabajo y para el desarrollo de las auditorías que practiquen, desde la planeación de la auditoría hasta la presentación del informe y en su caso el informe de presunta responsabilidad y sus seguimientos, para que se logre homologar la técnica aplicada por el cuerpo de auditores de los OIC, a fin de obtener eficiencia y eficacia en su trabajo, el que debe ser acorde con las nuevas exigencias que implica la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que busca armonizar la información financiera de los tres niveles de gobierno en aras de una mejor rendición de cuentas, lo que supone su respectiva fiscalización y coadyuvar a transparentar el ejercicio de la gestión pública; el ejercicio de la fiscalización ordenada, contribuirá al cumplimiento de metas y objetivos, y en su caso la recuperación de recursos económicos aplicados de forma improcedente o irregular, para promover la aplicación de sanciones a conductas irregulares para abatir niveles de corrupción; d) se deben de recuperar las buenas prácticas de aquellos OIC que mediante esquemas precisos y en su caso apoyados en las TIC han realizado auditorías ejemplares, cuyo resultado ha repercutido en hacer más eficiente la función fiscalizadora, así como desarrollar criterios de actuación de técnicas de investigación con base en experiencias exitosas y replicar así estos modelos de trabajo en los demás OIC y e) la SFP debe difundir de manera periódica y mediante las TIC, los resultados

[214] En 2010, la SFP, derogó dichas guías, al llevar a cabo la tala regulatoria, el resultado de ese proceso, sólo dejó vigente “La Guía General de Auditoría Pública” (su última actualización fue en agosto de 2011), sin embargo el universo por auditar en el sector público, es tan amplio que implica que para ser revisado sea de forma organizada y clasificada con la finalidad de realizar un análisis asertivo, es necesario tener guías específicas por rubro, de hecho dichos documentos fueron inspiradas en su oportunidad en las “Normas y Procedimientos de Auditoría”, emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (hoy en día, denominadas: “Normas Internacionales de Control de Calidad, Auditoría, Revisión, Otros Trabajos para Atestiguar y Servicios Relacionados”), ya que éstas eran una herramienta medular para el trabajo de auditoría en la SFP, así como en los OIC.

sobresalientes de las auditorías de los OIC, así como las acciones que tomó con motivo de las mismas, entre otros temas, informar sobre el número y tipo de asunto de presunta responsabilidad, tanto a funcionarios, como a particulares (proveedores y contratistas), así como los montos detectados con irregularidades por sector, ya que esto contribuiría a tener una mejor formación al interior de los OIC y tener modelos de actuación probados para que así trascienda el trabajo y el sentido de pertenencia de los integrantes de los OIC.

Por otro lado, las revisiones de control deben ser llevadas a cabo por el Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, y no por el Área de Auditoría Interna, ya que es una tarea netamente preventiva en la que se analizan los procesos y su mejora en la gestión pública, de tal modo que no se conflictúe su actuación en relación a la función eminentemente fiscalizadora del Área de Auditoría Interna.

Con ello realmente la APF, concebiría a quien ejecuta dichas revisiones, como un consultor, lo que coadyuvaría a que genuinamente se pueda efectuar un diagnóstico de la Dependencia o Entidad más preciso, por personal especializado de los OIC y se puedan visualizar los problemas de raíz y proponer soluciones integrales para solventar las problemáticas detectadas.

Adicionalmente, el SIP se debe explotar más y compartir la información relevante que se obtiene de éste con todos los OIC, con el fin de que cuando existan situaciones similares, se puedan abatir con mayor celeridad las observaciones con adecuadas recomendaciones y así se coadyuve a lograr eficiencia, eficacia y abatimiento de la corrupción, en virtud de que en dicho sistema se registran los informes de las auditorías practicadas, así como las observaciones y acciones de mejora, además de reflejar el seguimiento puntual sobre la solventación de las observaciones detectadas, ya que se registran las acciones que ejecutan las Dependencias y Entidades, para subsanar éstas; por tal motivo, es trascendente considerar este sistema como un generador de importantes insumos al interior de las Dependencias y Entidades y de los propios OIC.

En nuestra opinión, el control sobre los Gastos de Comunicación Social, lo deben asumir enteramente las Dependencias y Entidades, y sólo en caso de ser elegibles como fiscalizables mediante muestreos y de acuerdo a la metodología de mapa de riesgos, aplicar las correspondientes validaciones por parte de las áreas de Auditoría Interna de los OIC.

Sería conveniente también, que la SFP, implementara un software para que de forma remota cada OIC, le envíe la validación correspondiente de la “Retención de 5 al millar por Obra Pública y/o Servicios Relacionados”, ya que de hecho se está delegando esta función en los OIC, sin embargo no es eficiente la manera en cómo se transmite la información a la SFP.

De igual manera es conveniente que la SFP, en coordinación con cada subsecretaría y la CGOVC, revisen requerimientos específicos que turnan a los OIC, ya que dentro del SIP, se pueden explotar sin necesidad de requerir de nuevo la información a los OIC, esto en beneficio de ahorros de tiempo y aplicación de la fuerza de trabajo, tanto en las áreas centrales de la SFP, así como al interior de los OIC.

De conformidad con el Reglamento de la SFP, los OIC deben proporcionar asesorías a las Dependencias y Entidades donde estén designados, sin embargo dicho ordenamiento no hace distingo alguno en relación a las dimensiones de los OIC, es decir, no todos los OIC tienen la misma cantidad ni denominación de áreas, ni de personas, por lo que sería procedente que en virtud del tema a tratar para efectos de la asesoría requerida, y del tamaño del OIC, se pudiera canalizar dicha asesoría al OIC cabeza de sector, o bien que los Comisarios del sector correspondiente otorgarán dicha asesoría, apoyados directamente con el Área específica de la SFP y coordinarán dicha información con el TOIC, a efecto de apoyar la gestión y de dar una respuesta oportuna y puntual.

5.1.2. Reorientación del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública

Considero que en primera instancia debe replantearse el Programa de Mejora de la Gestión Pública, de modo tal, que sea más práctica y sencilla la metodología para analizar los trámites y servicios que cada Dependencia y Entidad realizan, así como su mejora y seguimiento, para que realmente se brinden servicios de calidad a la ciudadanía y al interior de las propias instituciones. En tal caso, es medular el considerar a los diferentes actores que interactúan en esta red de procesos, por lo que el OIC, debería promover que las Dependencias y Entidades realicen foros en los que realmente se escuche a dichos actores y se consideren sus aportaciones para mejorar la misión y visión de cada ente en la APF, lo que permitiría derivar acciones para eficientar los trámites y servicios, mediante un plan a mediano plazo. Propongo, en este sentido que esta área del OIC, sea un mecanismo transitorio para lograr el acercamiento a la ciudadanía y promueva la eficiencia y eficacia; sin embargo debe de tender a desaparecer del OIC, para incorporarse plenamente a cada Dependencia y Entidad y hacer propia la prevención y mejora de procesos, como parte de su planeación estratégica, por lo que el OIC desempeñará en lo futuro únicamente un papel de fiscalizador del sistema.

En tanto que las acciones del COCODI, se consideran fundamentales ya que brindan una herramienta colegiada que le queda al OIC antes de ventilar riesgos de importancia en la Junta de Gobierno y donde realmente puede prevenir situaciones críticas, sin embargo, de nuevo sugerimos la intervención del Comisario Público designado a este órgano colegiado, como un vocal activo y corresponsable de la asesoría que se otorgue, así como de los pronunciamientos que realice en nombre de la SFP, e incida en las decisiones en materia de control interno, de tal manera que mediante su intervención se denote una política pública convergente con el TOIC, en pro de disminuir los riesgos y coadyuvar a que las Dependencias y Entidades cumplan su misión. Asimismo, se requiere que la evaluación del control interno se simplifique por parte de la SFP, ya que aun cuando el manual de Control Interno contempla que el OIC, debe emitir un Informe

Anual del estado que guarda el Sistema de Control Interno, aun se carece de una metodología consolidada para realizarlo, pues no hay una homologación y queda a criterio de cada TOIC manifestarse al respecto, restando transparencia e importancia a dicho control, pilar fundamental para la Administración Pública, su rendición de cuentas, y la gobernanza misma.

En cuanto a los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, Obra Pública y Enajenaciones, es necesario que de manera específica cada OIC, tenga un posicionamiento y éste quede asentado en el acta correspondiente, ya que si bien es cierto no tiene voto, el hecho de que se manifieste de manera específica sobre cada evento, coadyuva a la transparencia. En ese aspecto, el OIC debe ser promotor de la participación de los testigos sociales en dichos eventos.[215]

En lo relativo al Comité Interno de Ahorro de Energía y Agua, se sugiere que los OIC, sólo se avoquen a fiscalizarlo selectivamente, y no que formen parte de dichos órganos colegiados, ya que les resta transparencia, pues no hay una adecuada segregación de funciones.

Los portales de transparencia existen a partir de la Administración 2000-2006 y han sido valiosos, sin embargo no han evolucionado, ni han reaccionado a la demanda actual que la ciudadanía exige. Por ello, el trabajo que desempeñan los OIC en el rubro denominado “Transparencia focalizada”, debe ser más riguroso y organizado, es decir, es imprescindible que cada OIC en su respectiva Dependencia o Entidad, se erija en real promotor de la rendición de cuentas, mediante el análisis del historial de solicitudes de información con mayor

[215] Los testigos sociales son las personas físicas que pertenezcan o no a las ONG, así como las propias ONG, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría, que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, o a solicitud de la propia Secretaría podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas. Este concepto, se plasmó con base en el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicadas en el D.O.F. del 16 de Diciembre de 2004, el cual contiene el “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.

incidencia, para que tal información se difunda realmente de forma periódica como un deber cotidiano más, a través de que cada TOIC proponga a dicho Comité de Información de la Dependencia o Entidad en que se encuentre adscrito, que la información mayormente solicitada por los diversos usuarios de la misma, sea parte integrante de dicho portal y se procure cumplir a cabalidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Es necesario revisar de nueva cuenta mediante el COMERI, la normatividad interna, ya que en virtud de la declaración de la veda de normatividad y aun cuando se ganaron por México dos premios importantes otorgados por la ONU, este hecho no impide que se mejore ésta, sobre todo que se contribuya a abatir la corrupción, ya que en la medida que se suprimió normatividad, ha quedado endeble el encuadramiento de conductas para determinar posibles irregularidades, y en su caso, se emita la sanción correspondiente.

En efecto, el Subsecretario General para Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Sha Zukang; entregó el 24 de Junio de 2011 al titular de la SFP, dos reconocimientos de primer lugar del Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público en dos categorías, para la región de América Latina y El Caribe, en su edición 2011; en el marco del Día Internacional de la Administración Pública, celebrado en el Mlimani City Conference Centre, África. Dichos reconocimientos, son considerados como los de mayor prestigio a la excelencia en el sector público a nivel mundial. Las categorías en las que México resultó ganador fueron: “Prevención y combate a la corrupción en el servicio público”; a través de la mejora de la eficiencia en el gobierno por medio de la simplificación administrativa; y “Promoción de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas”, a través de mecanismos innovadores. En la primera se recibió el galardón por el proyecto “Regulación Base Cero para mejorar la eficiencia administrativa en el Gobierno Federal de México”, que ha permitido eliminar 15 mil 835 normas y 2 mil 189 trámites y servicios; de éstas, 10 mil 147 normas administrativas fueron sustituidas por nueve manuales de aplicación general en la APF, vigentes desde agosto de 2010, que simplificaron y estandarizaron procesos en las 279

instituciones de la APF. Dichos manuales regulan las siguientes materias: Auditoría; Control Interno; Obra Pública; Recursos Financieros; Recursos Humanos; Recursos Materiales; Tecnologías de la Información y Comunicaciones; y Transparencia.

Respecto del segundo, fue premiado por el concurso “El trámite más inútil”, lanzado en septiembre de 2008 para conocer la opinión de los ciudadanos sobre cuáles trámites del gobierno deberían ser eliminados, así como para indentificar aquellos susceptibles de mejora y/o eliminación. Dentro de las reglas de postulación de la ONU, no se acepta la auto-nominación de proyectos. Así, el proyecto de Regulación Base Cero fue postulado por la revista Política Digital, mientras que Transparencia Mexicana, nominó al concurso “El trámite más inútil”.[216]

Figura 10. Premios Otorgados por la ONU, al Servicio Público, Junio 2011



[216] Véase: http://funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/junio-2011/comunicado-230611.html

Fue una gran distinción que México haya ganado dichos premios; sin embargo, en nuestra opinión debe darse un seguimiento particularmente a la normatividad actual, si se apuesta a la excelencia administrativa y a combatir la corrupción, por ello es necesario revisar el contenido de los manuales y verificar que se contemplen los elementos que hagan viables y expeditos los procesos en la Administración Pública.

Dichos manuales fueron elaborados por la SFP, la que dirigió grupos de trabajo por cada manual y selectivamente les requirió a algunos OIC, personal especializado por tema; este personal colaboró con sus aportaciones para la elaboración de los manuales, conforme a las líneas genéricas dictadas por los responsables a nivel central de la SFP, aunque es importante considerar que, en parte por el reducido plazo para integrar dichos manuales, los proyectos de éstos no fueron socializados a los TOIC, que contribuyeron con su personal a su elaboración, por lo que estamos conscientes de que este trabajo puede ser perfectible y, por ende es necesario su análisis. Por ejemplo, en el caso del Manual de Control Interno, hoy en día no se ha determinado una metodología específica para que los OIC rindan el Informe Anual del estado que guarda el Sistema de Control Interno, pues dicha metodología aun no cuenta con el soporte tecnológico para su puesta en marcha.

También podríamos referirnos al manual de las TIC, que en nuestra opinión es demasiado ambicioso, pues incluye requisitos de vanguardia; sin embargo no todas las Dependencias ni Entidades cuentan con las herramientas y/o personal especializado que contempla dicho manual, por lo que sugerimos que en primera instancia se realice un diagnóstico puntual de la situación de las TIC, así como del personal que las maneja, en cada Dependencia y Entidad, por sector; asimismo en muchos casos el hardware es rentado, situación que complica la aplicación de dicho manual.

Manifestamos que es necesario revisar estos manuales de forma colegiada. Para tal efecto la SFP, debería llevar a cabo foros por sector, apoyándose en los OIC

así como con el personal especializado de los mismos, que en su oportunidad contribuyeron a elaborar dichos manuales, considerando también a expertos académicos, a las cámaras de las diversas industrias del país y sobre todo a los servidores públicos usuarios de los manuales, con lo cual se lograría captar el conocimiento que existe entre las diversas redes de actores que intervienen en estos manuales y sobre todo ampliar el margen de transparencia con la que se ejerce la gestión pública. Una vez realizados estos foros y siendo la SFP rectora de los mismos, con esta información se pueden enriquecer los manuales, de tal modo que rijan la actuación de los servidores públicos y en su caso de los particulares y se garantice su operatividad al interior de la APF, identificando y reconociendo también el talento que existe en particular, en los OIC, con lo cual se pueda dar un mayor sentido de pertenencia y compromiso del personal de los mismos hacia la SFP. Lo anterior, tendría un impacto de pluralidad y reconocimiento en la red de actores que interactúan en los diversos procesos que realiza la Administración Pública.

Es necesario que los OIC coadyuven a la rendición de cuentas y transparencia, no sólo en los cambios de administración sexenales, sino cada vez que existan cambios en los niveles de directores generales de dependencias y sus homólogos en las entidades. si bien es cierto que los lineamientos vigentes para realizar las Actas Entrega-Recepción limitan la intervención de los OIC a verificar que el acta se realice conforme a los decretos emitidos por la SFP en 2005,[217] correspondientes y a presenciar dicho acto, también es cierto que en materia de control, observaciones y riesgos relevantes, dichos órganos tienen el conocimiento específico del caso, por tal motivo, en nuestra opinión, los OIC, deben verificar que tales puntos estén contenidos, en su caso, en las Actas Entrega-Recepción en las que participen.

[217] Decreto para realizar la entrega-recepción del informe de los asuntos a cargo de los servidores públicos y de los recursos que tengan asignados al momento de separarse de su empleo, cargo o comisión, publicado en el D.O.F. del 14 de Septiembre de 2005. Y el Acuerdo que establece las disposiciones que deberán observar los servidores públicos al separarse de su empleo, cargo o comisión, para realizar la entrega-recepción del informe de los asuntos a su cargo y de los recursos que tengan asignados.

