

PROSPECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN SOBRE LOS TÉRMINOS GOBERNANZA Y CONTROL INTERNO

Área de investigación: Auditoría

Eduardo Herrerías Aristi

Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Nacional Autónoma de México
México
eha_conta@yahoo.com.mx

René Morales Rodríguez

Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Nacional Autónoma de México
México
rene.moralesro@gmail.com

5, 6 y 7 de **octubre** de 2022

Ciudad Universitaria

| Ciudad de México



PROSPECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN SOBRE LOS TÉRMINOS GOBERNANZA Y CONTROL INTERNO



Resumen

Los términos de gobernanza y control interno, en la actualidad, se han sometido a investigaciones académicas, con la finalidad de mostrar que funcionan como derroteros en la administración pública. Desde nuestra óptica prospectiva, la gobernanza se encuentra implícita en la estructura y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y al control interno, oficialmente, respecto a este último, se recomienda la adopción de esta norma en las instituciones gubernamentales de los niveles federales, estatales y municipales; por consiguiente, son materias de auditoría para los órganos de fiscalización gubernamental.

En ese sentido y en aras del combate a la corrupción, el objetivo de este trabajo de investigación, es exponer la estructura del SNA con enfoque de gobernanza, y documentar los hallazgos. Por otro lado, advertimos debilidades y áreas de oportunidad, identificadas, en relación a las auditorías de control interno en los tres niveles de gobierno, efectuadas por unidades administrativas de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Como aportaciones, invitamos a discutir: criterios de gobernanza y de auditorías del control interno que, a nuestro juicio, no se están implementando en la actualidad en el SNA, ni en los trabajos de la ASF. Además del potencial de la atribución de efectuar auditorías de control interno en tiempo real. De cuyos resultados, proponemos que, los comités del SNA, participen en la planeación y supervisión de estas auditorías, con la finalidad de detectar previamente, líneas de investigación certeras -insumo para la programación de auditorías con enfoques de alcances diversos y profundos- tales como: forense, obra pública, financieras, etc.; situación que contribuiría en la definición de estrategias en detrimento de actos corruptos.

Palabras clave: Sistema Nacional Anticorrupción, gobernanza y control interno.



Introducción

Dentro de los procesos y actividades de gobierno en México, la corrupción se ha convertido en una práctica recurrente de individuos aislados o grupos de personas, con el fin particular de beneficiar su patrimonio personal, o acrecentar sus influencias políticas y de poder; esta mala práctica se materializa sustancialmente en los procesos de licitación y compras públicas, toda vez que, las instituciones gubernamentales disponen de recursos cuantiosos para gasto de inversión.

El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), expone en el Índice de Riesgos de Corrupción (IRC), que entre los años 2018 y 2020 aumentó el riesgo de corrupción en las compras públicas de 147 de las 247 instituciones del gobierno federal, es decir, el 59% de las entidades del orden federal. Esta situación, señala el IMCO, sucede por falta de competencia, poca transparencia e incumplimiento de las leyes aplicables.

A nivel internacional, la organización no gubernamental denominada Transparencia Internacional (TI), publica un Índice de Percepción de Corrupción (IPC) que, entre otra información, clasifica los niveles de percepción de corrupción en el sector público de 180 países del mundo. El índice es determinado por encuestas de opinión y evaluaciones de expertos en la materia. Con una métrica de 0 a 100 puntos, pondera la percepción de la corrupción, en donde de 0 a 49 son altos índices corruptos y, de 50 a 100 son bajos niveles de corrupción. La TI, establece como promedio mundial en su IPC, 43 puntos.

En 2021, el IPC de México, alcanzó 31 puntos de los 100 ponderados, resultado que lo sitúa como uno de los países más corruptos que el promedio mundial, y se ubica en la posición 124 de 180 países. Comparte posición con Nigeria, Gabón y Papua Nueva Guinea. Según el IPC 2021, México, al ubicarse en la posición mencionada, es un país con altos índices de corrupción; a guisa de ejemplo, anotamos ejemplos de países superados por México: Zambia (resultado 33, posición 117), El Salvador (resultado 34, posición 115), Brasil (resultado 38, posición 96), Estados Unidos (resultado 67, posición 27) y Singapur (resultado 85, posición 4), por mencionar algunos de los 119 restantes.