5.1.3. Reorientación de las Áreas de Quejas y Responsabilidades

Todo servidor público utiliza recursos que le han sido confiados para la consecución de sus atribuciones específicas. Por este motivo, dichos servidores están sujetos a diferentes tipos de responsabilidad, una de ellas, es la administrativa, la que está vinculada con los deberes de preservación de los intereses públicos fundamentales, su buen despacho, así como la rendición de cuentas; en tal virtud, en las "Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección," se establece que los actos u omisiones con presunta responsabilidad administrativa determinados en las auditorías, revisiones, visitas de inspección y/o en el seguimiento de las observaciones, se harán constar en un informe de presunta responsabilidad administrativa. Dicho informe deberá ser elaborado por el auditor responsable, y para ello se podrá auxiliar con el Área de Responsabilidades, designando a un servidor público de dicha área, como asesor, a efecto de que brinde asesoría no vinculante al auditor responsable, desde el inicio de la elaboración de dicho informe, hasta su conclusión.[218] Para lograr eficiencia en la auditoría practicada, dicho informe se turna al Área de Quejas. Si dicha área determina que es procedente una responsabilidad conforme al marco normativo correspondiente, turna el asunto al Área de Responsabilidades, quien una vez agotado el proceso legal correspondiente, en su caso emite la sanción procedente, que puede ser económica, es decir de acuerdo con la actual regulación, respecto del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, una sola autoridad de carácter administrativo (cada OIC en la respectiva Dependencia o Entidad donde estén asignados), es la que da inicio a las investigaciones que pueden constituir una probable infracción a las disposiciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos, y ella misma es quien emite la sanción correspondiente, en nuestra opinión dicho proceso, quebranta el equilibrio procesal al erigirse en juez y parte. Lo cual implica que actualmente, tanto la SFP así como los OIC, tengan el monopolio para investigar y sancionar a los servidores públicos a quienes se les

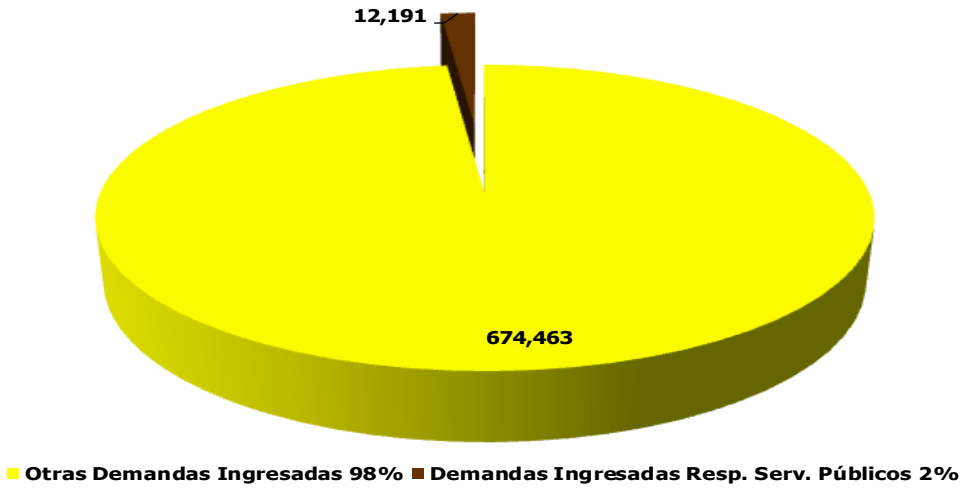
[218] Acuerdo por el que se establecen las "Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección," publicado en el D.O.F. del 12 de Julio de 2010.

imputa alguna responsabilidad, a través de un procedimiento que es iniciado, resuelto y revisado por la misma autoridad, debilitando con ello la certeza de neutralidad que debe existir en sus actuaciones, es decir se demerita la imparcialidad;[219] por lo que en aras de una mejor rendición de cuentas, de la "answerability", y de elementos que impliquen gobernanza, sugerimos que esta función debe estar a cargo de una "Sala Especializada" para conocer y resolver sobre asuntos de carácter administrativo en el TFJFA, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, con la finalidad de que sea un órgano dotado de plena autonomía, el comisionado para imponer las sanciones que correspondan. Conforme a la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de nuestra carta magna, se estableció como una de las facultades del Congreso, la posibilidad de que los tribunales administrativos, sancionen a servidores públicos.[220]

Existen datos del TFJFA, en que se determinó que del año 2000 a febrero de 2007, se ingresaron un total de 686,654 demandas, de las cuales 12,191 (2%), correspondieron a las que fueron materia de responsabilidad de los servidores públicos:

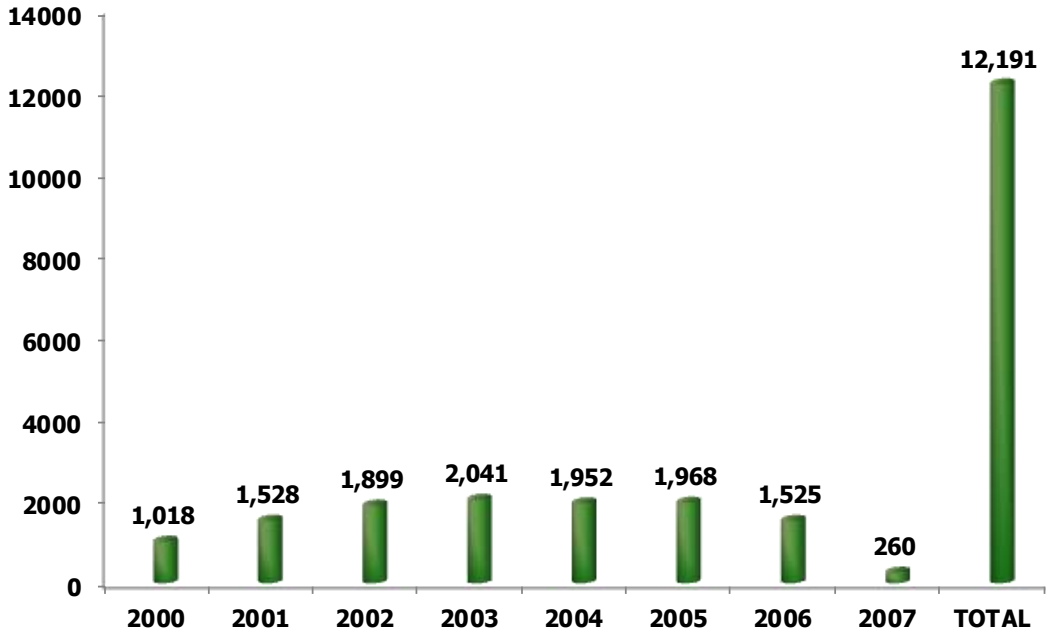
[219] Para John Stuart Mill en su libro "El Utilitarismo" estableció que la imparcialidad constituye una de las virtudes de la justicia viva que se hace presente en la persona del juzgador.
[220] De conformidad a la reforma del artículo 73, fracción XXIX-H, el Congreso podrá expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones, conforme al D.O.F. publicado el 4 de Diciembre de 2006.

Gráfica 24. Demandas ingresadas anualmente al TFJFA de 2000 a Feb 2007 en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos en comparación con el total de Demandas: 686,654



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos , en el "Foro de Análisis a la Reforma Constitucional en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos," con información de la ponencia del Magistrado de la Sala Superior del TFJFA, Manuel Hallivis Pelayo en la Universidad La Salle, el 28 de Marzo de 2007.

Gráfica 25. Demandas ingresadas anualmente al TFJFA de 2000 a Feb 2007, en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos , en el "Foro de Análisis a la Reforma Constitucional en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos," con información de la ponencia del Magistrado de la Sala Superior del TFJFA, Manuel Hallivis Pelayo en la Universidad La Salle, el 28 de Marzo de 2007.

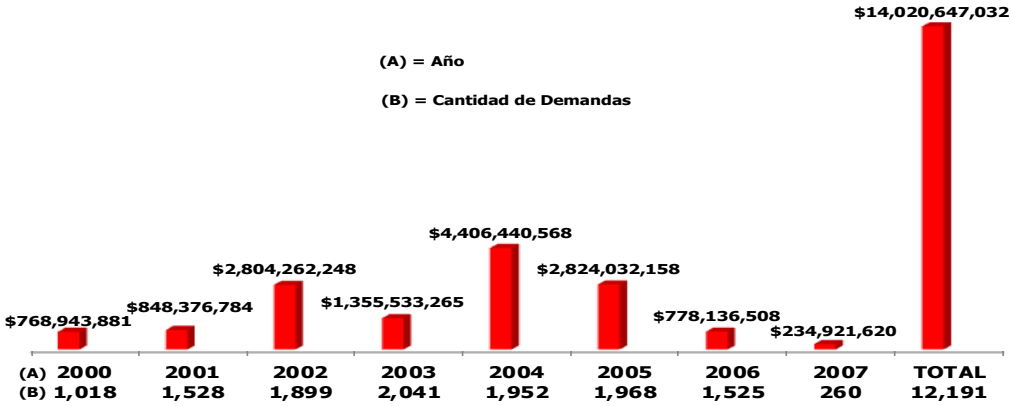
La cuantía total de las demandas ingresadas al TFJFA por dicho periodo ascendió a $976,674,324,169.00 de los cuales $ 14,020,647,032.00 (1%), correspondió a la materia de responsabilidad de los servidores públicos:

Gráfica 26. Demandas ingresadas anualmente al TFJFA de 2000 a Feb de 2007 en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos en comparación con el total de Demandas: $ 976,674,324,169.00



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos , en el "Foro de Análisis a la Reforma Constitucional en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos," con información de la ponencia del Magistrado de la Sala Superior del TFJFA, Manuel Hallivis Pelayo en la Universidad La Salle, el 28 de Marzo de 2007.

Gráfica 27. Monto anual de los expedientes ingresados al TFJFA, en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos vs. La cantidad de dichas Demandas de 2000 a Feb de 2007



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos , en el "Foro de Análisis a la Reforma Constitucional en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos," con información de la ponencia del Magistrado de la Sala Superior del TFJFA, Manuel Hallivis Pelayo en la Universidad La Salle, el 28 de Marzo de 2007.

Adicionalmente, el Reglamento actual de la SFP, establece que los TOIC y las Áreas de Quejas y Responsabilidades se constituyen en instancias de investigación, acusación y sanción, sin embargo su naturaleza es eminentemente administrativa y no jurisdiccional, por tanto en nuestra opinión, su función debe limitarse a investigar y evaluar el servicio público, más no a sancionar conductas. Por lo que se requiere una reforma a las fracciones XII y XVII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para excluir la competencia tanto de las áreas centrales de la SFP, como en los OIC de imponer sanciones, con lo cual se lograría delimitación de funciones, por tal motivo los OIC deben dejar de emitir sanciones, en virtud de que su facultad debe radicar en investigar y evaluar el servicio público únicamente; para que se contribuya a una mayor transparencia, es necesario que el Área de Quejas integre el expediente y la emisión de la sanción deberá estar fuera de la SFP y de los OIC. La sanción debe ser competencia del TFJFA para que se logre mayor credibilidad de la función desempeñada del control interno en el Poder Ejecutivo Federal.[221]

Si al Área de Responsabilidades, se le excluye la función de emitir sanciones, dicha área podría orientar sus funciones para ser asesora del OIC, brindando dicho servicio primordialmente al Área de Auditoría Interna. El área que proponemos se podría denominar Área Jurídica y otorgaría soporte técnico al interior del OIC, resolvería inconformidades, llevaría a cabo conciliaciones, aunque ya no sería un área que emita sanciones, con dicha limitación se lograría mayor certeza jurídica privilegiando la imparcialidad, que es una de las características de la impartición de justicia.

Los sistemas de control y fiscalización, contribuyen a asegurar legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, eficacia e imparcialidad en el desempeño del servicio público, y con ello se fortalece la gestión gubernamental. Al adjudicarle al TFJFA, la tarea de sancionar a los servidores públicos, se permitiría cuidar la legalidad de una forma específica y contundente; al separar está función del Ejecutivo, en

[221] Foro de Análisis a la Reforma Constitucional en Materia de Responsabilidades de Servidores Públicos, en la Universidad La Salle, Marzo de 2007.

materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se contribuiría a fortalecer la seguridad jurídica y a imprimir un esquema de gobernanza en la APF.

Paralelamente, se debe promover la cultura de la denuncia, para lo cual, se deben considerar esquemas normativos, a efecto de proteger a las personas que denuncian casos de corrupción, con el objetivo de salvaguardar su integridad física y patrimonial y asegurar la instalación de líneas telefónicas directas y gratuitas para recopilar estos hechos; así como empoderar ciudadanos y organismos de la sociedad civil, a través de dotar de mayores atribuciones a las contralorías sociales para el desarrollo de sus funciones, en una primera etapa con asesoría de los OIC, sobre todo en los aspectos técnicos, lo que traería como consecuencia, mejorar la claridad de programas para que se conviertan en derechos ciudadanos exigibles, situaciones que contribuirían a que los actores sociales vigilen las políticas públicas implementadas y se geste así gobernanza.

Se debe de ampliar la responsabilidad de las obligaciones de apegarse a la transparencia en los siguientes entes, en virtud de que todos ellos reciben recursos públicos, directa o indirectamente, y en todos ellos hay centros de decisión que afectan la gobernanza: a) Sindicatos públicos; b) Partidos políticos; c) Entidades con servicios concesionados y d) Universidades públicas.

Establecer la obligatoriedad a todos los servidores públicos, independientemente del monto de sus emolumentos, de presentar la Declaración de Situación Patrimonial, en todos los niveles de Gobierno, es decir, Federal, Estatal y Municipal, así como en los poderes Legislativo y Judicial, con el objetivo de tener elementos de juicio para poder calificar su evolución patrimonial y así tener un factor más que inhiba prácticas deshonestas, o en su caso, poder contar oportunamente con elementos para establecer una posible irregularidad patrimonial.

5.1.4. Reorientación del Área de Inteligencia e Información

En aquellos OIC donde se haya definido en su organigrama la existencia de esta área, la SFP deberá establecer mecanismos de vinculación con ellos, de una manera más abierta y directa, pues si bien es cierto que a partir de los casos que se han aplicado técnicas de inteligencia exitosos y de usuario simulado,[222] mediante los que se ha detectado redes de corrupción, o bien se han publicitado las sanciones impuestas, hay un insuficiente conocimiento en los OIC, sobre diversos aspectos implícitos en determinada estrategia anticorrupción, como por ejemplo el alcance de los convenios que dicha dirección central de la SFP tiene establecidos con otras autoridades en los diferentes ámbitos de gobierno, e incluso con la iniciativa privada, de tal modo que se logre tener una lucha integral y coordinada contra la corrupción. Por ejemplo a nivel central, dicha área puede tener tecnología de punta a nivel de las TIC para poder hacer investigaciones, precisar y evidenciar irregularidades; sin embargo esto no se ha difundido al interior de los OIC, por lo que sugerimos que se puntualicen los alcances de dicha área central de la SFP y se difundan al interior de los mismos, a través de los Comisarios, quienes desempeñarían un papel de enlace entre los TOIC y la SFP, para el logro de una mejor práctica de esta estrategia.

De manera general, es conveniente que se establezcan por medio de la SFP, convenios de colaboración con diversas autoridades “proveedoras de información” y que éstos tengan alcance hacia los OIC, por ejemplo en los Registros Públicos de la Propiedad de las diferentes entidades del país, con el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y con autoridades emisoras de permisos y licencias, con la finalidad de dar celeridad a la obtención de pruebas y a la realización de compulsas, para que los OIC, logren de forma directa, realizar estos eventos, sea más expedita su actuación, en la integración de investigaciones y/o auditorías y en su caso proceder a elaborar las denuncias correspondientes.

[222] Usuario Simulado: estrategia de la SFP, a través de la cual servidores públicos, prestadores de servicio social y gente de la tercera edad realizan trámites, solicitan servicios y participan en licitaciones de manera encubierta. Lo anterior con el fin de detectar posibles prácticas de corrupción. Ver Segundo Informe de labores SFP, 2008, Pág. 11.

5.1.5. Precisar el Convenio de Cooperación y Colaboración celebrado entre la SFP y la ASF

Aun cuando existe un Convenio de Cooperación y Colaboración celebrado entre la SFP y la ASF, en la realidad se ha observado que dicho instrumento es susceptible de mejorarse y precisarse, puesto que se establecieron obligaciones con plazo perentorio tanto para la SFP, como para los OIC, en lo relativo a la aplicación de las acciones establecidas en los informes de la cuenta pública de cada ejercicio fiscal emitidos por la ASF, aunque éste no es recíproco, ya que la ASF, es discrecional en la entrega de la información que soporta las observaciones que efectúa a las Dependencias y Entidades, lo que repercute en las acciones que promueve y que tienen trascendencia al interior de los OIC, ya que éstos, actúan y dan seguimiento o inclusive hasta sancionan a los servidores públicos y/o contratistas, con base en dicho soporte.

Para que exista una auténtica cooperación anticorrupción, la actuación oportuna en cuanto a la aportación de pruebas y soporte de las observaciones determinadas por la ASF, es contundente, por lo que sugerimos que se establezca en dicho convenio, la precisión de los tiempos específicos para la entrega de información, que soporte las acciones emitidas por la ASF, al revisar la cuenta pública correspondiente y así los OIC estarán en posibilidad de actuar de forma más eficiente y oportuna para una mejor rendición de cuentas y en su caso emitir el informe de presunta responsabilidad.

Además, se pueden hacer programas anuales de trabajo conjuntos entre la ASF y la SFP incluidos sus OIC, con la finalidad de ampliar la cobertura de las auditorías y llevar a cabo un proceso integral mínimo de fiscalización de común acuerdo, con ello se eficientaría el gasto ejercido de ambas instancias fiscalizadoras.

5.1.6. Generación de normatividad técnica a nivel nacional

Es prioritario establecer el marco jurídico para la creación de un sistema nacional anticorrupción, que comprenda coordinación y evaluación del mismo para todas

las entidades federativas y todos los organismos fiscalizadores, considerando que será necesario que se genere una Guía General de Auditoría Pública y Guías Específicas por Rubro, mismas que deberían ser un mandato técnico en la actividad que desempeñan los auditores a nivel nacional; es decir que todos los auditores tanto de la ASF, SFP, OIC y de las demás instancias fiscalizadoras a nivel estatal y municipal, se rijan por éstas, para generar una homologación de criterios, y lograr compatibilizar la Ley General de Contabilidad Gubernamental y su denominada armonización,[223] acorde a los nuevos tiempos, logrando así equiparar técnicamente, la forma en que se realizan las auditorías para todo el cuerpo de auditores del país, lo que le daría una calidad trascedente al trabajo realizado de fiscalización mediante el ejercicio de una vigilancia más estricta por parte de todas las instancias fiscalizadoras. Lo anterior, fructificaría en un camino conducente a la gobernanza, orientado a ofrecer una puntual rendición de cuentas, así como atender respuestas ante algunos de los objetivos que se pretenden en dicha ley, a saber: a) Para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado. Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización[224] y b) Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema de contabilidad gubernamental, genere en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la

[223] Armonización: la revisión, restructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas. Véase: Art. 4, Fracción I del decreto por el que se expide la "Ley General de Contabilidad Gubernamental" en el D.O.F. de fecha 31 de Diciembre de 2008.

[224] Art. 2 del decreto por el que se expide la "Ley General de Contabilidad Gubernamental" en el D.O.F. de fecha 31 de Diciembre de 2008.

toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.[225]

5.2. Reorientación del papel de los Comisarios de la SFP

Es necesario que los Comisarios se erijan en especialistas del sector donde se encuentren asignados y se pronuncien como embajadores de los mandatos emanados de la SFP, realizando una función de verdadera vinculación hacia los OIC, de la siguiente manera: a) difundir de forma periódica a los OIC, los resultados relevantes de sus auditorías, así como de las acciones que se realizaron para abatir éstas, incluyendo en su oportunidad, el número y tipo de sanciones emitidas, tanto a funcionarios, como a particulares (proveedores y contratistas), así como enunciar los montos recuperados; b) asesorar a las Dependencias y Entidades del sector que les corresponda, de conformidad a la previa canalización que se realice de acuerdo a la clasificación que se haga del OIC en cuestión (con base en la dimensión del OIC respectivo y de la complejidad de la problemática detectada), o bien que mediante un pronunciamiento específico coordinen dicha información con el TOIC del sector correspondiente, a efectos de apoyar esta gestión y de dar una respuesta oportuna y puntual; c) ser promotores del código de conducta al interior de los OIC; d) ser enlaces de los OIC con otras autoridades en los diferentes ámbitos de gobierno, e incluso con la iniciativa privada, de tal modo que se logre tener una lucha integral y coordinada contra la corrupción; e) ser difusores y promotores de buenas prácticas de auditoría y fiscalización primordialmente entre los OIC de su sector, para eficientar dicha labor; f) involucrarse específicamente en la juntas de gobierno y en los COCODI, para hacer un frente común en la detección de riesgos, su manejo, administración y control, para que las Dependencias y Entidades logren cumplir su misión y g) deben involucrarse, emitir su opinión y efectuar una revisión periódica en cuanto a la estructura y conformación de los organigramas de los OIC, asimismo deben coadyuvar a establecer los diferentes perfiles de puestos de sus integrantes.

[225] Art. 19, fracción VI del decreto por el que se expide la "Ley General de Contabilidad Gubernamental" en el D.O.F. de fecha 31 de Diciembre de 2008.

5.3. Replanteamiento de la estructura organizativa de los Órganos Internos de Control

Es necesario realizar estudios organizacionales de los OIC para definir estructuras orgánicas tipo, es decir una vez evaluada la complejidad y tamaño de los procesos sustantivos de las Dependencias y Entidades donde se encuentran adscritos los OIC, considerando entre otros aspectos: las operaciones realizadas, el nivel técnico de dichas operaciones así como su complejidad, la cantidad y antigüedad de observaciones, el número de quejas, los resultados de auditorías y la cantidad de personal en la Dependencia o Entidad. Es necesario establecer estructuras de los OIC, por categorías en función de por lo menos los elementos arriba citados, para lograr una eficiente distribución de cargas de trabajo y remuneraciones acordes a los puestos desempeñados, con un enfoque específico a la rendición de cuentas, que permita dar prioridad a la función de fiscalización, por sobre las otras funciones ya replanteadas. Para tal efecto, se sugiere que el análisis se realice por sector y dicha propuesta deberá ser a un mediano plazo, considerando que se suprimirá el Área de Responsabilidades, la que se transformaría en un Área denominada “Jurídica” y que el Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, en lo concerniente a la mejora de procesos en un corto plazo, debe circunscribirse a la planeación estratégica que conduce la Dependencia o Entidad.

Asimismo, se deben establecer perfiles de puestos desde la SFP, por cada titular: TOIC; Titulares de las Áreas de Auditoría Interna; Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, Quejas y Titular del Jurídico del OIC, en su caso, así como determinar los demás niveles jerárquicos: directores de área, subdirectores, jefes de departamento, enlaces, así como el personal de apoyo, considerando para ello la opinión de los Comisarios Públicos.

Con base en esto, pueden establecerse OIC con diferentes configuraciones orgánicas, más acordes a la realidad operativa y de cumplimiento de desempeño para lograr su eficiencia, considerando la adaptabilidad-flexibilidad de dichas

configuraciones, con la finalidad de robustecer en el momento oportuno, a los OIC que así lo requieran, siempre en función de las necesidades de las Dependencias y Entidades para el logro de sus objetivos, para abatir la corrupción y transparentar la gestión pública.

Asimismo, gestionar que el recurso presupuestal que hasta ahora se eroga por los costos del OIC, se transfiera de las Dependencias y Entidades a la SFP, para disponer de ellos y estar en posibilidad de restructurar los tabuladores del personal de los OIC, de tal manera que la retribución sea equitativa en función de su categoría, eliminando con esto que las remuneraciones se otorguen de acuerdo con los tabuladores de las Dependencias y Entidades donde está actualmente asignado el personal de los OIC, además se podría contar así con una puntual medición de los costos en que incurren los OIC en su totalidad y estar en condiciones para evaluar su contribución, para abatir la corrupción y recuperaciones que se tienen mediante su actuación. También se puede redistribuir, con base en los procesos antes citados, al personal de los OIC, considerando el perfil requerido de conformidad a la estructura tipo de cada uno de los OIC conforme sus competencias, habilidades y experiencia, lo cual coadyuvaría a generar motivación en el personal, así como mayor sentido de pertenencia a la SFP.

5.4. Fortalecimiento del Código de Ética

Como sabemos, el antecedente de los códigos de conducta en la APF, deviene de las reformas efectuadas en marzo de 2002, a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en ésta, se le asignó a la entonces SECODAM, elaborar y publicar un código de ética para la federación, a su vez dicha dependencia, fue la primera en publicar su propio código.

Durante mucho tiempo en México, no se le daba importancia al aspecto ético en el ámbito del servicio público, nosotros consideramos que uno de los elementos para que haya congruencia con la contribución a la gobernanza, sin duda es el comportamiento de los diferentes actores, concretamente de los integrantes del

OIC, pero ¿cómo asegurarnos que esa conducta que ellos viven, concretamente sea un factor que incida en producir relaciones, información y elementos para la toma de decisiones de esta envergadura? Estamos convencidos que habría que partir de que en el ámbito de la función pública, es fundamental que las personas que la desempeñen, posean una cultura de servicio público. La vocación para y hacia el servicio público, se relaciona con una concepción cuyo basamento se da en el apego de ciertos valores para el ejercicio de la función pública, es decir, se fundamenta en la ética pública. La ética del servicio público, la conceptualizamos como aquel conjunto de valores esperados, que deben ser comprendidos, aceptados y ejercidos por todos los servidores públicos privilegiando el bien común; es decir, la ética del servicio trae como consecuencia que los asuntos públicos, sean tratados por los servidores públicos con transparencia y apego a la legalidad. Para tal efecto los servidores públicos de la SFP, incluidos los integrantes del OIC, asumen el Código de Conducta emitido por dicha dependencia; el cual consigna los siguientes valores: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.[226] Dichos valores deben guiar las tareas de los servidores públicos; aunque algunos estudiosos del tema como el Mtro. Oscar Diego Bautista, asevera que la ética de los servidores públicos no se reduce a una mera lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada servidor público, que se traduce en actos concretos orientados al interés y bien público y se manifiesta en la virtud por parte de los servidores públicos.[227]

Así, la cultura pública de los servidores públicos, debe de reflejar el interés por los valores y principios, tendiendo un andamiaje hacia la gobernanza, sin embargo es necesario admitir, que aun dichos valores no están arraigados de forma generalizada y se requiere de procesos de promoción y socialización de los mismos, por lo que advertimos tal como lo señala el Dr. Rodríguez Arana, que el

[226] Código de Conducta, emitido por la SFP.
[227] DIEGO BAUTISTA, Oscar. La Ética en los Servidores Públicos, México, Universidad Pedagógica Nacional, 2001, Pág. 90.

reto que se plantea hoy en la ética, no es sólo su divulgación, sino más su interiorización por el servicio público y su aplicación en la función pública, mediante la congruencia entre los pronunciamientos y sus hechos.[228]

A principios del año 2007 al interior de la SFP, se creó el Comité Consultivo para la Gestión Pública, integrado por reconocidos académicos con el objetivo de favorecer una participación intensa, responsable, informada y crítica con la finalidad de evaluar el desempeño del impacto de los programas y acciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; analizar y proponer estrategias y líneas de acción para contribuir al cumplimiento de la misión de la SFP, de consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente; promover el análisis, reflexión y discusión sobre los programas y acciones instrumentados por la SFP y coadyuvar con ésta en la difusión de sus programas, acciones y resultados obtenidos, [229] sin embargo, solo se realizó una siguiente Sesión Ordinaria el 15 de agosto de 2008, por lo que sugerimos se retomen las labores de dicho comité para generar acciones tendientes a la gobernanza, en el que se incluya el cumplimiento del Código de Ética así como formas creativas de su difusión y promoción.

Para concluir, conviene señalar que para construir gobernanza se requiere transformar mentalidades, comportamientos cotidianos y de cultura. Generalmente esto implica ver logros a un mediano plazo y en el camino generalmente nos enfrentamos con obstáculos con respecto al desempeño en el servicio público, sin embargo, estamos convencidos de que sí se fomenta la cultura de servicio público y el cuerpo de titulares de OIC, y sí los Comisarios, se erigen en su actuar cotidiano en promotores de éste, manifestando esta actitud, fundamentalmente en los equipos de trabajo en que fungen como líderes y asesores y serán reconocidos por los demás servidores públicos dentro y fuera de los OIC y ante los diversos

[228] RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime. La Dimensión Ética. Edit. Dykinson S.L., Madrid, 2001, Pág. 280.
[229] Véase: http://www.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/884/3/acta_instalacion.pdf

actores con los que se interrelacionan como entes organizados, coordinados y se dirigen hacia un objetivo común, obran en apego a la transparencia, capitalizando la técnica que han adquirido en el desarrollo de su ejercicio profesional, se podrá contar con un capital ético, tal que el código de conducta actual, podría coadyuvar a mejorar la actuación de los OIC.

5.5. Planteamiento de la profesionalización de los integrantes de los Órganos Internos de Control

Se puede considerar que el contexto de política pública bajo el cual se formaliza el Servicio Profesional de Carrera en México, es el "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006", a cargo de la SFP, concretamente en la denominada "Agenda de Buen Gobierno", la cual conforme al numeral 3, Gobierno profesional, se planteó como meta toral: "Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico del país."[230] Sin embargo, la aplicación de la norma, no se ha cumplido entre otros ámbitos en los brazos operativos de la SFP, es decir, en los OIC.

Para confirmar los objetivos de nuestra tesis, nos permitimos sugerir la profesionalización del personal de los OIC, a través de una propuesta del Servicio Profesional de Carrera (SPC), entendiendo por éste: "un sistema de articulación del empleo público, mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales,"[231] la cual no debe ser considerada ni concluyente, ni definitiva, ya que cualquier SPC, tiene en el capital humano su materia prima fundamental, que implica la necesidad de reconocer que

[230] Véase: www.funcionpublica.gob.mx
[231] LONGO, Francisco. "La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política", Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington, D.C., Abril 26 y 27. 2001. Pág. 6.

el sistema mediante el cual opere cualquier SPC, incluido el de los OIC, deberá circunscribirse a los principios de la Teoría de Sistemas, en donde el modelo propuesto, basado en los principios meritocráticos, permita una constante retroalimentación que dé lugar a una mejora continua que, en términos de lo manifestado por el Dr. Mario Alberto Fócil Ortega, aporte permanentemente "un impacto favorable en el desempeño de los servidores públicos, en la mejora de las políticas gubernamentales, y en la modernización de la administración pública federal".[232]

En efecto, estandarizar los perfiles y descripciones de puestos del personal de los OIC, es el inicio del camino para precisar las características profesionales requeridas para los integrantes de éstos. Por otra parte es indispensable actualizar el inventario de recursos humanos de los mismos, contenido en el SISDO, para tener información clara y objetiva para la detección de un diagnóstico y determinar las necesidades de capacitación que contempla todo SPC.

Una vez analizadas las profesiones de los titulares de los OIC, a partir de la información solicitada a la SFP, nos percatamos que es necesario subsanar el hecho de que en el del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública subyace el mayor número de personal de diversas profesiones, es decir de los 123 titulares, el 31% prevalece en esta situación, lo que denota la carencia de diseño de perfiles para estos puestos. En virtud del trabajo que desempeñan, es urgente establecer los correspondientes perfiles por tipo de OIC.

Si partimos de la base de que todo el personal de los OIC, presupuestalmente tuvieran de acuerdo a nuestra propuesta, dependencia de la SFP, por lo menos en lo que respecta al capítulo 1000,[233] independientemente de donde estuvieran físicamente, les aplicaría la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la

[232] FÓCIL ORTEGA, Mario Alberto. Servicio Profesional de Carrera en México de "Esperando a Godot" al "Gatopardo**",** Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., Revista Número 6 semestral Enero-Junio 2009, Buen Gobierno, Editor y Responsable Rafael Martínez Puón, México, D.F. 2009, Pág. 153.

[233] Capítulo 1000, el que se refiere a "Los Servicios Personales", de conformidad con el Manual de Programación y Presupuesto 2012.

Administración Pública Federal, de tal modo que estarían sujetos, entre otras obligaciones a los subsistemas que proponemos como a continuación se describe: a) Subsistema de Ingreso.- En caso del reclutamiento de personal se buscaría apegarse a detectar los candidatos con los perfiles requeridos, cuidando el equilibrio para sólo utilizar la excepción a que se refiere el artículo 34 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) y evitar restar transparencia y/o direccionamiento en los convocados para ingresos o promociones, es decir es necesario revisar los esquemas de selección y nombramiento de los servidores públicos, así como los mecanismos de supervisión de su desempeño; b) Subsistema de Desarrollo Profesional.- Se sugiere establecer planes individuales de carrera, conforme a la arquitectura de las estructuras orgánicas de los OIC, los cuales se pueden diseñar de tal manera que una persona después de cierta madurez y consolidación en un OIC, pueda acceder a otro de mayor complejidad, donde incluso se mejoren sus condiciones laborales, definiendo los criterios que se utilizarían para valorar el susceptible cambio, así como la eventual promoción a puestos de nivel superior; c) Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.- Se deberán instrumentar los procesos de capacitación y certificación, en donde se priorice la formación y certificación académica por la formación y para el servicio y la obtención de resultados de los OIC, en donde se fortalezcan las capacidades mediante un modelo de competencias, visualizando al área de Recursos Humanos de la SFP como una área de Gestión de Recursos Humanos, de forma tal que el modelo de gestión por competencias, se encuentre alineado al modelo del plan estratégico. Para tal efecto, se deberá elaborar un diagnóstico de las necesidades de capacitación, conforme a los perfiles requeridos, establecer un catálogo de cursos especializados por materia con su respectiva vigencia. En este sentido, es necesario que la SFP gestione ante reconocidas escuelas, universidades e institutos especializados, convenios de colaboración con becas y condiciones que propicien que los hombres y mujeres al interior de los OIC, logren obtener su titulación en los diversos grados de escolaridad; asimismo que dicho personal vaya accediendo a una puntual especialización y consolidación de su formación

académica. Por otra parte, es indispensable capacitar al mayor número de servidores públicos, a fin de sensibilizarlos y concientizarlos de las bondades en la aplicación de mejores prácticas en la prevención y combate a la corrupción y d) Subsistema de Evaluación del Desempeño.- Como sabemos antes se regía el desempeño de los OIC por el MIDO, sin embargo se derogó. Para el caso del personal de los OIC, es necesario establecer evaluaciones periódicas por pares, las que deber ser de tipo integral y que los reactivos se modifiquen y actualicen periódicamente, para estar a la vanguardia mundial, con la correspondiente retroalimentación, obligación que contribuiría a generar conocimiento y a incrementar la competitividad del personal en todos los niveles, desde el correspondiente enlace hasta el titular del OIC.

Es necesario que el SPC de los OIC vaya evolucionando a la par de los distintos cambios que rigen la gobernanza, considerando además los procesos de globalización, pues es innegable que los cambios continuos a nivel internacional repercuten directamente en nuestro país, por lo que, para la selección del mejor candidato, se requiere la actualización permanente del sistema con el que se cuenta para dicho servicio. Así como compartir experiencias internacionales en materia anticorrupción mediante foros, congresos, simposios, así como por medios remotos, a través de las TIC.

Cuadro 16. Resumen que contiene las propuestas del Trabajo de Investigación

EN SFP
MEDIANTE FOROS, MEJORAR LOS MANUALES DE APLICACIÓN GRAL. EN LA APF, RECURRIENDO A QUIENES COLABORARON EN SU ELABORACIÓN CONSIDERANDO REDES DE ACTORES QUE SON SUJETOS A ÉSTOS, APOYADOS EN LOS OIC
SELECCIONAR LA INFORMACIÓN QUE LE SEA SOLICITADA AL OIC
GENERAR GUÍAS TÉCNICAS A NIVEL NACIONAL P/REALIZAR AUDITORÍAS
FORTALECER EL PAPEL QUE DESEMPEÑAN LOS COMISARIOS
REPLANTEAMIENTO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LOS OIC
PERFECCIONAR LOS MANUALES DE APLICACIÓN GENERAL EN LA APF
PROMOVER QUE TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS PRESENTEN SU DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL
REANUDAR LOS TRABAJOS DEL CONSEJO CONSULTIVO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA
MEJORAR EL CONVENIO DE COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN CELEBRADO CON LA ASF
ESTABLECER CONVENIOS DE COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN CON: REGISTROS PÚBLICOS DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO, AUTORIDADES QUE OTORGAN LICENCIAS PRINCIPALMENTE.
LOS INTEGRANTES DE LOS OIC DEBEN TENER DEPENDENCIA PRESUPUESTAL DE LA SFP
ESTABLECER EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LOS OIC

EN EL OIC			
ÁREA DEL OIC	**REFORZAR**	**SUPRIMIR**	**ADICIONAR**
ÁREA DE AUDITORÍA INTERNA	LA FUNCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN	DEJAR DE PARTICIPAR EN EL COMITÉ DE AHORRO DE ENERGÍA Y AGUA	REALIZAR REVISIONES DE CONTROL
	PERFECCIONAR LA METODOLOGÍA DE MAPAS DE RIESGOS		SÓLO SI EN EL MAPA DE RIESGOS SE DETERMINA, AUDITAR EL COMSOC
	PROFUNDIZAR Y ACENTUAR LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO		SÓLO SI EN EL MAPA DE RIESGOS SE DETERMINA, AUDITAR EL APEGO A LA NORMA EN CUANTO A LOS AHORROS DE ENERGÍA Y AGUA
ÁREA DE AUDITORÍA PARA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA	REPLANTEAR EL PROGRAMA DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA	DEJAR DE REALIZAR REVISIONES DE CONTROL	PROMOVER LA INTERVENCIÓN DE TESTIGOS SOCIALES
	HACER PRONUNCIAMIENTOS PUNTUALES EN LA INTERVENCIÓN DE LOS COMITÉS DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS, OBRA PÚBLICA Y ENAJENACIONES		PROMOVER LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA
			VERIFICAR QUE LAS ACTAS-ENTREGA RECEPCIÓN CONTENGAN OBSERVACIONES Y ESPECIFIQUEN RIESGOS RELEVANTES
ÁREA DE QUEJAS Y RESPONSABILIDADES	PROMOVER LA CULTURA DE LA DENUNCIA	SE DEBE DEJAR DE LLEVAR EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ASÍ COMO LA EMISIÓN DE SANCIONES	ASESORAR AL OIC
			SOCIALIZAR EL CÓDIGO DE ÉTICA

TFJFA	CONGRESO
LLEVAR A CABO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	ESTABLECER EL MARCO JURÍDICO PARA PROTEGER A LOS DENUNCIANTES
EMITIR LAS SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS	

Conclusiones

Durante muchos años, las Entidades y organismos gubernamentales disponían de recursos públicos sin vigilancia y supervisión por parte de los órganos de control del Estado, lo que provocó múltiples irregularidades en la Administración Pública generando importantes daños patrimoniales a través del desvío de recursos, gastos discrecionales y casos de corrupción. Había opacidad sobre la actuación de los servidores públicos y no existía un marco normativo que obligara a la rendición de cuentas; de tal modo que ejercer el control sobre el gasto, ha evolucionado.

El gobierno ante la sociedad se ve en la necesidad de rendir cuentas sobre el destino del dinero que se le entrega; las irregularidades documentadas acerca de su administración, deben conducir al deslinde de las responsabilidades de aquellos funcionarios y/o de particulares que hayan afectado las Finanzas Públicas del país en su beneficio. Estos problemas persisten en nuestros días, sin embargo el “Buen Gobierno” es una exigencia de la sociedad, de ahí que se hayan gestado, durante la última década, reformas constitucionales que dieron origen a nuevas instituciones y sobre todo a nuevos arreglos sociales, para poder transitar hacia una gestión pública más sensible a las expectativas de una sociedad más informada y más demandante de mejores servicios.

1. Una de las figuras que surge en este contexto son los OIC. El nacimiento de dichos órganos, como pudimos revisar en la parte conceptual del trabajo, fue posible en la medida en que el Estado, mediante el ejercicio de la Administración Pública, crea la infraestructura necesaria para planear, organizar, dirigir y ejercer control de las acciones de gobierno.

Es importante destacar que ante un entorno cambiante y demandante, es necesario que los servidores públicos de dichos órganos cuenten con una capacidad de adaptación, que es posible si se tiene vocación por el servicio público, además se requiere no sólo de asertividad sino de ética para hacer

perfectible el desarrollo de su personal, mediante la actualización de sus conocimientos, para que auténticamente se dote de vigencia al Estado.