Otra instancia internacional que mide los indicadores relacionados con la corrupción, es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que señala en su estudio *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*, lo siguiente:



En México, el clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.

Términos

Antes de profundizar en el análisis, es importante definir los términos que figuran como insumo de investigación, y que son: corrupción, gobernanza y control interno.



Corrupción

El origen etimológico de la palabra corrupción, es latino (*corruptio*). Se compone del prefijo *con* (que muta en *cor*), añade el contenido de: junto, cerca de, globalmente, al significado de *rumpere*: quebrar, partir, hacer pedazos, hacer estallar. Con lo cual, podemos afirmar que etimológicamente por corrupción, se entiende: proceso en cuya dinámica lo que se encuentra unido y junto se separa, se quiebra, se disgrega, se descompone. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, propone varias definiciones del concepto de corrupción: a) Acción y efecto de corromper. b) Alteración o vicio en un libro o escrito. c) Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. d) En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas, en provecho económico o de otra índole de sus gestores.



Sobre el término de corrupción en el marco normativo del Estado mexicano, precisamos: es en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (Secretaría de la Función Pública, 2010), norma segunda, Administración de Riesgos, principio 8 considerar el riesgo de corrupción, elemento de control 8.01 en donde se proporcionan como base para identificar riesgos de corrupción, los tipos de materialización más comunes, son: Informes financieros





fraudulentos, apropiación indebida de activos, conflicto de interés, tráfico de influencias, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, y peculado. A lo anterior, se sumaría: mal utilización de los recursos asignados, beneficios al servidor público, participación indebida del servidor público, aprovechamiento del cargo, coalición con otros servidores públicos e intimidación o extorsión del servidor público. El 27 de mayo de 2015, mediante reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el DOF, se sientan las bases para la política pública anticorrupción en México. El 18 de julio de 2016 se publican en el DOF, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y demás leyes secundarias¹; aclaramos que, en ninguna ley se define un concepto de corrupción, consensado por el estado mexicano.

Gobernanza

Existen dos enfoques para definir la gobernanza; aceptación descriptiva y por su connotación normativa. Para Aguilar (2008), la gobernanza en sentido descriptivo, alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos². Para Moreno (2013), descriptivamente, la gobernanza son procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales actores políticos y sociales influyen en acciones y resultados medioambientales. Incluye actores del Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Por su lado, Hufty (2009) propone que la gobernanza contiene los siguientes atributos: 1) problema definido, 2) actores resolutivos, 3) puntos nodales y delimitación de responsabilidades entre actores, 4) normas y procesos establecidos.

En un primer intento, ubicamos el término de gobernanza, como un reconocimiento útil, que impulsa las regulaciones sociales y reconoce la importancia de la acción colectiva. Para Cerrillo (2005) la Gobernanza, implica una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales,

¹ Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Código Penal Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

² Gobernanza y gestión pública (Luis F. Aguilar Villanueva).





la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste, político, económico, social o cultural. Por lo expuesto, a nuestro juicio, el interés por usar este concepto, radica en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implícitas en los procesos de gobierno. Situación que, desde nuestra percepción, se encuentra implícita en el SNA.

Control interno

En septiembre de 1992, se emite el documento intitulado *Internal control: integrated framework* (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO], 1992), conocido como el Informe COSO³, informe que contiene el marco integrado de control interno, aceptado y utilizado mundialmente. El concepto definido para el Control Interno, es: proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la dirección, y el resto del personal de una organización; diseñado con el objeto de proporcionar un grado de aseguramiento razonable para la consecución de los objetivos relativos a las operaciones, a la información y al cumplimiento. (COSO, 2013. p.1)

Las autoridades de fiscalización del gobierno mexicano consideraron viable la adaptación del modelo del SCI, propuesto en el Informe COSO, además de tomar como referencia las normas Standards for Internal Control in the Federal Government (Green Book) de la United States Government Accountability Office (GAO), en los procesos de gobierno de los tres niveles (federal, estatal y municipal). La finalidad fue elevar la eficiencia, eficacia y economía de las instituciones del Estado mexicano.