2. La parte medular y más compleja, conceptualmente hablando, de esta investigación sin duda fue la concerniente a desarrollar el término “gobernanza”, pues no hay escuelas propiamente que aborden el tema, o una clasificación reconocida a nivel sociológico o político para tal efecto, por lo que decidimos partir de los diferentes enfoques que se han asumido en los países que la practican. La gobernanza, significa un modo diferente de gobernar, implica coordinación social lo cual conlleva a la gobernabilidad, para que exista se requiere de dos factores infalibles: actores públicos y privados que logren solventar problemáticas, y que exista un problema que ni los actores públicos ni privados por sí mismos la puedan solucionar. La gobernanza reconoce que para dar respuesta a los problemas actuales, se debe dar más apertura a la sociedad civil y a la iniciativa privada, identifica a las diversas redes que juegan un papel imprescindible (conforme tienen conocimiento y/o poseen recursos) y determinan el curso de las políticas públicas, es decir, reconoce una coparticipación de los diversos actores mientras el Estado mantiene un papel de coordinación y en algunos casos de regulación. Se deja de ver al gobierno y a los particulares como antagónicos, en lugar de ello, se les reconoce transitando a una colaboración para resolver los problemas que les afectan.

3. La propuesta contenida en el presente trabajo establece que la gobernanza permite trascender a los OIC, si se les reconoce a partir del conocimiento y la comprensión de sus acciones, como uno de los actores públicos que pueden contribuir a solucionar problemas, que por sí mismos no podrían y que a su vez repercuten en otros actores afectados por problemáticas derivadas de la gestión pública, como es la corrupción.

4. La corrupción es un problema fundamentalmente de instituciones y es combatida por los OIC. El reto es reconocer que con las actuales facultades y funciones consideradas en su marco normativo, carecen de las proporciones suficientes para rendir frutos a la luz de las cualidades contenidas en la

gobernanza, pudiendo ser generadores de esquemas o marcos de referencia que incluyan la vinculación entre diversos actores para procurar el abatimiento de este mal endémico.

5. La rendición de cuentas abate la corrupción, como sabemos la “accountability”, es la rendición obligatoria de cuentas y está asociada a dos términos: la “answerability” que comprende la obligación de los funcionarios de informar sobre las decisiones que llevan a cabo y soportarlas, lo que va conjugado con el “enforcement”, es decir, la aplicación de las sanciones correspondientes, por conductas irregulares cometidas por servidores públicos; la rendición de cuentas, estimula e incrementa la inversión externa e interna, permite identificar oportunamente las debilidades y fortalezas de las políticas establecidas en las estructuras de gobierno, que impactan a la gobernanza.

6. La transparencia debe servir para el combate de la ilegalidad, la ineficiencia y la corrupción; la voluntad por transparentar el quehacer público debe ir acompañada de una actitud proactiva por parte de los servidores públicos y de una vigilancia férrea por parte del cuerpo de los OIC. La transparencia debe incorporar un esfuerzo por parte de las autoridades, no sólo para no ocultar, sino también para ofrecer y, en muchos casos, traducir la información solicitada, con objeto de que los ciudadanos tengan los suficientes elementos de juicio para evaluar el desempeño público e institucional o bien asegurarse un servicio de calidad.

7. La gobernanza tiene asociada los mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia, procesos en los que intervienen los OIC de forma determinante.

8. Al concebir los diferentes tipos de controles, podemos afirmar que unos son complementarios de otros, en virtud del universo y la complejidad de los sujetos a la “accountability”, para que ésta tenga lugar, debe haber un compromiso de la burocracia, los gobernantes y de la sociedad misma; el papel de los OIC, es de relevancia, ya que en muchos tramos de estas acciones intervienen.

9. Las transformaciones más influyentes desde el punto de vista legal e institucional, dieron origen tanto a la SFP, como a los OIC, vistos desde la óptica del control, incorporando rendición de cuentas y transparencia, trayendo por consecuencia cambios en la gestión gubernamental sobre todo en la última década.

10. Sin duda, la crisis global de 2008 provocó una recesión que afecto a todos los países del orbe, México no fue la excepción, simultáneamente tanto las TIC como los medios de difusión y comunicación han alimentado una mayor conciencia social sobre el rol del Estado en la acentuación o degradación de la crisis. En este contexto, la sociedad es demandante de respuestas puntuales en los aspectos de rendición de cuentas, transparencia, eficiencia y honestidad, por lo que se requiere institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana para construir una renovada relación entre gobierno y sociedad y los OIC, en el ámbito en que se desenvuelven pueden ser actores que detonen estas interrelaciones.

11. El marco de actuación de los OIC se encuentra comprendido en un conglomerado de leyes, reglamentos y ordenamientos, ciertamente pertenecen a la SFP, que es una dependencia globalizadora y fungen como sus brazos operativos, aun cuando sus tareas prioritarias son: impulsar a las instituciones a su mejora de procesos, prevenir y detectar prácticas de corrupción, sustentar jurídicamente presuntas irregularidades, emitir sanciones por dichas conductas irregulares, promover la presentación de quejas, denuncias, inconformidades e impulsar la rendición de cuentas; de acuerdo a lo investigado, no se limitan a éstas, abarcan diversas tareas, tales como, validar mensualmente: el Sistema de Gastos de Comunicación Social; las Retenciones del 5 al millar; las bitácoras de obra pública y anualmente el sistema del costo de arrendamiento; brindan asesorías al interior de Dependencias y Entidades; participan en comités: COCODI, de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, de Obra Pública y Enajenaciones; de Información; Técnico de Profesionalización y Selección, de Mejora Regulatoria, Interno de Ahorro de Energía y Agua; así como en el Acta Entrega-Recepción; imponen sanciones a servidores públicos, proveedores y

contratistas; llevan a cabo conciliaciones; otorgan asesoría para la elaboración de declaraciones de situación patrimonial; realizan funciones de Información e Inteligencia; dan curso a peticiones ciudadanas, lo que ocasiona que se deje de priorizar la fiscalización y no tengan muchas veces tiempo y dedicación para realizar auditorías de desempeño.

12. Los OIC se interrelacionan al interior de la SFP con al menos: la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad; la Subsecretaría de la Función Pública; la Oficialía Mayor y la Contraloría Interna; al exterior con: la Auditoría Superior de la Federación; ciudadanos; proveedores y contratistas; despachos de auditoría externa financiera; despachos de auditoría externa de Obra Pública, Ministerios Públicos; TFJFA; Notarios; Registros Públicos de la Propiedad y el Comercio; Administradores Locales y Regionales de la SHCP. Los OIC guardan relación con una vasta red de actores y poseen información valiosa para nutrir de mejor forma la gestión pública.

13. Los OIC pueden estar dotados de instrumentos para controlar riesgos y disminuir la corrupción. Hay experiencias al interior de los OIC que demuestran que se puede mejorar la transparencia y erradicar la opacidad en nuestro país. Lo que nos debe de alentar para propiciar la continuidad de estos esfuerzos.

14. Derivado del análisis comparativo expuesto en el capítulo cuarto, sobre la función de control que efectúan las Repúblicas de Argentina, Dominicana y Chile, advertimos que conviven simultáneamente, tanto el control interno como el externo, con algunos matices, en todos los casos se privilegia la fiscalización, que es planteada con base en la metodología de análisis de riesgos, la asesoría hacia y para los Ministerios es una acción constante y fundamental, tienen participación en consejos sociales y la función sancionatoria está fuera del ámbito del control interno y por ende de las UAI (equiparables a los OIC), también tienen figuras parecidas a los Comisarios quienes asesoran, supervisan las facultades otorgadas a las UAI, así como lo que establecen en sus guías técnicas y las correlacionan con el Órgano Superior de Control Interno.

Una vez analizado el control interno en estos países, así como el caso mexicano, distinguimos que es preponderante la coordinación, la guía técnica, los equipos de trabajo multidisciplinarios. Las UAI acompañan a los organismos en sus procesos de contrataciones, simplificación de trámites y seguimiento en materia de rendición de cuentas, elementos que ayudan a erradicar la corrupción; los Órganos Superiores de Control Interno, se están regulando a sí mismos, asumiendo así la "answerability". En suma, tanto el control interno como el externo no son excluyentes, sino complementarios, lo cual tiende a contribuir paulatinamente a esquemas de gobernanza.

15. Por estas razones proponemos dotar de una renovada arquitectura organizacional, funcional y operativa a los OIC, con la finalidad de que se retomen elementos de gobernanza aprovechando la red de actores con los que se interrelaciona y estar en posibilidades de fortalecer la gobernabilidad, en el aparato de la APF, como se enuncia a continuación.

15.1. En el Área de Auditoría Interna:

a) Se propone acentuar la función fiscalizadora, utilizando y perfeccionando gradualmente la metodología de Mapas de Riesgos, retomando la guía de auditoría general y las guías de auditoría específicas por rubro, lo ideal sería que éstas fueran aplicables para todo el cuerpo de auditores del país, en los tres niveles de gobierno y para toda instancia fiscalizadora, para así lograr compatibilidad y empatía con la armonización puesta en marcha, mediante la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

b) Conceder mayor relevancia a las Auditorías de Desempeño y retomar las herramientas y métodos de investigación, utilizados en auditorías ejemplares por los OIC con experiencias exitosas de abatimiento a la corrupción, replicándolas a otros OIC del mismo sector o a otros que están designados en instituciones compatibles con el mismo nivel de riesgo y/o proclividad a la corrupción; retomar aquellas recomendaciones sobresalientes que contribuyeron a erradicar de raíz riesgos y/o casos de corrupción, o que coadyuvaron a mejorar procesos

sustantivos al interior de la APF, para poder enriquecer y agilizar la misión y visión de las mismas.

c) Disminución de requerimientos a los OIC, en la medida en que sean mejor explotados los sistemas informáticos centrales en la SFP, en aras de eficientar tiempos y equilibrar la fuerza de trabajo al interior de los OIC, privilegiando las actividades sustantivas de los mismos.

15.2. Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública:

a) Replantear el Programa de Mejora de la Gestión buscando la simplificación, y perfeccionamiento de su metodología así como de su seguimiento; considerando los diversos actores que interactúan en esta red de procesos, que el OIC promueva la realización en las Dependencias y Entidades de foros ciudadanos para sensibilizarse de las necesidades de la sociedad y con ello se incorporen sugerencias para mejorarlos. Este proceso debe tender a incorporarse íntegramente a las instituciones y éstas deben hacer propio el trabajo preventivo y de mejora al interior de las mismas, como parte insoslayable de su planeación estratégica.

b) Cada OIC debe tener un pronunciamiento puntual en cada acto en que participe en los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y el de Obra Pública y debe promover la intervención de los Testigos Sociales, impregnando legalidad a estos procesos.

c) Es necesario trasladar las revisiones de control del Área de Auditoría Interna, con la finalidad de lograr apertura de miras de la Dependencia o Entidad para que los especialistas encargados en el OIC de este tema, puedan abordar de forma genuina y objetiva la mejora de los procesos, partiendo de la base de que la institución los percibe como consultores, no como fiscalizadores y considerando además que esta área tenderá a incorporarse a las Dependencias y Entidades.

d) La SFP debe consolidar la metodología establecida para evaluar el Sistema de Control Interno y contar con la infraestructura en las TIC necesaria para respaldar esta actividad de los OIC, con la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas.

e) Los OIC pueden erigirse en promotores puntuales de la transparencia, mediante la determinación con base en el análisis escrupuloso, histórico y estadístico de la información más solicitada a la Dependencia o Entidad donde se encuentran asignados, con la finalidad de robustecer la denominada "Transparencia Focalizada."

f) Es necesario revisar en coordinación con la SFP, los Manuales que rigen las materias de Auditoría; Control Interno; Obra Pública; Recursos Financieros; Recursos Humanos; Recursos Materiales; Tecnologías de la Información y Comunicaciones y Transparencia, conforme se suprimió normatividad por la declaración de veda; ha sido menoscabado el marco jurídico para determinar posibles irregularidades cometidas por los servidores públicos y en su caso, no se cuente con los elementos necesarios para sancionarlos. Esta revisión es loable que se logre con la red de colaboradores de los diversos OIC, que en su oportunidad participaron en su elaboración, con cada uno de los TOIC que contribuyeron con dicho personal, también se deben de considerar las observaciones, sugerencias y argumentos de los usuarios de dicha normatividad administrativa, generando un mayor compromiso de quienes participan en estos procesos, particularmente que el personal de los OIC adquiera un mayor sentido de pertenencia pues su trabajo sería reconocido al interior de la SFP, así como en las Dependencias y Entidades donde se encuentre adscrito; es un modo de cogobernar que daría una señal de pluralidad en el ejercicio de gobierno entre la red de actores que producen este proceso.

g) Las actas de entrega-recepción no se deben constreñir a la revisión del apego a la normatividad emitida para tal efecto, los OIC deben verificar que en dicho documento estén plasmadas las observaciones, así como los riesgos relevantes del área que es sujeta a este proceso, con la finalidad de garantizar la institucionalidad y abonar a la rendición de cuentas.

h) Suprimir las participaciones de los OIC, en el Comité Interno de Ahorro de Energía y Agua, así como omitir la validación del Sistema de Gastos de Comunicación Social, en su lugar y de acuerdo con el Mapa de Riesgos, se deben realizar auditorías de desempeño.

15.3. Áreas de Quejas y Responsabilidades:

a) En virtud de que la reforma realizada al artículo 73 en la fracción XXIX-H de nuestra carta magna, da cauce a que exista un tribunal administrativo, que cuente con atribuciones para sancionar a servidores públicos, los OIC deben dejar de emitir sanciones, sugerimos que para conocer y resolver sobre asuntos administrativos, dicha función debe ser constreñida a un órgano jurisdiccional, pues los OIC así como la SFP, se erigen en juez y parte, por lo que se propone que una Sala Especializada del TFJFA en aras de la imparcialidad, realice dicha función, así el OIC se limitaría a realizar auditorías, revisiones e investigaciones, logrando segregar funciones fortaleciendo la imparcialidad, una de las características de la impartición de justicia y de la gobernanza misma.

b) Transformar el Área de Responsabilidades en asesora de las demás áreas que integran el OIC, particularmente del Área de Auditoría Interna, con la finalidad de reforzar la fiscalización y dar soporte técnico al OIC, a la Dependencia y Entidad donde se encuentre adscrita (cuando así sea solicitado por éstas y en función del tipo de OIC).

c) Promover que todos los servidores públicos manifiesten su declaración patrimonial, independientemente del nivel que tengan, con la finalidad de hacer más transparente su gestión y tener elementos para evaluar su evolución patrimonial; así la transparencia efectuaría el papel de inhibidora de prácticas proclives a la corrupción.

d) Promover la cultura de la denuncia, mediante mecanismos que la faciliten y agilicen, ya sea las realizadas por ciudadanos, proveedores, contratistas y

servidores públicos, estableciendo paralelamente esquemas normativos a fin de brindar protección a los denunciantes, en su integridad física y patrimonial.

16. Fortalecer la figura del Comisario Público:

Los Comisarios son actores vinculantes entre la SFP y los OIC, así como con la APF, se espera de ellos un férreo compromiso en el COCODI; proponemos que sean vocales activos con una intervención tal, que refuercen y pronuncien un posicionamiento para identificar y controlar riesgos, siendo coadyuvantes con los TOIC, para que las Dependencias y Entidades aborden estos temas con acciones concretas para su atención y que otorguen acompañamiento a los OIC en cuanto a la socialización permanentemente del Código de Ética. Los requerimientos de información de las áreas centrales hacia los OIC, deben de pasar por el tamiz del cuerpo de Comisarios, para que se pronuncien sobre la factibilidad de obtener información de los OIC o determinen que la información puede ser accesada desde los diversos sistemas que son generados a partir de los insumos que los OIC generan, en los sistemas centrales de la SFP.

Deberán establecer una coordinación vinculante con el TOIC, en caso de que éste les solicite apoyo en virtud de su tamaño y/o complejidad sobre asesorías a Dependencias y Entidades para brindar una atención expedita, mediante la interacción del Comisario con el TOIC cabeza de sector, o bien con las áreas centrales de la SFP.

17. Establecer y en su caso precisar convenios de colaboración entre:

a) La ASF y la SFP, para contar con la documentación, que abata y en su oportunidad sancione la corrupción, compartiendo no sólo la SFP, sino también la ASF sus mapas de riesgos y se pueda dar mayor y mejor alcance a las auditorías y se denote complementariedad entre ambos entes, incluidos los OIC.

b) Con diversas autoridades, que conforman una red que aportan insumos, para lograr contar con la documentación probatoria para determinar responsabilidades

y abatir actos de corrupción, siendo los principales: Registros Públicos de la Propiedad y el Comercio, Administraciones Locales y Regionales de la SHCP.

c) Recepción en los ministerios públicos en mesas específicas para la atención y turno de denuncias efectuadas por la SFP, así como de los OIC, a fin de dar celeridad a los asuntos y lograr la especialización de quienes las analizan y dan trámite.

d) Establecer convenios de colaboración para la promoción de códigos de ética mediante la intervención en las diversas cámaras empresariales e industriales de sus asociados.

18. Replantear las estructuras organizativas de los OIC

Modificar la actual arquitectura de los organigramas de los OIC, en función del tamaño y complejidad de los procesos sustantivos de Dependencias y Entidades donde están alojados, valorar el volumen de operaciones, su complejidad técnica, así como la cantidad de quejas históricas por determinado periodo, considerando las observaciones que se tienen, su grado de riesgo, así como antigüedad, de tal manera que se configuren “organigramas tipo,” que tengan asociados los respectivos perfiles de puestos.

19. Fortalecer el Código de Ética

La actitud fundamental que debe prevalecer en el cuerpo de auditores, es de apego a principios y de vocación al servicio público, para que impere el bien común, razón de la existencia misma de la burocracia. Lo anterior, implica construir una cultura basada en el ejemplo, en el actuar de quienes encabezan estos órganos, de tal manera que en primera instancia debe considerarse lo que cada TOIC, transmita en el liderazgo que ejerza, en la habilidad con la que desempeñe su puesto y en su apego a la legalidad. El siguiente actor cuyo rol suele ser determinante, es el Comisario designado a cada OIC, en virtud de que interactúa y tiende puentes de operatividad entre diversos actores al interior y exterior de las Dependencias y Entidades y de la misma SFP, es una tarea

titánica, sin embargo, debe partir de estos cimientos para que los demás miembros de cada OIC, tengan una formación tal que no merme su conducta hacia el bien común.

Que se retome el Código de Ética y sea socializado permanentemente al interior de los OIC con el acompañamiento el Comisario respectivo y se reanuden las funciones del Consejo Consultivo para la Gestión Pública.

20. Establecer el Servicio Profesional de Carrera para los integrantes de los OIC

Es indispensable que se logre la profesionalización y especialización del personal de los OIC, para tal efecto se propone que una vez establecidos los perfiles y descripciones de puesto de dicho personal, se instaure el SPC considerando el ingreso; el desarrollo profesional; la capacitación y certificación de capacidades, la evaluación del desempeño y un retiro digno y su actualización conforme a los contextos internacionales, de ahí la relevancia de incorporar anualmente congresos, simposios, foros nacionales e internacionales en materia anticorrupción, rendición de cuentas, capacitar sobre ética. Es primordial que la SFP gestione ante reconocidas instituciones educativas especializadas en Administración Pública, convenios para propiciar la formación de cuadros y así lograr un mejor desempeño del personal de los OIC.