La adopción y adaptación de la mejor práctica internacional de control interno por medio de la ASF y la SFP, fue propuesta y formalizada por el grupo de trabajo de control interno en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización⁴; Aunado a lo anterior, estructuraron el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI). El MICI, se define como un modelo de control interno que, por la naturaleza de su contenido, es adaptable y de observancia recomendable para los tres

³ El Informe COSO de 1992, se actualizó en 2004 y en 2013.

⁴ SNF: Conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno.



órdenes de gobierno, toda vez que proporciona un modelo general para establecer, mantener y mejorar el sistema de control interno institucional, al mismo tiempo establece que existen tres categorías, a saber: operacionales, de información y de cumplimiento.



Para efectos de este trabajo de investigación, se analizarán exclusivamente, algunos informes de auditorías efectuadas por la ASF a nivel federal, estatal y municipal en materia de control interno. Se seleccionaron aleatoriamente con la finalidad de exponer una muestra de cómo se llevan a cabo en la actualidad tales revisiones. Por lo tanto, serán excluidos del presente, las auditorías efectuadas por la Secretaría de la Función Pública (institución que forma parte de las instancias investigadoras del SNA). Descritos los términos fundamentales para este trabajo, a continuación, se expone el SNA, principal objeto de análisis, al que se emitirán las propuestas de este trabajo.



Sistema Nacional Anticorrupción

Origen

En el año de 2015, se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (DOF, 2015); decreto que faculta y constriñe al Congreso de la Unión, a expedir las siguientes leyes. a) La ley general que establezca las bases de coordinación del SNA. b) Las leyes que regulen la organización y facultades de la ASF y aquellas que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos de la federación. c) La ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que establezca su organización y su funcionamiento. d) La ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.



En adición, el artículo segundo transitorio del Decreto citado, establece que el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de que la Secretaría de la Función Pública responsable del control interno del Ejecutivo



Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en la reforma constitucional.



Funcionamiento

El SNA tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección, y sanción de faltas administrativas⁵ y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Como autoridad responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA, se dispone de la creación de un Comité Coordinador (CC), que tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción (Artículo 8 LGSNA). En adhesión, el SNA, cuenta con un Comité de Participación Ciudadana (CPC), que tiene por objeto: coadyuvar, en términos de la LGSNA, al cumplimiento de los objetivos del CC, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA (Artículo 15 LGSNA).

El CPC, debe elaborar mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el SNA. A continuación, se presenta el esquema actual que contiene a los diversos actores del SNA y las líneas de coordinación y actividades correspondientes.