La gobernanza no es cuestión de unos cuantos, implica también la transparencia de los sindicatos, partidos políticos, de las entidades con servicios concesionados, así como de los institutos y universidades públicas. Por otra parte, es necesario reconocer que la decisión de realizar un acto de corrupción es una decisión individual y por ello ninguna de las propuestas expuestas en el presente trabajo, agota la corrupción, ni garantiza una conducta ejemplar. Siempre existen en el ser humano debilidades y errores, corruptos y corruptores seguirán ideando nuevas formas y modelos de burlar al sistema, pero si en los OIC se establecen medidas de control adecuadas, se minimizará el riesgo de que dichas conductas irregulares se generen o lo que es peor, queden sin castigo.

Dentro de estas medidas, se incluyen expectativas de una conducta personal íntegra, controles internos que permitan valorar las conductas irregulares de servidores públicos con la correspondiente supervisión externa, a fin de rendir cuentas, constituyéndose así, la honestidad en pilar fundamental y condición sine qua non para propiciar esquemas de gobernanza, para lograr una eficiente y eficaz obtención, administración y aplicación de los recursos públicos.

El trabajo se justifica, porque sabemos que sigue siendo válida la siguiente sentencia: “Un buen gobierno es un gobierno controlado”, sin embargo también afirmamos, que dicho control debe ser eficiente, es decir, debe considerar mecanismos de medición de resultados, que comprenda la realidad de las redes de política en las que se mueve la burocracia en las democracias contemporáneas; hoy en día existen actores racionales en esquemas de acción colectiva, que a su vez generan marcos institucionalizados de acción, que buscan justamente crear contratos específicos, donde la discrecionalidad es vigilada a partir de mecanismos de control y acuerdo; los OIC, pueden y deben jugar este papel para establecer un aparato gubernamental que esté vigilado, pero que sobre todo esté enfocado a resultados por desempeño, para mejorar el accionar público, aun con las propuestas planteadas, podemos afirmar que el funcionamiento de los OIC está limitado, ya que en la gobernanza, existe una red de actores que poseen información, y ésta no está del todo al alcance de los OIC, sin embargo, se pueden sentar las bases para ir construyendo gobernanza en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

I. OBRAS

ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo. La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal. Edit. por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 2ª. Edición 1999.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. Fundación Friedrich Naumann para La Libertad Proyecto México. México. 2010.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Gobernanza y Gestión Pública. Edit. FCE, México, 2009.

ALTMAN, David y CASTIGLIONI, Rossana. "¿De qué Hablamos cuando Hablamos de Gobernabilidad Democrática?". Prospectiva. México, Política Nueva, A.C., No. 19, noviembre de 2001.

ALCÁNTARA SAEZ, Manuel. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Edit. FCE. México, 2004.

ARELLANO GAULT, David. Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 23. Caracas, Venezuela. 2002.

BIDART CAMPOS, Germán José. Derecho político. Edit. Aguilar, Argentina, 1962.

BOBBIO, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Trad. de Fernández Santillán José F; Edit. FCE,1987.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México. 1996.

CAMOU, Antonio (Comp.) Los Desafíos de la Gobernabilidad. México, FLACSO-México. Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés. 2001.

CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y Democracia. Instituto Federal Electoral, 1995, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6.

CASTELAZO DE LOS ÁNGELES, José. Administración Pública una Visión de Estado. INAP. México. 2010.

CEDILLO, Miguel Ángel y NAVARRO, Ernesto. "La Profesionalización de los servidores públicos adscritos a los OVC'S: Un modelo para el cambio institucional" en el Número 6 de la Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. III, segundo semestre de 2006.

DE LA CUEVA, Mario. La idea del Estado. UNAM. México, 1975.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. La Política de la renovación. Edit. Diana, México. 1988.

DIEGO BAUTISTA, Oscar. La Ética en los Servidores Públicos, México, Universidad Pedagógica Nacional, 2001.

Enciclopedia de la Política 2ª. Ed., FCE, México. 1998.

FLORES CABALLERO, Romeo R. Administración y política en la historia de México. Edit. FCE-Instituto Nacional de Administración Pública, México 1988.

FÓCIL ORTEGA, Mario Alberto. Servicio Profesional de Carrera en México de "Esperando a Godot" al "Gatopardo**",** Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., Revista Número 6 semestral Enero-Junio 2009, Buen Gobierno, Editor y Responsable Rafael Martínez Puón, México, D.F. 2009.

GARCÍA GUZMÁN, Maximiliano. "El Papel de la Administración Pública en los Procesos de Democratización en México. Una Nueva Institucionalidad para la Alternancia Política Presidencial" en UVALLE BERRONES, Ricardo, "200 años de la Administración Pública en México" (Coord.) Grupo Fogra, S.A. de C.V. Agosto, 2010.

GARZÓN VALDÉS, E. “Acerca del Concepto de Corrupción”, La Corrupción Política. Edit. Alianza, Madrid, 1997.

GUERRERO OROZCO, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Edit. por la Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México 1999.

GUERRERO OROZCO, Omar. Principios de la Administración Pública. Edit. Escuela de Administración Pública, Colombia 1997.

HELLER, Hermann. Teoría del Estado. 12° Edición, Trad. de Luis Tobio. Edit. FCE, México,1987.

JELLINEK, George. “Teoría General del Estado”. Trad. Fernando de los Ríos Virruti, Edit. Albatros, Buenos Aires, 1960.

KLIJN, Erik-Hans. “Las Redes de la Políticas Públicas: Una visión de conjunto”, en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. “La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia” (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005.

KOIMANN, Jan. “Gobernar en Gobernanza”, en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. “La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia” (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005.

LECHNER, Norbert. “Cultura Política y Gobernabilidad Democrática”. Camou, Antonio (Comp.) Los Desafíos de la Gobernabilidad. Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés, México, 2001.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación y FCE, México, 1993.

LOMBARDO ABURTO, Horacio. “Diccionario jurídico mexicano”. México, 2007.

LONGO, Francisco. “La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de

Política", Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington, D.C., Abril 26 y 27, 2001.

MALEN SEÑA, Jorge F. La Corrupción Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Filosofía de Derecho. Edit. Gedisa. Barcelona, 2002.

MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. Edit. Porrúa, México, 1970.

MAYNTZ, Renate. "Nuevos desafíos de la Teoría de la Gobernanza", en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. "La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia" (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. Del Espiritú de las Leyes, SARPE, España, 1984.

MOORE, Mark H. Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Edit. Paidós, Barcelona, 1998.

NICANDRO CRUZ, César. Gobernabilidad y Governance Democráticas: el Confuso y no Siempre Evidente Vínculo Conceptual e Institucional". Prospectiva. México, Política Nueva, A.C., No. 19, Noviembre de 2001.

OFFE, Claus. "Ingobernabilidad. El Renacimiento de las Teorías Conservadoras. Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, número extraordinario, 1981.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Edit. Porrúa, México, 2001.

PARDO, María del Carmen. "A manera de Introducción", en PARDO, María del Carmen. "Administración Pública Mexicana del Siglo XX" (Comp.) Edit. Siglo XXI. 1a. Ed. México, 2010.

PARDO, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México 1940-2006. Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales. México, 2009.

PÉREZ BELLO, Noé. “Los Cambios Institucionales de la Economía y la Administración Pública en México, 1982-2000” en UVALLE BERRONES, Ricardo, “200 años de la Administración Pública en México” (Coord.) Grupo Fogra, S.A. de C.V. Agosto, 2010.

PETERS, B. Guy. “La Gobernanza. en Niveles Múltiples: ¿Un pacto Fáustico?”. Foro Internacional, México. El Colegio de México. No. 169. vol. XLII, núm. 3, julio-diciembre de 2002.

PETERS, B. Guy. “The Public Service, the Changing State and Governance”. Research Paper. Canada, Canadian Centre for Management Development, 1995.

PETERS, B. Guy y PIERRE, Jon. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. “La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia” (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Nueva Administración Pública de México, Vol. I. Edit. INAP. México, 2002.

PRATS I Catalá, Joan. “¿Por Parlamentos al servicio de la democracia?, la eficiencia, económica y la equidad social”. Reforma y Democracia, 6. CLAD. Caracas. 1996.

RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime. La Dimensión Ética, Edit. Dykinson S.L., Madrid, 2001.

RHODES, R.A.W. “La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno”, en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. “La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia” (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005.

RIVES SÁNCHEZ, Roberto. "Introducción la Administración Pública en México durante el siglo XIX", en RIVES SÁNCHEZ, Roberto. "Administración Pública del Siglo XIX" (Comp.) Edit. Siglo XXI. 1ª. México, 2010.

RIVES SÁNCHEZ, Roberto, “La Administración Pública en el Periodo 1953-1970”, en UVALLE BERRONES, Ricardo. “200 años de la Administración Pública en México” (Coord.) Grupo Fogra, S.A. de C.V. Agosto, 2010.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de Transparencia. IFAI. México séptima edición. Julio 2009.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan José. Gestión Pública y Governance. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) Tol., México 2006.

SARTORI, Giovanni. Teoría de la democracia, Tomo I, Edit. Alianza, 1988.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. IFAI. México, séptima edición. Julio 2009.

SHAPIRO, Martín. “Un Derecho Administrativo sin límites: Reflexiones sobre el Gobierno y la Gobernanza”, en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti. “La Gobernanza Hoy: 10 textos de Referencia” (Coord.) Instituto de Administración Pública, Madrid 2005.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos. Nuevo Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A de C.V. México, 2004.

VALVERDE VIESCA, Karla. “Inicios del Desarrollo Social en México: La Compleja Relación entre Gobierno, Modelo Económico y Estrategia de Desarrollo en la Década de los Setenta”, en UVALLE BERRONES, Ricardo. “200 años de la Administración Pública en México” (Coord.) Grupo Fogra, S.A. de C.V. Agosto, 2010.

VERGARA Rodolfo. “La transparencia como problema”, Cuadernos de Transparencia. IFAI, México séptima edición, Julio 2009.

XIFRA HERAS, Jorge. Curso de Derecho Constitucional General. 2ª Edic. Edit. Bosch, Barcelona, 1957.

II. DISPOSICIONES JURÍDICAS

MEXICANA

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Publicado en el D.O.F. del 16 de diciembre de 2004.

Acuerdo por el que se establecen las "Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección." Publicado en el D.O.F. del 12 de julio de 2010.

Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República a abstenerse de emitir regulación. Publicado en el D.O.F. del 18 de octubre de 2010.

Código de Conducta, emitido por la SFP. La Dimensión Ética.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto para realizar la entrega-recepción del informe de los asuntos a cargo de los servidores públicos y de los recursos que tenga asignados al momento de separarse de su empleo, cargo o comisión, publicado en el D.O.F. del 14 de septiembre y del 13 de octubre de 2005.

Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el D.O.F. del 4 de diciembre de 2006.

Decreto por el que se expide la "Ley General de Contabilidad Gubernamental" en el D.O.F. de fecha 31 de Diciembre de 2008.

Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la SFP, publicado en el D.O.F. del 15 de abril de 2009.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SFP. Publicado en el D.O.F. del 3 de agosto de 2011.

Decreto mediante el cual se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Publicado en el D.O.F. el 27 de septiembre de 2011.

Guía General de Auditoría Pública.

Guía de Revisión para el Mejoramiento de los Controles Internos publicada en el D.O.F. del 28 de abril de 2008 emitido por la SFP.

Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley de Servicio Profesional de Carrera en la APF y su Reglamento.

Lineamientos Generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de las y los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargos y comisiones. D.O.F. del 6 de marzo de 2012.

Lineamientos Generales para la elaboración y presentación de los informes y reportes del Sistema de Información Periódica emitidos por SFP en el D.O.F. del 21 de Noviembre de 2006.

Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas Anuales de Trabajo de los OIC., 2009 emitidos por la SFP.

Lineamientos Generales para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Auditoría y Control", 2008 emitidos por la SFP.

Manual de Operación del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, 2006.

Manual de Programación y Presupuesto 2012.

Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, emitido por el Presidente de la República, se publicó en el D.O.F. del 9 de septiembre de 2008.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

ARGENTINA

Constitución Política de la República de Argentina.

Decreto No. 2.140/91.

Ley 23.696 "Emergencia Administrativa. Privatizaciones y Participación del Capital Privado. Programa de Propiedad Participada. Protección del Trabajador. Contrataciones de Emergencia. Contrataciones Vigentes. Situación de Emergencia en las Obligaciones Exigibles. Concesiones. Plan de Emergencia del Empleo. Disposiciones Generales."

Ley 23.982 "Ley de Deuda Pública."

Ley 24.156 "Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional de Argentina".

CHILENA

Constitución Política de la República de Chile.

Decreto de creación del Consejo de Auditoría Interna General, 1997.

Resolución exenta No. 23 del 1ro. de abril de 2011.

DOMINICANA

Código Penal de la República Dominicana.

Constitución Política de la República Dominicana.

Ley No. 10-07 y su Reglamento del 8 de enero de 2008 “Sistema Nacional de Control Interno”.

III. FUENTES ELECTRÓNICAS

http://anahitxt.com.ar/blog/2007/04/10/la-accountability/.

http://directorio.gov.do

http://es.wikipedia.org

http://es.wikipedia.org/wiki/Papel_sellado

http://funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/junio-2011/comunicado-230611.html

http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1847/6/prctcc_versindefinitiva_8-12-08.pdf

http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=12

http://ptn.gov.ar

http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/vimprimiblemmodule1.pdf

http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000178.pdf

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/ http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/

http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/unidad-de-auditoria-gubernamental/guias-de-auditoria.html

http://www.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/884/3/acta_instalacion.pdf

http://www.inr.gob.mx/Descargas/oic/1_E_Organica_OIC.pdf

http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/Tema1_Transparencia_Focalizada_Resumen.pdf

www.agn.gov.ar/

www.argentina.gov.ar

www.asf.gob.mx.

www.auditoriainternadegobierno.cl

www.contraloria.gov.do

www.dipres.gob.cl

www.funcionpublica.gob.mx.

www.gobiernodechile.cl/ministros/

www.rae.es

www.senado.cl/

www.sigen.gov.ar

www.transparency.org

www.ufoedu.sv/red/gobernabilidad.htm.

IV. OTRAS FUENTES

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1997.

Conferencia sobre “Estado y Sociedad” por la Mtra. Martha Laura Bolívar Meza, 2008.

Congreso de Auditoría Interna-Instituto de Auditores Internos de Colombia. “El Rol y la Visión de la Auditoría Interna en la Gestión de Riesgos”. Colombia, 2006.

CARRANZA, Venustiano. Diario de los debates del Congreso Constituyente del 1 de diciembre de 1916.

Chartered Institute of Public Finance and Accountability CIPFA, 1994.

Conferencia en la SFP “El Control Interno en la APF, como Instrumento de Prevención y Combate a la Corrupción” por SFP y BM. Octubre, 2010**.**

Conferencia magistral del Mtro. José Castelazo De los Ángeles “Evolución de la Administración Pública en México”. 2008.

Con la corrupción todos pagan. Compendio de Instrumentos jurídicos universales y regionales contra la corrupción. Oficina de las Naciones Unidas. 2009.

Entrevista con el Comisario Suplente del Sector Desarrollo Económico. Junio, 2012.

Entrevista realizada al Dr. Alejandro Díaz, quien funge como Gerente de Supervisión de Economía, Producción y Planeación Federal en la Sindicatura General de la Nación, durante el Encuentro Nacional de Auditores Internos en su Edición XXVII, en México D.F. agosto de 2011.

Exposición de motivos del cambio al Reglamento Interior de la SECODAM.

Exposición: Introducción a la Administración Pública, 2008 del Mtro. Navarro Reyna.

“Foro de Análisis a la Reforma Constitucional en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos,” con información de la ponencia del Magistrado de la Sala Superior del TFJFA, Manuel Hallivis Pelayo en la Universidad La Salle, el 28 de Marzo de 2007.

Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal de la SHCP 2ª. Ed.

Informes de Gobierno 3°, 4°, 5° y 6° de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Informe de Gobierno 6° de Vicente Fox Quesada.

Informes de Gobierno 1°, 4°, 5° y 6° de Felipe Calderón Hinojosa.

Informe de labores de la SECODAM 1997.

Informe de labores de la SECODAM 1998.

Informe de labores de la SECODAM 1999.

Informe de labores de la SECODAM 2000.

Informe de labores de la SECODAM 2001.

Informe de labores de la SFP 2002.

Informe de labores de la SFP 2003.

Informe de labores de la SFP 2004.

Informe de labores de la SFP 2005.

Informe de labores de la SFP 2006.

Informe de labores de la SFP 2007.

Informe de labores de la SFP 2008.

Informe de labores de la SFP 2009.

Informe de labores de la SFP 2010.

International Monetary Fund (2005), Good Governance: The IMF's Role.

Oficio No. CGOVC/113/273/2011, de fecha 9 de mayo de 2011, emitido por la Secretaría de la Función Pública.

PNUD Reconceptualising Governance. 1997.

Presentación del PMG para Titulares de los OIC en la SFP, enero 2010.

Razonamientos vertidos en la Ejecutoria de fecha 9 de junio de 2008 emitida por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el expediente de Revisión Fiscal número R.F.70/2008.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan José. Artículo "Usos de la Gobernabilidad y la Gobernanza. Una manera de diferenciarlas" (Mimeo)

Solicitud de Acceso a la Información a la SFP con Folio No. 0002700066011 de fecha 4 de marzo de 2011.

Glosario

Acción de mejora: 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 y/o eliminar riesgos que pudieran obstaculizar el cumplimiento de objetivos y metas.

Armonización: la revisión, restructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas.

Auditoría Superior de la Federación: Es el Órgano Técnico de la Cámara de Diputados que por mandato Constitucional tiene autonomía técnica de gestión en el ejercicio de sus atribuciones con el fin de fiscalizar los ingresos y egresos federales; formular y entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados; investigar las irregularidades en el manejo de ingresos, egresos, custodia y aplicación de fondos federales; y determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal.

Cinco al Millar: De conformidad con el Artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Función Pública, los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, pagarán un derecho equivalente al cinco al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo.

Comisario: Los Comisarios Públicos en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, son designados por el Secretario de la Función Pública, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental. Serán propietarios y suplentes, constituirán el órgano

de vigilancia de las entidades, de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo VI de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones aplicables, les corresponderá entre otras atribuciones las siguientes: representar a la Secretaría ante las Entidades, participar en sus órganos de gobierno, quienes asistirán con voz pero sin voto a las reuniones ordinarias y extraordinarias de éstos y podrán hacerlo ante sus comités y subcomités especializados; evaluarán el desempeño general del organismo, vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y que las entidades paraestatales conduzcan sus actividades conforme a los programas correspondientes; promover y vigilar que éstas establezcan indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, financieros y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño; en las autoevaluaciones de las entidades opinar sobre su desempeño general hacer las recomendaciones procedentes; solicitar la información; analizar los riesgos de corrupción, el nivel de transparencia y de rendición de cuentas y promover las correspondientes acciones de mejora; auxiliar al Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control en la coordinación e interrelación de los titulares de los órganos internos de control.

Comité de Control y Desempeño Institucional: Es un foro colegiado institucional con enfoque a resultados, está integrado por un presidente, vocal ejecutivo e invitados, entre sus funciones se encuentran contribuir a la administración de riesgos; impulsar la prevención de la materialización de riesgos y evitar la recurrencia; promover el cumplimiento de los programas y temas transversales de la Secretaría de la Función Pública y agregar valor a la gestión institucional.

Comité de Mejora Regulatoria Interna: Comisión encargada de revisar y mejorar la regulación interna bajo criterios y elementos de simplificación, con la finalidad de asegurar la certeza jurídica y contribuir a incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental.

Control: es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una Dependencia o Entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.

Fiscalización: es mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, seguimiento, auditoría, supervisión, control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto

Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control: Área encargada entre otras funciones de coordinar y supervisar a los delegados, subdelegados y comisarios públicos e interrelacionarlos con el Secretario y las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública; así como coordinar y supervisar a los Titulares de los Órganos Internos de Control en las Dependencias, las Entidades y la Procuraduría, e interrelacionarlos con el Secretario por sí o a través de los delegados, subdelegados y comisarios públicos.

Coordinador de Control Interno: Es la persona encargada de ser el canal de comunicación e interacción entre la Institución, el Órgano Interno de Control y la Secretaría de la Función Pública por conducto de la Unidad de Control, en la evaluación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional; asimismo acuerda con el Titular de la Institución las acciones a seguir para la instrumentación de las disposiciones relacionadas con el Sistema de Control Interno Institucional, entre otras funciones.

Eficacia: Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado.

Eficiencia: Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores.

Efectividad: Constituye el cumplimiento al ciento por ciento de los objetivos planteados.

Facultad de Atracción: Atribución del Titular de la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Secretaría de la Función Pública, de proponer al superior jerárquico para acuerdo y firma del Secretario del ramo, la atracción de los procedimientos de investigación que lleven a cabo los órganos internos de control de las Dependencias, las Entidades y la Procuraduría, derivados del posible incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades.

Modelo de Administración de Riesgos: Es una metodología que sirve para identificar, valorar y jerarquizar un conjunto de riesgos respecto a su grado de impacto en los objetivos y metas y su probabilidad de ocurrencia.

Modelo Integral de Órganos de Vigilancia y Control: Es el instrumento fundamental para dirigir y evaluar el desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control.

Observación: Son los hallazgos del auditor los cuales deben detectar si la Dependencia o Entidad: desarrolla y pone en práctica planes eficaces en los que se definan metas verificables, encaminados a cumplir su misión; evalúa los indicadores estratégicos cuantitativos y cualitativos; identifica si el personal se integra de manera congruente a la organización; se apega a normas y políticas o bien identifica la forma en como son utilizados los recursos asignados.

Programa Anual de Trabajo: Instrumento para revisar e internalizar los elementos básicos de la planeación de la SFP y de cada institución (objetivos, estrategias, metas, etc.), para direccionar y alinear mejor el trabajo del Órgano

Interno de Control; conocer los resultados y avances en las materias propias de cada área del OIC; identificar los principales aciertos y logros, así como los principales errores y omisiones de la gestión de la Dependencia o Entidad respecto de sus objetivos, planes, programas y metas, así como los propios del OIC; identificar y priorizar los principales riesgos en materia de corrupción, transparencia y rendición de cuentas, apego a la legalidad y efectividad y eficiencia que pueden afectar el desempeño de la institución; proponer intervenciones específicas por parte del OIC para atender los principales riesgos de la institución en las materias propias de la SFP, a partir de los mecanismos y vertientes de actuación de las áreas de los OIC; identificar las principales fuerzas motoras que permitan impulsar las estrategias y acciones dirigidas a mitigar los riesgos, así como las principales fuerzas restrictivas que pudieran limitar su puesta en marcha y definir acciones para impulsar un enfoque integral del trabajo del OIC y fortalecer la coordinación entre las distintas áreas del mismo.

Programa de Mejora de la Gestión Pública: Es un instrumento del Gobierno Federal de carácter obligatorio, que se enfoca a realizar mejoras que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de mejores resultados.

Rendición de Cuentas: Es un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes. Puede ser horizontal, entre instituciones, o vertical, donde los ciudadanos exigen cuentas mediante el acceso a la información y el ejercicio del voto.

Riesgo: Es la incertidumbre de que ocurran o no eventos no deseados que pudieran obstaculizar o impedir el logro de las metas y objetivos institucionales.

Sistema Electrónico de Atención Ciudadana: Sistema que tiene como finalidad contribuir a la mejora en la calidad de los servicios públicos federales, a través de procedimientos electrónicos que permitan optimizar el proceso de Atención Ciudadana en la Administración Pública Federal, además de facilitar el control y

seguimiento de las peticiones ciudadanas recibidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control, hasta su resolución.

Sistema de Gastos de Comunicación Social: Sistema mediante el cual se efectúa la revisión y validación de pólizas de egresos de los gastos, la conciliación de pólizas contra la captura de gastos en el sistema por parte de la entidad o dependencia, así como los gastos contra el testigo de publicación y/o inserción de forma mensual.

Sistema de Información Periódica: Sistema en el cual se captura e informa a la Secretaría de la Función Pública el costo de las percepciones de los Titulares de los Órganos Internos de Control, de manera mensual; el costo del Órgano Interno de Control por capítulos del gasto, de forma trimestral, la fuerza de trabajo empleada en el trimestre por cada uno de los integrantes, las actividades empleadas en comités y reuniones de trabajo, las observaciones, determinadas por el Órgano Interno de Control y por instancias distintas al mismo, las recuperaciones derivadas de observaciones por actividades de auditoría interna y recuperaciones por actividades distintas a la misma, así como el reporte de ahorros por actividades diferentes a comités y revisiones de control.

Sistema de Desarrollo Organizacional de Órganos de Vigilancia y Control: Sistema el cual se alimenta con los datos personales, académicos y laborales de los integrantes de cada Órgano Interno de Control, con el fin de contar con información oportuna y confiable de los integrantes de los Órganos Internos de Control.

Sistema de Procedimiento Administrativo de Responsabilidades: Sistema en el cual se registra e informa a la Secretaría de la Función Pública, sobre el avance de los procedimientos administrativos que se encuentran en trámite, hasta su conclusión semanalmente, por lo que se lleva un control de cada expediente de forma continua.

Sistema de Servicio Profesional de Carrera: Sistema que permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública.

Sistema Integral de Inconformidades: Sistema en el que se realiza el registro inicial de las inconformidades que sean presentadas en el Órgano Interno de Control, mismas que deberán ser capturadas el día en que son recibidas, sin importar el seguimiento de las mismas, o si existe posibilidad de atracción por parte de la Secretaría de la Función Pública.

Transparencia: Es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Un gobierno transparente es aquél en que cualquier ciudadano puede conocer las decisiones que toma el gobierno, los recursos que emplea, los medios con que cuenta y los resultados que obtiene.

Testigos Sociales: son las personas físicas que pertenezcan o no a las ONG, así como las propias ONG, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría, que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, o a solicitud de la propia Secretaría podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas.

Unidad de Auditoría Gubernamental: Depende directamente de la Secretaría de la Función Pública; entre sus atribuciones se encuentra proponer al superior jerárquico un programa anual general de auditorías y visitas de inspección a las Dependencias, las Entidades y la Procuraduría, a los fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos, así como de verificaciones a órganos internos de control; verificar que en las Áreas de Auditoría Interna de los Órganos Internos de Control de las Dependencias, las Entidades y la Procuraduría

cumplan con las Normas Generales de Auditoría Pública y demás disposiciones, políticas y procedimientos establecidos por la Secretaría, entre otras.

Usuario Simulado: estrategia de la SFP, a través de la cual servidores públicos, prestadores de servicio social y gente de la tercera edad realizan trámites, solicitan servicios y participan en licitaciones de manera encubierta. Lo anterior con el fin de detectar posibles prácticas de corrupción.

Visitas de Inspección: Actividad independiente que permite analizar una o más operaciones, procesos o procedimientos o el cumplimiento de disposiciones legales o administrativas, con un objetivo específico o determinado, con carácter preventivo o correctivo y, en su caso, proponer acciones concretas y viables que redundan en la solución de la problemática detectada.

Abreviaturas

ABG: Agenda del Buen Gobierno

AFI: Agencia Federal de Investigaciones

AGN: Auditoría General de la Nación

APF: Administración Pública Federal

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BM: Banco Mundial

CAIGG: Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno

CCI: Coordinador de Control Interno

CFE: Comisión Federal de Electricidad

CGOVC: Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control

CGR: Contraloría General de la República

CIPFA: Chartered Institute of Public Finance and Accountability

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

COCODI: Comité de Control y Desempeño Institucional

COMERI: Comité de Mejora Regulatoria Interna

COMPRANET: Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales

COMSOC: Sistema de Gastos de Comunicación Social

CONAE: Comisión Nacional para el Ahorro de Energía

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

DC: Delegados, Subdelegados y Comisarios Públicos

DECLARANET: Sistema de Presentación de Declaraciones de Situación Patrimonial

FMI: Fondo Monetario Internacional

FOBAPROA: Fondo Bancario de Protección al Ahorro

FONACOT: Fondo de Garantía para el Consumo de los Trabajadores

FSTSE: Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado

IDI: Índice de Desempeño Institucional

IDO: Índice de Desempeño Operativo

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres

IPAB: Instituto de Protección a los Ahorradores de la Banca

IPC: Índice de Percepción de la Corrupción

IPD: Índice de Percepción del Desempeño

IRRCO: Índice de Reducción de Riesgos de Corrupción en la Administración Pública Federal

IRROP: Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad en la Administración Pública Federal

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LAASSP: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

LOPSRM: Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas

LSPCAPF: Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

MAR: Modelo de Administración de Riesgos

MIDO: Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control

NAI: Normas de Auditoría Interna

NEP: Nueva Estructura Programática

NGP: Nueva Gestión Pública

OIC: Órgano Interno de Control

OIG: Oficina de Innovación Gubernamental

ONG: Organización no Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OVC: Órganos de Vigilancia y Control

PAT: Programa Anual de Trabajo

PENSIONISSSTE: Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado

PGR: Procuraduría General de la República

PMG: Programa de Mejora de la Gestión Pública

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

POT: Portales de Obligaciones de Transparencia

PROMAP: Programa de Modernización de la Administración Pública

SAT: Sistema de Administración Tributaria

SEAC: Sistema Electrónico de Atención Ciudadana

SECODAM: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

SECOGEF: Secretaría de la Contraloría General de la Federación

SED: Sistema de Evaluación de Desempeño

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SFP: Secretaría de la Función Pública

SGN: Sindicatura General de la Nación

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SIAFE: Sistema de Información de la Gestión Financiera

SIAFF: Sistema Integral de Administración Financiera

SIINC: Sistema Integral de Inconformidades

SIP: Sistema de Información Periódica

SISDO: Sistema de Desarrollo Organizacional de Órganos de Vigilancia y Control

SPAR: Sistema de Procedimiento Administrativo de Responsabilidad

SPC: Servicio Profesional de Carrera

SRSPS: Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados

TESOFE: Tesorería de la Federación

TFJFA: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

TIC: Tecnologías de Información y Comunicaciones

TOIC: Titular del Órgano Interno de Control

TRAMITANET: Sistema de Trámites Electrónicos

UAG: Unidad de Auditoría Gubernamental

UAI: Unidades de Auditoría Interna

UAM: Unidad de Auditoría Ministerial

UGEPTI: Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Cuadro comparativo de los usos de la gobernabilidad y la Gobernanza	26
Cuadro 2.	Tipos de Governance para el PNUD	34
Cuadro 3.	Efectos de la Corrupción	43
Cuadro 4.	Evolución de la Administración Pública en México	84
Cuadro 5.	Evolución de los Paradigmas en la APF en México	85
Cuadro 6.	Evolución de la función de control en la APF	95
Cuadro 7.	PND, Eje 1: Estado de Derecho y Seguridad	97
Cuadro 8.	Tipos de Sanciones y su Ejecutor	127
Cuadro 9.	Programa de Capacitación a Titulares de los OIC	156
Cuadro 10.	Auditorías de los OIC resultados obtenidos 2000-2006	165
Cuadro 11.	Comportamiento de las Recuperaciones y Costos de los OIC 1998-2006	166
Cuadro 12.	Número de Sanciones Administrativas Impuestas a Servidores Públicos por Tipo de Sanción	167
Cuadro 13.	Número de Sanciones Administrativas Impuestas a Servidores Públicos por Origen	168
Cuadro 14.	Entidades y Organismos, características de la Rep. Dominicana	195
Cuadro 15.	Síntesis del Estudio Comparativo	211
Cuadro 16.	Resumen que contiene las Propuestas del Trabajo de Investigación	247

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Interacción del Gobierno, la Administración Pública y la Gobernanza	59
Figura 2.	Principales Disposiciones Jurídicas que rigen la actuación de los OIC	104
Figura 3.	Sectores en que se divide el trabajo de los Delegados y Comisarios	134
Figura 4.	Categorías de Titulares en los OIC	142
Figura 5.	Esquema de Titulares de los OIC 275 en total	144
Figura 6.	Análisis de la distribución de los 38 Titulares del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública (Otras Profesiones)	148
Figura 7.	Estructura del MIDO	162
Figura 8.	Balance general del papel que han jugado los OIC en el desarrollo de la Administración Pública Mexicana	170
Figura 9.	Papel que han jugado los OIC en concordancia con las funciones de la SFP hacia la APF	171
Figura 10.	Premios Otorgados por la ONU, al Servicio Público, Junio 2011.	226

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	Distribución de un total de 727 Titulares en OIC por profesión	143
Gráfica 2.	Titulares en los OIC de todas las categorías	143
Gráfica 3.	Distribución de un total de 275 Titulares de OIC por profesión	145
Gráfica 4.	Titulares de OIC	145
Gráfica 5.	Distribución de un total de 142 Titulares del Área de Auditoría Interna por profesión	146
Gráfica 6.	Titulares del Área de Auditoría Interna	146
Gráfica 7.	Distribución de un total de 123 Titulares del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública por profesión	147
Gráfica 8.	Titulares del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública	149
Gráfica 9.	Distribución de un total de 131 Titulares de Responsabilidades y Quejas por profesión	150
Gráfica 10.	Titulares de Responsabilidades y Quejas	150
Gráfica 11.	Distribución de un total de 14 Titulares de Quejas por profesión	151
Gráfica 12.	Titulares de Quejas	151
Gráfica 13.	Distribución de un total de 16 Titulares de Responsabilidades por profesión	152
Gráfica 14.	Titulares de Responsabilidades	153
Gráfica 15.	Distribución de un total de 25 Titulares del Área de Auditoría Interna y de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública por profesión	154
Gráfica 16.	Titulares del Área de Auditoría Interna y de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública	154
Gráfica 17.	Composición del MIDO	163

Gráfica 18.	Evaluación del MIDO por índice y año	163
Gráfica 19.	Recuperaciones y Costos de los OIC 1998-2006	166
Gráfica 20.	Sanciones Administrativas impuestas a Servidores Públicos por Origen	168
Gráfica 21.	Sindicatura General de Argentina – Universo 247 Entes	185
Gráfica 22.	Contraloría General de la República – Universo 262 Entes	196
Gráfica 23.	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno Chile – Universo 198 Entes, en 20 Ministerios	208
Gráfica 24.	Demandas ingresadas anualmente al TFJFA de 2000 a Feb 2007 en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos en comparación con el total de demandas: 686,654	231
Gráfica 25.	Demandas ingresadas anualmente al TFJFA de 2000 a Feb 2007 en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos	231
Gráfica 26.	Demandas ingresadas anualmente al TFJFA de 2000 a Feb 2007, en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos en comparación con el total de demandas: $976,674,324,169.00	232
Gráfica 27.	Monto anual de los expedientes ingresadas al TFJFA en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos vs. La cantidad de dichas Demandas de 2000 a Feb 2007	232

ANEXO I

CONTROL INTERNO E INFORME COSO

A. Control Interno

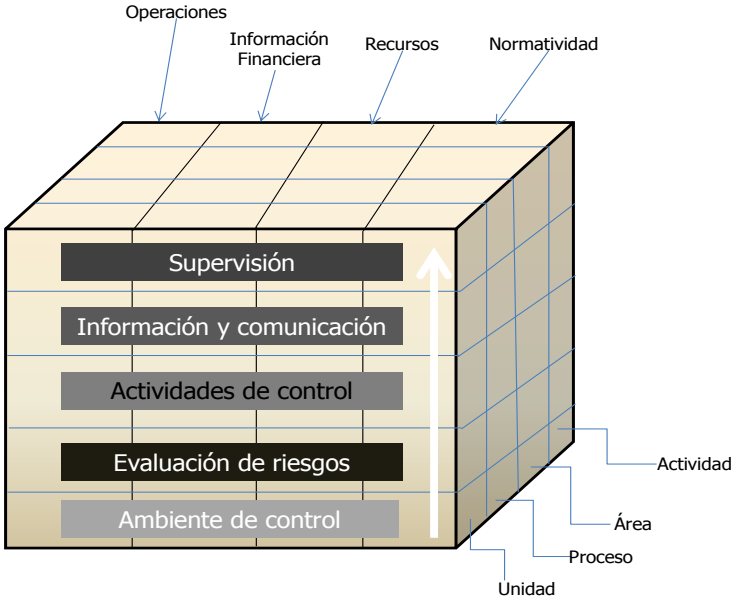
El Control Interno se define como un proceso que realizan todos los directivos y todo el personal de una entidad, con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos y metas con respecto a: la eficacia y eficiencia de las operaciones, la fiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables.

Los sistemas de control interno funcionan en tres niveles distintos de eficacia y se consideran como tales, si el consejo de administración y la dirección tienen la seguridad razonable de que: disponen de información adecuada sobre hasta qué punto se están logrando los objetivos operacionales de la entidad; se preparan de forma fiable los estados financieros públicos; se cumplen las leyes y normas aplicables y se pueden autocontrolar y autoevaluar.

Sus componentes son: a) Entorno de control (marca la pauta del funcionamiento de una organización; es la base de todos los demás componentes, aportando disciplina y estructura, los factores incluyen la integridad, los valores éticos y la capacidad de los empleados de la entidad, la filosofía de dirección y el estilo de gestión, la manera en que la dirección asigna la autoridad y las responsabilidades y organiza y desarrolla profesionalmente a sus empleados y la atención y orientación que proporciona el consejo de administración, la situación de control interno es una medida de evaluación de la dirección y de la entidad en general); b) Determinación, Administración y Evaluación de los Riesgos (consiste en la identificación y el análisis de los riesgos relevantes para la consecución de los objetivos, cómo han de ser gestionados los riesgos, es necesario disponer de mecanismos para identificar y afrontar los riesgos asociados con el cambio, riesgos contra: objetivos, metas, programas y políticas, esto impulsó a crear el

MAR e implica establecer estrategias de control de riesgos); c) Actividades de control (son las políticas y los procedimientos que ayudan a asegurar que se han llevado a cabo las instrucciones de la dirección, hay actividades de control en toda la organización, a todos niveles y funciones, por ejemplo en: aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, salvaguarda de activos y segregación de funciones); d) Información y comunicación (hay que identificar, recopilar y comunicar información pertinente en forma y plazo que permitan cumplir a cada empleado con sus responsabilidades, debe haber una comunicación eficaz en un sentido más amplio, que fluya en todas las direcciones a través de todos los ámbitos de la organización, de arriba hacía abajo y a la inversa y horizontalmente) y e) Supervisión (un proceso que comprueba que se mantiene el adecuado funcionamiento del sistema a lo largo del tiempo, las deficiencias detectadas en el control interno deberán ser notificadas a niveles superiores, el sistema de control interno está entrelazado con las actividades operativas de la entidad).