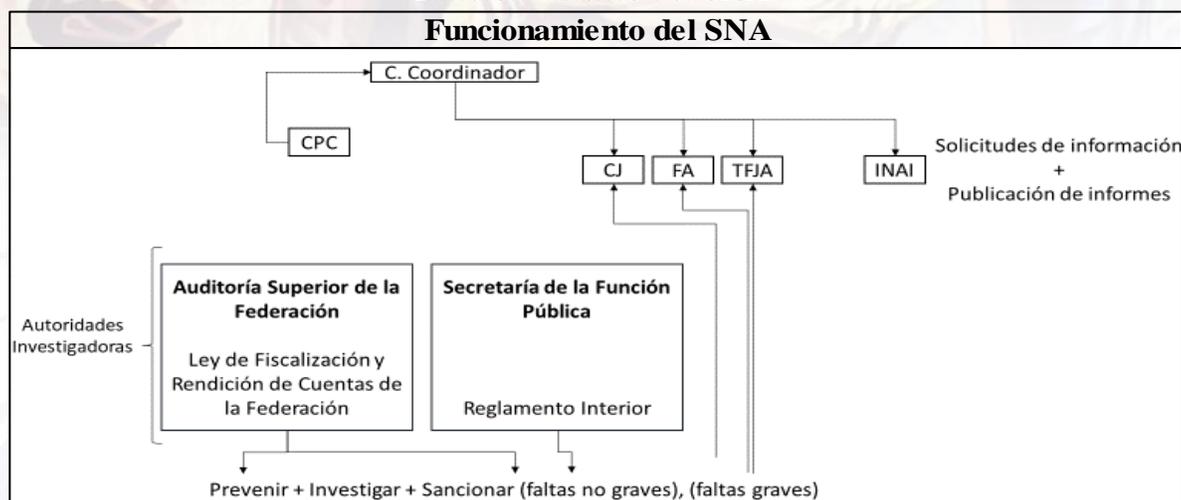
Esquema actual de integrantes del SNA

Se presenta el esquema 1, con el detalle de las instituciones que integran el SNA:



⁵ Falta administrativa no grave: actos u omisiones que incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones de los servidores públicos, cuya sanción corresponde a la SFP, ASF y los Órganos Internos de Control. Falta administrativa grave: cohecho, peculado, abuso, conflicto de interés, contratación indebida, cuya sanción, corresponde al TFJA y homólogos de entidades federativas. Artículo 3 fracciones XV y XVI, Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Esquema No. 1 Funcionamiento del SNA



Siglas: C. Coordinador: Comité Coordinador. CPC: Comité de Participación Ciudadana. CJ: Consejo de la Judicatura. FA: Fiscalía Anticorrupción. TFJA: Tribunal Federal de Justicia Administrativa. INAI: Instituto Nacional de Acceso a la Información.

El funcionamiento coordinado de los diversos actores, que integran el SNA, a los que nos referiremos posteriormente, coadyuvan para poder lograr sus objetivos particulares, así como los definidos para el sistema; requiere de dos elementos fundamentales: un adecuado y específico marco normativo, y una precisa delimitación de responsabilidades y actividades, para el funcionamiento de las instituciones que convergen en el SNA.

Marco normativo

El marco normativo particular, en conjunto, se enlazan para el funcionamiento del sistema. Derivado del decreto presidencial en materia de combate a la corrupción, publicado en 2015 en el DOF, el 18 de julio de 2016, se publican tres leyes para fortalecer el SNA, ellas son: Ley General de SNA (LGSNA), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Por otro lado, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), el Código Penal y la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), sufren reformas, que, de igual manera, contribuyen para el funcionamiento del SNA.



Funciones de los actores



La alta estructura del SNA se integra, además de las autoridades internas señaladas en el subtema anterior (comités, comisiones y secretaría ejecutiva), por diversas instituciones de los tres poderes del estado y por organismos centralizados y autónomos. Por el lado del ejecutivo federal, figura la SFP. El Congreso de la Unión, es representado por la ASF. Estas dos instituciones son denominadas como autoridades investigadoras, en atención al artículo 3, fracción II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ambas autoridades, a nuestro juicio, figuran como piedra angular del sistema, toda vez que, por la encomienda dispuesta en los reglamentos interiores correspondientes; son las máximas instituciones de fiscalización en México. La SFP, es la auditoría interna, con una línea de staff en la estructura orgánica del ejecutivo federal y la ASF, es la auditoría externa del estado mexicano.



Es en estas dos instituciones, donde recae la responsabilidad para el cumplimiento de los objetivos del SNA, a través de actividades y procesos de prevención, investigación y sanción de faltas administrativas (no graves) y hechos de corrupción. La planeación operativa queda definida en los programas anuales de auditoría de cada una de ellas. El poder judicial, es el órgano centralizado representado en el SNA, por conducto del Consejo de la Judicatura, cuya función es la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, para el correcto funcionamiento de juzgados de distrito y tribunales de circuito, a fin de investigar y sancionar las faltas administrativas graves, cometidas por servidores públicos.