Componentes



Fuente: Elaboración propia con datos de la Conferencia "El Control Interno en la Administración Pública, como Instrumento de Prevención y Combate a la Corrupción" por SFP y BM. Octubre, 2010.

El Control Interno, implica la clara definición de objetivos y metas en el corto y largo plazo, de funciones y responsabilidades; manifestadas en forma de indicadores, políticas y procedimientos bien establecidos, de preferencia automatizados más que manuales, difundidos ampliamente en toda la Administración.

Mediante un estudio de riesgos a fondo, una vez descubiertos, estos deben ser bien administrados y evaluados, estableciendo diversas alternativas para eliminarlos, atenuarlos, absorberlos y cuando sea posible, convertirlos en oportunidades de crecimiento, de solución de otros riesgos o de afianzamiento de políticas y objetivos.

En esencia el control interno es preventivo, no correctivo, pero sus resultados deben enfocarse hacía resultados favorables al usuario o al cliente y no para satisfacción o protección de la burocracia.

Un buen control interno puede prever errores o actos de corrupción que involucren hasta tres personas, pero la falta de control interno con que haya dos empleados en contubernio, fácilmente se dan actos de corrupción sin que se detecten.

El control interno debe reforzarse ahí donde hay más riesgos, ya sea porque manejen más recursos, o porque hay mayor responsabilidad política o bien porque se trate de programas prioritarios.

El control interno requiere que toda la administración se involucre, no es problema del auditor, es un problema que debe enfrentar toda la Administración. Requiere entonces de liderazgo que impulse y dé vida administrativa a los sistemas de control y que castigue a quien rompe el sistema.

B. Informe COSO

Dicho informe se da a raíz de un fraude financiero. En tal virtud, se constituyó un grupo multidisciplinario, denominado, Comittee of Sponsoring Organization, 1985-1992 (COSO); de acuerdo a su investigación, se generó un documento, sus

antecedentes fueron: crisis financieras internacionales, quiebras, pérdida de ahorros, desconfianza generalizada, desempleo, inflación, parálisis económica y descontento social. Y determinó que las causas fueron: generación financiera fraudulenta para obtener recursos (corrupción); alto volumen de operaciones con partes relacionadas; carencia de personal administrativo y contable certificado; en el 72% de los casos el Director General de Finanzas apareció como principal responsable; desconocimiento de las medidas de control interno en las organizaciones y evasión de responsabilidad del consejo de accionistas y de directivos frente al control interno.

A partir de este estudio, surgen las recomendaciones siguientes: generar y difundir un marco conceptual común sobre control interno; marco integrado de control interno (cultura de honradez, eficiencia y eficacia; administración de riesgos; cumplimiento de normatividad y generación de información confiable); promover su implementación generalizada; concientizar a las organizaciones frente al control interno; mejorar y fortalecer el marco jurídico y contable y desarrollar métodos de estudio y evaluación de control interno para su mejora continua.

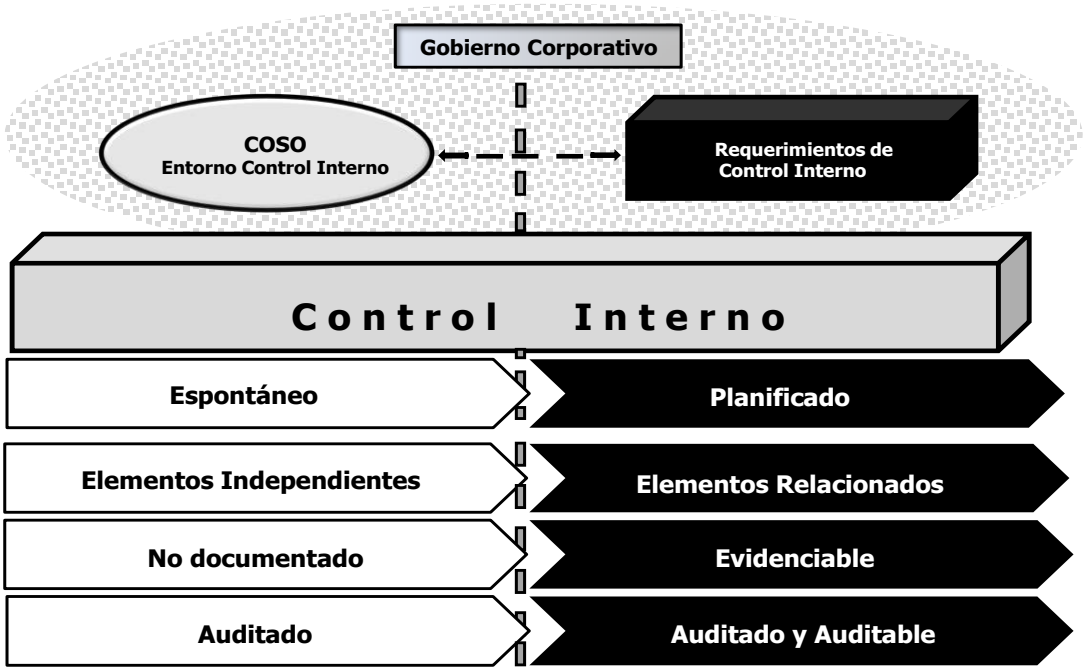
Y surge la definición de control interno de acuerdo a COSO: como un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la gerencia y otro personal de la organización diseñado para proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos de la organización clasificados en: efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento con las leyes, reglamentos, normas y políticas.

Conclusiones del Informe COSO: implica mayor responsabilidad de directivos; corresponsabilidad de los prestadores de servicios; seguridad y confianza en operaciones; cuidado en la emisión de información pública; más supervisión y vigilancia; sanciones más severas; calidad documental de evidencia y estándares de auditoría más específicos y vigentes.

Para efectos del MAR en el trabajo que realizan los OIC, equivale a: mayor responsabilidad de Titulares y Directores Generales respecto al control interno y mayor corresponsabilidad de entes fiscalizadores internos y externos.

A continuación se muestra la evolución del control interno, a raíz del COSO.

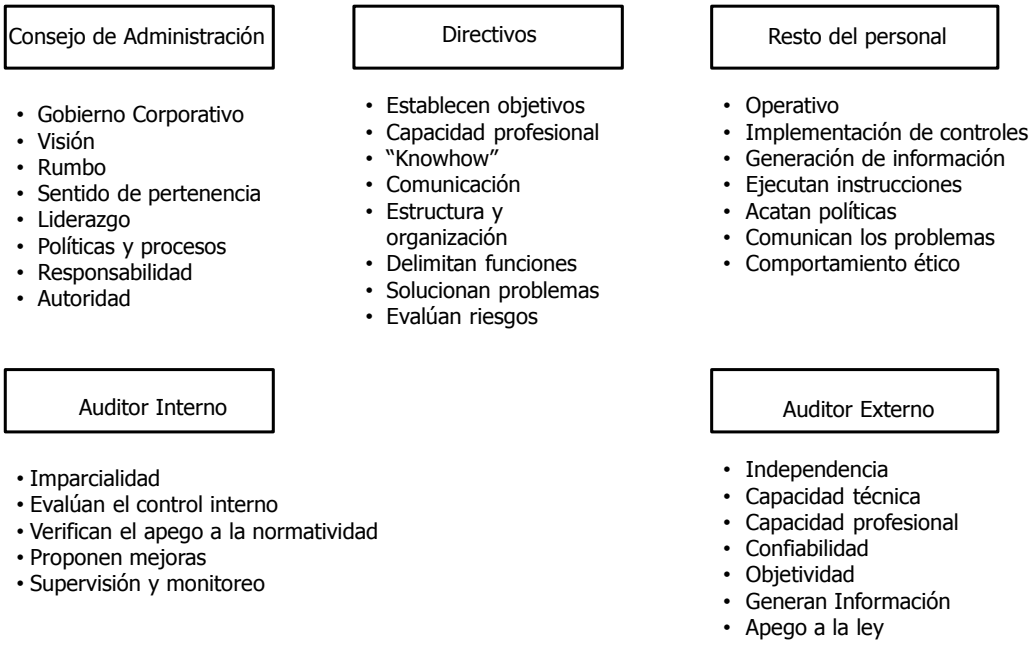
Evolución del Control Interno



Fuente: Elaboración propia con datos de la Conferencia "El Control Interno en la Administración Pública, como Instrumento de Prevención y Combate a la Corrupción" por SFP y BM. Octubre, 2010.

En el siguiente esquema, se muestran los roles frente al control interno, que asumen los diferentes actores, que se interrelacionan en el mismo:

Roles frente al control interno



Fuente: Elaboración propia con datos de la Conferencia "El Control Interno en la Administración Pública, como Instrumento de Prevención y Combate a la Corrupción" por SFP y BM. Octubre, 2010.

Congreso de Auditoría Interna-Instituto de Auditores Internos de Colombia. "El Rol y la Visión de la Auditoría Interna en la Gestión de Riesgos". Colombia, 2006.

ANEXO II ENTES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA
Jurisdicciones
Presidencia de la Nación
Jefatura de Gabinete de Ministros
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Ministerio de Defensa
Ministerio de Desarrollo Social
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Ministerio de Educación
Ministerio de Industria
Ministerio del Interior
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Ministerio de Salud
Ministerio de Seguridad
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Ministerio de Turismo
Organismos
De Presidencia:
Biblioteca Nacional
Fondo Nacional de las Artes
Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales
Instituto Nacional del Teatro
Secretaría de Cultura
Sría. de Programación p/la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico
Secretaría General
Secretaría Legal y Técnica
Teatro Nacional Cervantes
De Gabinete de Ministro:
Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual
Comité Federal de Radiodifusión
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
De Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca:
Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero
Instituto Nacional de Semillas

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
Instituto Nacional de Vitivinicultura
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
De Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva:
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
De Ministerio de Defensa:
Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Estado Mayor General de la Armada
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea
Estado Mayor General del Ejército
Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares
Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa
Instituto Geográfico Nacional
De Ministerio Desarrollo Social:
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
Secretaría de Deporte
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
De Ministerio de Economía y Finanzas Públicas:
Administración Federal de Ingresos Públicos
Comisión Nacional de Valores
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Superintendencia de Seguros de la Nación
Tribunal Fiscal de la Nación
De Ministerio de Educación:
Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
Fundación Miguel Lillo
De Ministerio de Turismo:
Administración de Parques Nacionales
Instituto Nacional de Promoción Turística
Secretaría de Turismo
De Ministerio de Industria:
Comisión Nacional de Comercio Exterior
Instituto Nacional de la Propiedad Industrial
Instituto Nacional de Tecnología Industrial
De Ministerio del Interior:
Agencia Nacional de Seguridad Vial
Dirección Nacional de Migraciones
Registro Nacional de las Personas
De Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:
Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo

Servicio Penitenciario Federal
Ente Cooperador Penitenciario
De Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios:
Administración Nacional de Aviación Civil
Comisión Nacional de Energía Atómica
Dirección Nacional de Vialidad
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
Instituto Nacional del Agua
Organismo Nacional de Administración de Bienes
Servicio Geológico Minero Argentino
Servicio Meteorológico Nacional
Tribunal de Tasaciones de la Nación
De Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto:
Comisión Nacional de Actividades Espaciales
De Ministerio de Salud:
Administración de Programas Especiales
Administración Nacional de Laboratorios e Instituciones de Salud "Dr. Carlos G. Malbrán"
Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica
Centro Nacional de Reeducación Social
Colonia Nacional Dr. Manuel A. Montes de Oca
Hospital Nacional "Dr. Baldomero Sommer"
Hospital "Prof. Alejandro Posadas"
Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante
Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur
Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
Servicio Nacional de Rehabilitación
Superintendencia de Servicios de Salud
De Ministerio de Seguridad:
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina
Gendarmería Nacional
Policía Federal Argentina
Prefectura Naval Argentina
Secretaría de Seguridad Interior
De Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social:
Administración Nacional de la Seguridad Social
Superintendencia de Riesgos del Trabajo
Entes Reguladores
Autoridad Regulatoria Nuclear
Comisión Nacional de Comunicaciones
Comisión Nacional de Regulación del Transporte
Ente Nacional Regulador de la Electricidad

Ente Nacional Regulador del Gas
Ente Regulador de Agua y Saneamiento
Organismo Regulador de Seguridad de Presas
Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos
Órgano de Control de Concesiones Viales
Empresas c/ Participación Estatal Mayoritaria, Entidades y Sociedades del Estado
Administración General de Puertos
Administración de Infraestructura Ferroviaria
Aerolíneas Argentinas S.A.
Aerohanding S.A.
Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
Austral Cielos del Sur S.A.
Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A.
Banco de la Nación Argentina
Banco Hipotecario S.A.
Centro de Ensayos de Alta Tecnología S.A.
Construcción de Vivienda para la Armada
Correo Oficial de la República Argentina S.A.
DIOXITEK S.A.
Editorial Universitaria de Buenos Aires
EDUC.AR SE
Emprendimiento Productivo y Educativo La Gleba S.A.
Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A.
Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A.
Energía Argentina S.A.
Energía Argentina Servicios S.A.
Fábrica Argentina de Aviones "Brigadier San Martín" S.A.
Ferrocarril General Belgrano S.A.
Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A.
INTERCARGO SAC
Jet Paq S.A.
Lotería Nacional
LT10 Radio Universidad Nacional del Litoral S.A.
Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A.
Nación Bursátil Sociedad de Bolsa S.A.
Nación Factoring S.A.
Nación Fideicomiso S.A.
Nación Leasing S.A.
Nación Seguros S.A.
Nación Seguros de Retiro S.A.
Nación Servicios S.A.,-NSERV S.A.

Nucleoeléctrica Argentina S.A.
Operadora Ferroviaria
Optar S.A.
Parque Tecnológico del Litoral Centro
Pellegrini S.A. Gerente de Fondos Comunes de Inversión
Polo Tecnológico Constituyente S.A.
Radio y Televisión Argentina
Servicios de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba S.A.
Sociedad del Estado Casa de Moneda
Talleres Navales Dársena Norte SACIyN
TELAM
Vehículo Espacial de Nueva Generación S.A.
Vientos de la Patagonia I.S.A.
Yacimientos Carboníferos Río Turbio S.A.
Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio
Empresas con estructura jurídica particular
Autoridad Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Limay
Dirección General de Fabricaciones Militares
Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacyretá
Empresas con Participación Estatal Minoritaria
Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
América Latina Logística Central S.A.
América Latina Logística Mesopotámica S.A.
Banco Macro SAV
Belgrano Cargas S.A.
Central Dique S.A.
Central Térmica Güemes S.A.
Combustibles Nucleares Argentinos S.A.
Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A.
Compañía Inversora de Transmisión Eléctrica S.A.
Consultatio S.A.
Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.
Correo Argentino S.A.
Distribuidora Gas Cuyana S.A.
EDENOR S.A.
EMDERSA S.A.
ENDESA
ENARSA AEROPUERTOS S.A.
ENARSA PDV S.A.
Fabricación de Aleaciones Espaciales S.A.
Ferroexpreso Pampeano S.A.

Ferrosur Roca S.A.
Fondo de Capital Social S.A.
Gas Natural Ban S.A.
Hidroeléctrica Piedra del Águila S.A.
Mirgor S.A.
Nuevo Central Argentino S.A.
Pampa Energía S.A.
Papel Prensa SAICF y de M
Parque Eólico Arauco S.A.
S.A. San Miguel
Transportadora Gas del Sur S.A.
Transener S.A.
Transba S.A.
UBATEC S.A.
YPF S.A.
Empresas en Liquidación
Agencia de Noticias Oficial de la República Argentina
Argentina Televisora Color S.A.
Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud S.A.
Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A.
Instituto Nacional de Reaseguros SE
Sistema Nacional de Medios Públicos
Líneas Aéreas Federales S.A.
Universidades Nacionales
Universidad de Buenos Aires
Universidad Nacional Arturo Jauretche (en formación)
Universidad Nacional José Clemente Paz (en formación)
Universidad Nacional de Avellaneda (en formación)
Universidad Nacional de Catamarca
Universidad Nacional de Chilecito
Universidad Nacional de Córdoba
Universidad Nacional de Cuyo
Universidad Nacional de Entre Ríos
Universidad Nacional de Formosa
Universidad Nacional de General San Martín
Universidad Nacional de General Sarmiento
Universidad Nacional de Jujuy
Universidad Nacional de La Matanza
Universidad Nacional de La Pampa
Universidad Nacional de La Patagonia Austral
Universidad Nacional de La Patagonia "San Juan Bosco"

Universidad Nacional de La Plata
Universidad Nacional de La Rioja
Universidad Nacional de Lanús
Universidad Nacional de Lomas de Zamora
Universidad Nacional de Luján
Universidad Nacional de Mar del Plata
Universidad Nacional de Moreno (en formación)
Universidad Nacional de Misiones
Universidad Nacional de Quilmes
Universidad Nacional de Río Cuarto
Universidad Nacional de Río Negro
Universidad Nacional de Rosario
Universidad Nacional de Salta
Universidad Nacional de San Juan
Universidad Nacional de San Luis
Universidad Nacional de Santiago del Estero
Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Universidad Nacional de Tres de Febrero
Universidad Nacional de Tucumán
Universidad Nacional de Villa María
Universidad Nacional de Villa Mercedes (en formación)
Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires
Universidad Nacional del Chaco Austral (en formación)
Universidad Nacional del Comahue
Universidad Nacional del Litoral
Universidad Nacional del Nordeste
Universidad Nacional del Noroeste de la Prov. de Buenos Aires
Universidad Nacional del Oeste (en formación)
Universidad Nacional del Sur
Universidad Tecnológica Nacional
Instituto Universitario Nacional del Arte

ANEXO III ENTES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y AUTÓNOMOS
Acuario Nacional
Administradora de Riesgo de Salud
Administradora de Riesgos de Salud de las Fuerzas Armadas
Archivo General de la Nación
Autoridad Metropolitana de Transporte
Autoridad Portuaria Dominicana
Banco Agrícola de la República Dominicana
Banco Central de la República Dominicana
Banco de Reservas
Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción
Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad
Caja de Pensiones y Regulación para Choferes
Centro de Capacitación en Planificación e Inversión Pública
Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal
Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial
Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana
Centro de Información Gubernamental
Comedores Económicos del Estado
Comisión Nacional de Energía
Comisión Permanente para la Reforma y Modernización de las Fuerzas Armadas
Comisión Reguladora de Prácticas Desleales en el Comercio y Medidas de Salvaguardia
Comité de Retiro de la Policía Nacional
Consejo Dominicano de Pesca y Acuacultura
Consejo Dominicano del Café
Consejo Estatal del Azúcar
Consejo Nacional de Defensa de la Competencia
Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior
Contraloría General de la República
Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Provincia Duarte
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago
Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo
Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales
Corporación Estatal de Radio y Televisión