Para resolver diferencias entre la Administración Pública Federal y los particulares, además de sancionar a servidores públicos que cometan faltas graves y que garantice la legalidad en materia administrativa y fiscal, se incluyó como actor en el SNA al Tribunal de Justicia Administrativa, órgano constitucional autónomo, según el artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Otro órgano constitucional autónomo que participa en el SNA, es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Su rol en el sistema, es garantizar que la sociedad cuente con información pública, además de promover la rendición de cuentas por parte de los gobiernos.



Por último, la Fiscalía Anticorrupción, es órgano adscrito a la Fiscalía General de la República, cuya función es investigar y perseguir delitos por hechos de corrupción.



Revisión literaria de las disposiciones normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Leyes: General del Sistema Nacional Anticorrupción, General de Responsabilidades Administrativas, Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Orgánica de la Administración Pública Federal, Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de la Fiscalía General de la República; Código Penal Federal; Decreto presidencial: combate a la corrupción; Acuerdo: Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; Plataforma Digital Nacional de SNA; 227 informes de la base de datos publicados por la ASF (2016 a 2020).



Metodología y técnicas

Metodología: combinación de los métodos siguientes: deductivo, inductivo, analítico, sintético, histórico y exegético.

Técnicas: investigación documental y de campo.



Inmersión

Se analizó la aplicación del control interno y gobernanza en el ejercicio público y de fiscalización. De igual manera, la intervención del SNA en el combate a la corrupción. La finalidad: discutir, cómo la razonable aplicación de éstos, en procesos de gobierno y auditoría, con adición de enfoque macro al SNA; contribuirán con acciones anticorrupción.

Se identifica que la estructura del SNA cumple con las características de la gobernanza. Compuesto por diversos actores federales y estatales, cada uno con su respectivo marco normativo y objetivos; funciona el SNA. Asimismo, el Control Interno, es una práctica internacional que se ha implementado en los procesos de gobierno, además de incluirse



como enfoque de auditoría gubernamental. Con base en los conceptos descritos en términos y en atención a uno de los objetivos de este trabajo (exponer cómo funciona el SNA y las auditorías de Control Interno), se explicará -a grosso modo-, el ejercicio de auditorías al Control Interno y la intervención actual del SNA.



Se seleccionó de la ASF (institución designada como autoridad investigadora, miembro del SNA, comité rector y SNF) a las unidades administrativas que ejecutan auditorías o procedimientos de auditoría al control interno de los entes auditados, con la finalidad de exponer la relevancia de aplicar razonablemente la mejor práctica y cómo esta implementación, en el marco del SNA, contribuye en el combate a la corrupción en el ejercicio público. La ASF establece en su Programa Anual de Auditoría (PAA), los trabajos de fiscalización que ejecutará durante el ejercicio corriente. Sin embargo, la temporalidad de las auditorías, en la mayoría de los casos, es a posteriori. De tal manera que en el PAA 2022, ésta revisa la cuenta pública 2021.



En febrero de cada ejercicio, se termina de publicar el informe del PAA anterior, con resultados de auditoría de ejercicios anteriores. En febrero 2022, se publicó el informe de auditoría 2021, que revisó la cuenta pública 2020. Es importante tener en cuenta las fechas expuestas, toda vez que, la propuesta de este trabajo, considera la temporalidad como un factor relevante para eficientar el desempeño de la fiscalización al control interno.

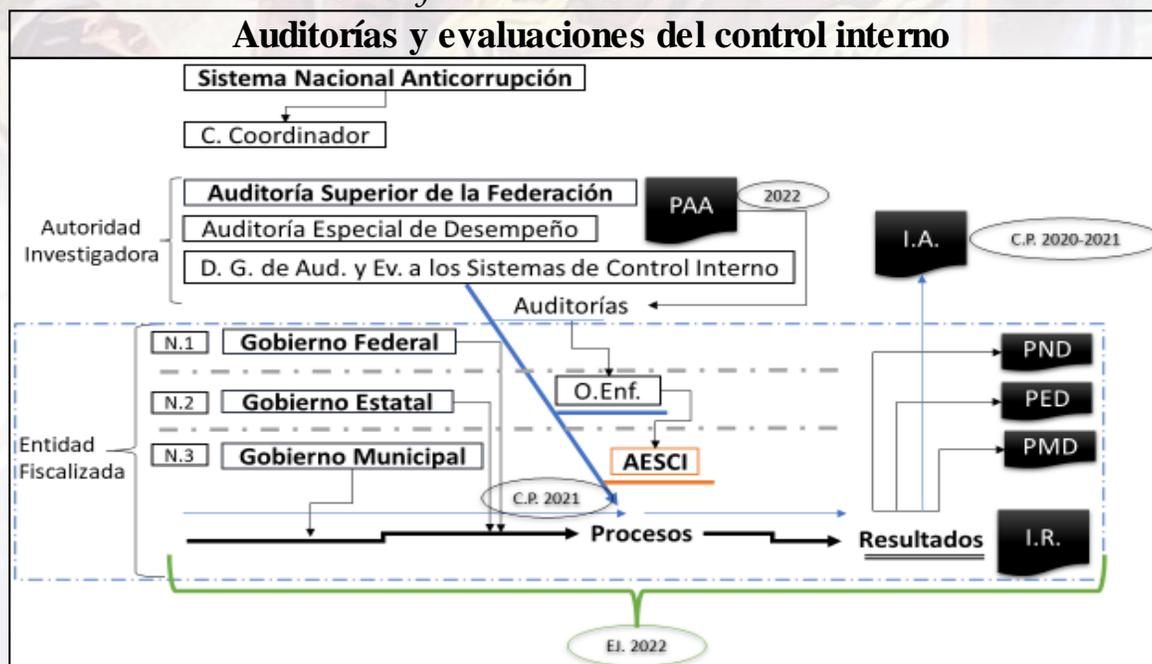


Las unidades administrativas responsables de auditar y evaluar el control interno en instituciones federales, estatales y municipales son: nivel federal, Dirección General de Auditoría y Evaluación a los Sistemas de Control Interno (DGAESCI); niveles estatales y municipales, Direcciones Generales de Gasto Federalizado. Intervención del SNA en los trabajos antes descritos, advertimos que es nula en la ejecución y que, a su vez, se entera de la publicación del informe de auditoría. A continuación, se presenta el esquema 2 del funcionamiento actual del SNA.



Esquema No. 2

Auditorías y evaluaciones del control interno



Siglas: PAA: Programa Anual de Auditoría. I.A.: Informe Anual. PND: Plan Nacional de Desarrollo. PED: Plan Estatal de Desarrollo. PMD: Plan Municipal de Desarrollo. IR: Informe de Resultados. O.Enf: Otros Enfoques. AESCI: Auditorías y Evaluaciones a Sistemas de Control Interno. C.P.: Cuenta Pública. Ej.: Ejercicio. N.: Nivel

Las unidades administrativas de la ASF, a nivel federal, ejecuta auditorías con enfoque de control interno a entes federales, tales como Petróleos Mexicanos, Comisión Nacional del Agua, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco Nacional de Obras, entre otras. A nivel estatal y municipal, las unidades administrativas de gasto federalizado, ejecutan procedimientos de auditoría, que publican, generalmente, como resultado número 1, en sus informes de auditorías con enfoque de gasto federalizado.

Al explicar y esquematizar el ejercicio de la fiscalización del control interno, como práctica con potencial para el combate a la corrupción, el trabajo de los actores, así como el marco normativo; es pertinente presentar los hallazgos, mismos que dividimos en tres temas: SNA, Gobernanza y Control Interno.



Resultados del SNA



Téngase presente la estructura del SNA, el presupuesto de las instancias que lo integran, así como el marco normativo que fortalece su actuar, sientan las bases para un eficiente y eficaz combate a la corrupción.