Cruz Roja Dominicana
Cuerpo Especializado de la Seguridad Fronteriza Terrestre
Cuerpo Especializado de Seguridad del Metro de Santo Domingo
Cuerpo Especializado de Seguridad Portuaria
Departamento Aeroportuario
Departamento Nacional de Investigaciones
Dir. Gral. de las Escuelas Vocacionales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
Dir. de Albergues y Residen. de las FAR, p/la Reeducación Ciudadana de Niños, Niñas y Adolescentes
Dirección de Fomento y Desarrollo de la Artesanía Nacional
Dirección de Información, Análisis y Programación Estratégica de la Presidencia
Dirección de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto
Dirección General de Aduanas
Dirección General de Análisis y Política Fiscal
Dirección General de Bellas Artes
Dirección General de Bienes Nacionales
Dirección General de Catastro Nacional
Dirección General de Contabilidad Gubernamental
Dirección General de Contrataciones Públicas
Dirección General de Control, Mantenimiento y Supervisión del Sistema de Peaje Nacional
Dirección General de Cooperación Bilateral
Dirección General de Cooperación Multilateral
Dirección General de Crédito Público
Dirección General de Desarrollo de la Comunidad
Dirección General de Desarrollo Económico y Social
Dirección General de Edificaciones
Dirección General de Empleos
Dirección General de Estudios, Diseños de Infraestructura y Presupuesto
Dirección General de Formación y Capacitación
Dirección General de Ganadería
Dirección General de Higiene y Seguridad Industrial
Dirección General de Impuestos Internos
Dirección General de Información, Publicidad y Prensa de la Presidencia
Dirección General de Inversión Pública
Dirección General de Jubilaciones y Pensiones
Dirección General de las Reservas de las Fuerzas Armadas
Dirección General de Migración
Dirección General de Minería
Dirección General de Museos
Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad
Dirección General de Operaciones y Mantenimiento Vial

Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
Dirección General de Pasaportes
Dirección General de Planificación y Desarrollo
Dirección General de Política y Legislación Tributaria
Dirección General de Presupuesto
Dirección General de Prisiones
Dirección General de Promoción de las Comunidades Fronterizas
Dirección General de Reglamentos y Sistemas
Dirección General de Supervisión y Fiscalización de Obras
Dirección General de Trabajo
Dirección General de Tránsito Terrestre
Dirección General del Libro y la Lectura
Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción Administrativa
Empresa de Generación Hidroeléctrica Dominicana
Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana
Empresa Distribuidora de Electricidad del Este
Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte
Empresa Distribuidora de Electricidad del Sur
Escuela de Graduados de Altos Estudios
Escuela de Graduados de Educación Superior
Fondo Nacional para el Medio Ambiente y Recursos Naturales
Fondo para Pensiones y Jubilaciones de Trabajadores Portuarios
Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas
Fondos para Pensiones, Jubilación y Supervisión
Hospital Central de las Fuerzas Armadas
Instituto Agrario Dominicano
Instituto Azucarero
Instituto Cartográfico Militar
Instituto de Auxilios y Viviendas
Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo
Instituto de Dignidad Humana de la Policía Nacional
Instituto de Estabilización de Precios
Instituto de Formación Técnico-Profesional
Instituto de Formación Turística del Caribe
Instituto de Formación y Capacitación del Magisterio
Instituto de Innovación de Biotecnología e Industria
Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
Instituto del Tabaco
Instituto Dominicano de Aguas Potables
Instituto Dominicano de Aviación Civil
Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias
Instituto Dominicano de Telecomunicaciones
Instituto Duartiano

Instituto Especializado de Estudios Superiores de la Policía Nacional
Instituto Militar de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
Instituto Nacional de Administración Pública
Instituto Nacional de Bienestar Magisterial
Instituto Nacional de Ciencias Forenses
Instituto Nacional de Educación Física
Instituto Nacional de la Aguja
Instituto Nacional de la Uva
Instituto Nacional de la Vivienda
Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor
Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
Instituto Postal Dominicano
Instituto Superior de Formación Salomé Ureña
Instituto Superior para la Defensa
Instituto Tecnológico de Las Américas
Jardín Botánico
Jefatura del Estado Mayor de la Marina de Guerra
Jefatura del Estado Mayor del Ejército Nacional
Jefatura del Estado Mayor de la Fuerza Aérea Dominicana
Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas
Liga Municipal Dominicana
Lotería Nacional
Museo Nacional de Historia Natural
Museo Policial Dominicano
Oficina Nacional de Estadística
Oficina Nacional de Propiedad Intelectual
Parque Zoológico Nacional
Policía Nacional
Procuraduría General de la República
Refinería Dominicana de Petróleo
Secretariado Administrativo de la Presidencia
Seguro Nacional de Salud
Superintendencia de Bancos
Superintendencia de Electricidad
Superintendencia de Pensiones
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales
Superintendencia de Seguros
Superintendencia de Valores
Tesorería Nacional de la República
Unidad de Electrificación Rural y Suburbana
Universidad Autónoma de Santo Domingo
CONSEJOS NACIONALES
Consejo Asesor del Presidente de la República

Consejo Asesor en Materia de Lucha Anti-Corrupción de la Presidencia de la República
Consejo de Asesores Económicos del Poder Ejecutivo
Consejo de Coordinación Zona Especial de Desarrollo Fronterizo
Consejo de Fomento Turístico
Consejo de Gobierno
Consejo de la Administración y Regulación de Taxis
Consejo de la Medalla Presidencial al Mérito Civil
Consejo Interceptorial para la Política del Libro, las Lecturas y las Bibliotecas
Consejo Nacional de Agricultura
Consejo Nacional de Agricultura Ecológica
Consejo Nacional de Agricultura Orgánica
Consejo Nacional de Competitividad
Consejo Nacional de Cultura
Consejo Nacional de Discapacidad
Consejo Nacional de Drogas
Consejo Nacional de Educación
Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
Consejo Nacional de Estancias Infantiles
Consejo Nacional de Estrategia Deportiva
Consejo Nacional de Fronteras
Consejo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
Consejo Nacional de la Persona Envejeciente
Consejo Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Consejo Nacional de Población y Familia
Consejo Nacional de Producción Pecuaria
Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Consejo Nacional de Protección Radiológica
Consejo Nacional de Reestructuración Industrial
Consejo Nacional de Reforma del Estado
Consejo Nacional de Salud
Consejo Nacional de Seguridad
Consejo Nacional de Seguridad Social
Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional
Consejo Nacional de Valores
Consejo Nacional de Zonas Financieras de Exportación
Consejo Nacional de Zonas Financieras Internacionales
Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio
Consejo Nacional para la Reglamentación y Fomento de la Industria Lechera
Con. Nal. Interinst. de Ref. y Modernización de la Educación y Formación Técnico-Profesional
Consejo para la Innovación y Desarrollo Tecnológico
Consejo para la Seguridad Alimentaria

Consejo Presidencial del Sida
Consejo Superior de Administración Tributaria
ÓRGANOS ADSCRITOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Administración General del Parque Nacional Mirador Norte
Administradora de Subsidios Sociales
Autoridad Metropolitana de Transporte de Santiago
Central de Apoyo Logístico (Promese/Cal)
Comisión de Reforma de la Empresa Pública
Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción
Consultoría de Cooperación, Educación, Ciencia y Tecnología
Despacho de la Primera Dama
Dirección General Comunidad Digna
Dirección General de Desarrollo Fronterizo
Dirección General de Embellecimiento de Carreteras y Avenidas de Circunvalación
Dirección General del Sistema Único de Beneficiarios
Dirección Nacional de Control de Drogas
Fondo de Desarrollo del Transporte Terrestre
Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias
Junta de Aviación Civil
Oficina de Coordinación Presidencial
Oficina de Ingenieros Supervisores del Estado
Oficina de la Defensa Civil
Oficina Metropolitana de Servicio de Autobuses
Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura y Edificaciones
Oficina para el Reordenamiento del Transporte
Oficina Presidencial de Iniciativas Democráticas
Oficina Presidencial de Tecnologías de Información y Comunicación
Oficina Técnica de Transporte Terrestre
Programa de Solidaridad
SECRETARÍAS DE ESTADO
Secretaría de Estado de Administración Pública
Secretaría de Estado de Agricultura
Secretaría de Estado de Cultura
Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación
Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
Secretaría de Estado de Educación
Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
Secretaría de Estado de Hacienda
Secretaría de Estado de Industria y Comercio
Secretaría de Estado de Interior y Policía
Secretaría de Estado de la Juventud
Secretaría de Estado de la Mujer

Secretaría de Estado de la Presidencia
Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas
Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones
Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social
Secretaría de Estado de Trabajo
Secretaría de Estado de Turismo
ORGANISMOS ASESORES
Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud
Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia
Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo
Dirección de Información y Defensa de los Afiliados
Gabinete de Coordinación de Política Institucional
Gabinete de Coordinación de Política Medio Ambiental y Desarrollo Físico
Gabinete de Coordinación de Política Social
Gabinete de Coordinación de Políticas Económicas
Tesorería de la Seguridad Social

ANEXO IV ENTES EN LA REPÚBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
Secretaría y Administración General
Servicio de Gobierno Interior
Servicio Electoral
Oficina Nacional de Emergencia
Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Agencia Nacional de Inteligencia
Gobierno Regional Región I Tarapacá
Gobierno Regional Región II Antofagasta
Gobierno Regional Región III Atacama
Gobierno Regional Región IV Coquimbo
Gobierno Regional Región V Valparaíso
Gobierno Regional Región VI Libertador General Bernardo O'higgins
Gobierno Regional Región VII Maule
Gobierno Regional Región VIII Bío-Bío
Gobierno Regional Región IX Araucanía
Gobierno Regional Región X Los Lagos
Gobierno Regional Región XI Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo
Gobierno Regional Región XII Magallanes y Antártica Chilena
Gobierno Regional Región XIII Metropolitana de Santiago
Gobierno Regional Región XIV Los Ríos
Gobierno Regional Región XV Arica y Parinacota
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Secretaría y Administración General y Servicio Exterior
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
Dirección de Fronteras y Límites del Estado
Instituto Antártico Chileno
Agencia de Cooperación Internacional de Chile
MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO
Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño
Servicio Nacional de Consumidor
Secretaría de Pesca
Servicio Nacional de Pesca
Corporación de Fomento de la Producción

Instituto Nacional de Estadísticas
Fiscalía Nacional Económica
Servicio Nacional de Turismo
Servicio de Cooperación Técnica
Comité Innova Chile
Comité de Inversiones Extranjeras
Instituto Nacional de Propiedad Industrial
Subsecretaría de Turismo
MINISTERIO DE HACIENDA
Secretaría y Administración General
Dirección de Presupuestos
Servicio de Impuestos Internos
Servicio Nacional de Aduanas
Servicio de Tesorerías
Dirección de Compras y Contratación Pública
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
Superintendencia de Valores y Seguros
Dirección Nacional del Servicio Civil
Unidad de Análisis Financiero
Superintendencia de Casinos de Juego
Consejo de Defensa del Estado
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Subsecretaría de Educación
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
Junta Nacional de Jardines Infantiles
Consejo Nacional de Educación
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
Consejo de Rectores
MINISTERIO DE JUSTICIA
Secretaría y Administración General
Servicio de Registro Civil e Identificación
Servicio Médico Legal
Gendarmería de Chile
Superintendencia de Quiebras
Servicio Nacional de Menores
Defensoría Penal Pública
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
Ejército de Chile
Organismos de Salud

Organismos de Industria Militar
Armada de Chile
Dirección General del Territorio Marítimo
Dirección de Sanidad
Fuerza Aérea de Chile
Organismos de Salud de la FACH
Carabineros de Chile
Subsecretaría de Carabineros
Hospital de Carabineros
Policía de Investigaciones de Chile
Subsecretaría de Investigaciones
Dirección General de Movilización Nacional
Instituto Geográfico Militar
Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile
Dirección General de Aeronáutica Civil
Servicio Aerofotogramétrico de La FACH
Subsecretaría para las Fuerzas Armadas
Subsecretaría de Defensa
Estado Mayor Conjunto
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
Secretaría y Administración General
Dirección General de Obras Públicas
Dirección General de Aguas
Instituto Nacional de Hidráulica
Superintendencia de Servicios Sanitarios
MINISTERIO DE AGRICULTURA
Subsecretaría de Agricultura
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
Instituto de Desarrollo Agropecuario
Servicio Agrícola y Ganadero
Corporación Nacional Forestal
Comisión Nacional de Riego
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES
Subsecretaría de Bienes Nacionales
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
Subsecretaría del Trabajo
Dirección del Trabajo
Subsecretaría de Previsión Social
Dirección General de Crédito Prendario
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
Superintendencia de Seguridad Social

Superintendencia de Pensiones
Instituto de Prevención Social
Instituto de Seguridad Laboral
Caja de Previsión de la Defensa Nacional
Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
MINISTERIO DE SALUD
Fondo Nacional de Salud
Instituto de Salud Pública de Chile
Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud
Subsecretaría de Salud Pública
Subsecretaría de Redes Asistenciales
Superintendencia de Salud
Servicio de Salud Arica
Servicio de Salud Iquique
Servicio de Salud Antofagasta
Servicio de Salud Atacama
Servicio de Salud Coquimbo
Servicio de Salud Valparaíso-San Antonio
Servicio de Salud Viña del Mar-Quillota
Servicio de Salud Aconcagua
Servicio de Salud Libertador General Bernardo O'Higgins
Servicio de Salud Maule
Servicio de Salud Ñuble
Servicio de Salud Concepción
Servicio de Salud Talcahuano
Servicio de Salud Bío Bío
Servicio de Salud Arauco
Servicio de Salud Araucanía Norte
Servicio de Salud Araucanía Sur
Servicio de Salud Valdivia
Servicio de Salud Osorno
Servicio de Salud del Reloncaví
Servicio de Salud Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo
Servicio de Salud Magallanes
Servicio de Salud Metropolitano Oriente
Servicio de Salud Metropolitano Central
Servicio de Salud Metropolitano Sur
Servicio de Salud Metropolitano Norte
Servicio de Salud Metropolitano Occidente
Servicio de Salud Metropolitano Sur-Oriente
Programa Contingencias Operacionales

Hospital Padre Alberto Hurtado
Centro de Referencia de Salud de Maipú
Centro de Referencia de Salud de Peñalolén Cordillera Oriente
Servicio de Salud Chiloé
MINISTERIO DE MINERÍA
Secretaría y Administración General
Comisión Chilena de Cobre
Servicio Nacional de Geología y Minería
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo
Parque Metropolitano
Serviu I Región
Serviu II Región
Serviu III Región
Serviu IV Región
Serviu V Región
Serviu VI Región
Serviu VII Región
Serviu VIII Región
Serviu IX Región
Serviu X Región
Serviu XI Región
Serviu XII Región
Serviu XIII Región Metropolitana
Serviu XIV Región
Serviu XV Región
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES
Secretaría y Administración General de Transportes
Subsecretaría de Telecomunicaciones
Junta Aeronáutica Civil
Programa de Vialidad y Transporte Urbano
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO
Secretaría General de Gobierno
Consejo Nacional de Televisión
Instituto Nacional de Deportes
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
Subsecretaría de Planificación
Fondo de Solidaridad e Inversión Social
Servicio Nacional de la Mujer
Instituto Nacional de la Juventud
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena

Servicio Nacional de la Discapacidad
Servicio Nacional del Adulto Mayor
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Secretaría General de la Presidencia de la República
MINISTERIO DE ENERGÍA
Subsecretaría de Energía
Comisión Nacional de Energía
Comisión Chilena de Energía Nuclear
Superintendencia de Electricidad y Combustibles
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE
Subsecretaría de Medio ambiente
Servicio de Evaluación Ambiental
Superintendencia del Medio Ambiente

ANEXO V ENTES EN LA REPÚBLICA MEXICANA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPENDENCIAS
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL
SECRETARÍA DE MARINA
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
SECRETARÍA DE ENERGÍA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SRÍA. DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE SALUD
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA
SECRETARÍA DE TURISMO
CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Talleres Gráficos de México
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Casa de Moneda de México
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
Financiera Rural
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
Lotería Nacional para la Asistencia Pública
Pronósticos para la Asistencia Pública
Servicio de Administración y Enajenación de Bienes
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
Comisión Nacional Forestal
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
Productos Forestales Mexicanos*****
SECRETARÍA DE ENERGÍA
Comisión Federal de Electricidad
Instituto de Investigaciones Eléctricas
Instituto Mexicano del Petróleo
Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
Luz y Fuerza del Centro
Pemex-Exploración y Producción
Pemex-Gas y Petroquímica Básica
Pemex-Petroquímica
Pemex-Refinación
Petróleos Mexicanos
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
Centro Nacional de Metrología
Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
Servicio Geológico Mexicano
SRÍA. DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
Colegio de Postgraduados
Comisión Nacional de las Zonas Áridas
Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
Productora Nacional de Semillas *****
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
Aeropuertos y Servicios Auxiliares
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
Ferrocarriles Nacionales de México *****
Servicio Postal Mexicano
Telecomunicaciones de México

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Centro de Enseñanza Técnica Industrial
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
Colegio de Bachilleres
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
Consejo Nacional de Fomento Educativo
Fondo de Cultura Económica
Instituto Mexicano de Cinematografía
Instituto Mexicano de la Juventud
Instituto Mexicano de la Radio
Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
SECRETARÍA DE SALUD
Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
Hospital General de México
Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
Hospital Infantil de México Federico Gómez
Hospital Juárez de México
Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
Instituto Nacional de Cancerología
Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas
Instituto Nacional de Medicina Genómica
Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
Instituto Nacional de Pediatría
Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
Instituto Nacional de Rehabilitación
Instituto Nacional de Salud Pública
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Instituto Nacional de Ciencias Penales
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B.C.
Centro de Investigación en Química Aplicada
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
El Colegio de la Frontera Sur
Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS
Comisión Nacional de Vivienda
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
Instituto Mexicano del Seguro Social
Instituto Nacional de las Mujeres
Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
Notimex, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Agroasemex, S.A.
Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. *****
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. *****
Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. *****
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
Exportadores Asociados, S.A. de C.V. *****
Nacional Financiera, S.N.C.
Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. *****
Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
Terrenos de Jáltipan, S.A. *****

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
Diconsa, S.A. de C.V.
Incobusa, S.A. de C.V. *****
Liconsa, S.A. de C.V.
SECRETARÍA DE ENERGÍA
Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
Servicios, S.A. de C.V.
Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.
Terrenos para Industrias, S.A. *****
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
SRÍA. DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. *****
Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
Educal, S.A. de C.V.
Estudios Churubusco Azteca, S.A.

Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.
SECRETARÍA DE SALUD
Centros de Integración Juvenil, A.C.
Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.
SECRETARÍA DE TURISMO
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.
Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"
CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada
Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
El Colegio de San Luis, A.C.
Instituto de Ecología, A.C.
Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.
FIDEICOMISOS PÚBLICOS
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Fideicomiso Liquidador de Instit. y Organizaciones Auxiliares de Crédito *****
Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
Fideicomiso ProMéxico

SRÍA. DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
Fideicomiso de Riesgo Compartido
Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Comp. Laboral y de Certificación de Comp. Laboral
Fideicomiso para la Cineteca Nacional
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores *****
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA
Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
SECRETARÍA DE TURISMO
Fondo Nacional de Fomento al Turismo
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
Fondo de Información y Documentación para la Industria
Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos
FIDEICOMISOS PÚBLICOS QUE FORMAN PARTE DEL SIST.FINANCIERO MEXICANO
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
Fideicomiso de Fomento Minero
Nota: * = En proceso de Desincorporación.