A continuación, los resultados del SNA, publicados en la plataforma oficial del C.C. son: el Comité Coordinador, es la instancia responsable de coordinar y establecer mecanismos, diseñar, promocionar y elaborar políticas públicas anticorrupción. Ha sesionado 21 veces a partir del 4 de abril de 2017; se instaló dos años después de la publicación del decreto presidencial de 2015 y un año posterior a la publicación de la LGSNA. En esas sesiones se han establecido 104 acuerdos, en los que se observó, que éstos atienden principalmente aspectos de controles administrativos y son de resaltar, los siguientes: Presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses. Sesión del 03 de junio de 2017; Formato de declaraciones. Sesión del 13 de septiembre de 2018; Modificadorio de declaraciones patrimoniales. Sesión extraordinaria del 21 de marzo de 2019; Aprobación del CC, a la Política Nacional Anticorrupción. Sesión del 29 de enero de 2020; Autorización de las sesiones a distancia. Sesión del 20 de agosto de 2020.

El C.C. ha emitido 3 recomendaciones, cabe señalar que éstas no son vinculantes. Recomendaciones: No vinculante a los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades federativas, relacionada con la selección de jueces y magistrados. Sesión del 17 de abril de 2018; No vinculante a los congresos de entidades federativas que en sus leyes locales han dispuesto la creación de sistemas estatales de fiscalización. Sesión del 27 de enero de 2022; No vinculante para interconectarse con la Plataforma Digital Nacional. Sesión del 27 de enero de 2022.

Otras acciones detectadas: es el exhorto, para dar seguimiento al Caso Odebrecht. Sesión del 15 de enero de 2018. Por otra parte, en febrero de 2019 se elaboró un documento intitulado Política Nacional Anticorrupción "propuesta preliminar", presentado en la sesión del 23 de abril de 2019. Se aprobó mediante acuerdo, hasta la sesión del 29 de enero de 2020. Dicha política, fue publicada el 8 de marzo de 2022 en el DOF, con el título de: Aviso mediante el cual se da a conocer que el Comité Coordinador del SNA aprobó el Programa de Implementación



de la Política Nacional Anticorrupción, así como los indicadores y variables para su seguimiento.



Gobernanza

Respecto al funcionamiento y grado de impacto de la intervención del SNA en el combate a la corrupción, podemos confirmar que, el CC y CPC, han realizado esfuerzos (documentados en el numeral anterior), no obstante, éstos se asumen, principalmente como aportaciones a formatos administrativos (ejemplo: modificación de formatos de declaración patrimonial), a nuestro juicio, son esfuerzos que contribuyen en la forma, sin permear en el fondo de los asuntos de urgencia para propiciar un verdadero impacto en el combate de la corrupción.



Auditorías al control interno

Auditorías y evaluaciones federales

Se revisaron informes de evaluaciones y auditorías en materia de control interno, a instancias de nivel federal, de las cuentas públicas del 2016 a 2020; precisamos los siguientes tamaños: universo: 51, muestra aleatoria: 12.7 (25%). La ASF, en su Reglamento Interior (DOF, 20 de enero de 2017), crea la unidad administrativa especializada para la fiscalización de los sistemas de control interno (SCI), en el ámbito federal, designándola como DGAESCI, adscrita en la Auditoría Especial de Desempeño (AED).



De la revisión de 12 informes de auditoría elaborados por la DGAESCI, en los ejercicios de 2016 al 2020, no se identificó una estructura homologada en su contenido, por lo que los resultados de auditoría en cada informe seleccionado son completamente distintos y, no se percibe un apego con lo establecido en el MICI.

Auditorías y evaluaciones estatales y municipales

Se examinaron informes de auditorías, con un resultado en materia de control interno, a instancias de nivel estatal y municipal, de las cuentas públicas del 2018 a 2020; precisamos los siguientes tamaños: Estatal, universo: 2,399, muestra aleatoria: 168 (7%). Municipal, universo: 667,





muestra aleatoria: 46.6 (7%). En el artículo 16, fracción III, del Reglamento Interior de la ASF, se establece que la Auditoría Especial de Gasto Federalizado (AEGF) aprobará y supervisará la práctica de auditorías a la gestión del gasto federalizado. En los informes de auditoría realizadas por la AEGF, el primer resultado de fiscalización (procedimientos de auditoría) es intitulado control interno y menciona que la revisión en dicha materia se basa en lo establecido en el MICI, y se ejecuta, mediante un cuestionario de control interno. A continuación, señalamos algunas observaciones emanadas de la praxis, y de la revisión de 214.6 informes de auditorías estatales (168) y municipales (46.69), sobre el tema que nos ocupa, tales como:

- a) El MICI, es un modelo que se propone como base para la implementación de un Sistema de Control Interno en instituciones de los tres órdenes de gobierno, sin embargo, no es de observancia y aplicación obligatoria para estados y municipios.
- b) En el ámbito Estatal y Municipal, no existe normativa oficial que los obligue a utilizar o implementar el MICI como marco normativo de control interno.
- c) Respecto del Cuestionario de control interno, utilizado por las DGGF para la valoración del control interno estatal y municipal, se observa que está diseñado de tal forma que sus reactivos sólo consideran los componentes y principios de control, recomendados por el MICI y establecidos por el Acuerdo de Control Interno, omitiendo los elementos de control específicos.
- d) Para la ejecución de los resultados de auditoría de Control Interno de las DGGF no se emite un requerimiento de información fundamental relativa de los elementos clave de control, sino que el mismo cuestionario y el llenado de éste, suple el objetivo e intención de los requerimientos debidamente elaborados y remitidos a las entidades fiscalizadas.

Discusión

Del análisis a las fuentes de información que nos han permitido conocer el desempeño y resultado de la intervención actual del SNA, con enfoque de gobernanza, así como de la revisión de informes de auditorías al control interno, en los tres órdenes de gobierno, podemos



argumentar, en resumen, dada la perspectiva holística del análisis efectuado, que:



- Aun y cuando el SNA ha sido diseñado con enfoque de gobernanza, en donde se incluye un CPC, la intervención de la ciudadanía especializada y en general, no ha propiciado un impacto relevante que motive, además de la participación social, una mayor cultura de la transparencia y rendición de cuentas para el combate de la corrupción.
- La participación del SNA en los procesos y procedimientos de auditorías, sea como estrategia o supervisores del desempeño y resultados de la fiscalización, es escaso o nula.
- En materia de las auditorías federales, estatales y municipales con enfoque de control interno, no se percibe una homologación o estandarización institucional que establezca una metodología alineada al MICI.
- De igual manera, se pudo observar que, la propia implementación de esta mejor práctica, por parte de los entes auditados, es insuficiente y expone debilidades críticas que comprometen la consecución de objetivos institucionales. Situación que se agrava cuando los trabajos de auditoría no están debidamente enfocados.

Por lo identificado en la investigación de este trabajo, sometemos a su consideración y discusión, propuestas particulares e integrales al SNA y su enfoque de gobernanza, asimismo, a las auditorías de control interno federal, estatal y municipal.

Acerca de las propuestas particulares, señalamos que, el SNA, debe: a) Participar en los procesos de planeación de la programación anual de auditorías en la ASF y SFP. b) Supervisar el desempeño de las autoridades investigadoras (ASF y SFP), a fin de vigilar el cumplimiento de sus objetivos particulares y, por consiguiente, del propio SNA. c) Motivar y respaldar a las autoridades investigadoras, para que, derivado de auditorías de rigor, y certeras, aumenten denuncias de faltas graves y no graves. Al término de gobernanza en el SNA: a) Ampliar participación ciudadana. b) Mejorar coordinación entre los actores del SNA. A las auditorías de control interno federal, estatal y municipal: a) Crear una metodología, que estandarice los procedimientos de auditoría para la fiscalización del Marco Integrado



de Control Interno (MICI), en los tres niveles de gobierno. b) Ejecutar auditorías y evaluaciones al control interno en tiempo real.



Esta última propuesta particular -de fiscalizar en tiempo actual el control interno- dirigida a las unidades administrativas de la ASF, responsables de ese enfoque, sirve de antesala para la propuesta integral que, a nuestro juicio, agrega valor a los trabajos de fiscalización con enfoque de control interno y contribuye con el SNA, para que, mediante su intervención, se genere un impacto positivo en detrimento de la corrupción en los procesos de gobierno.

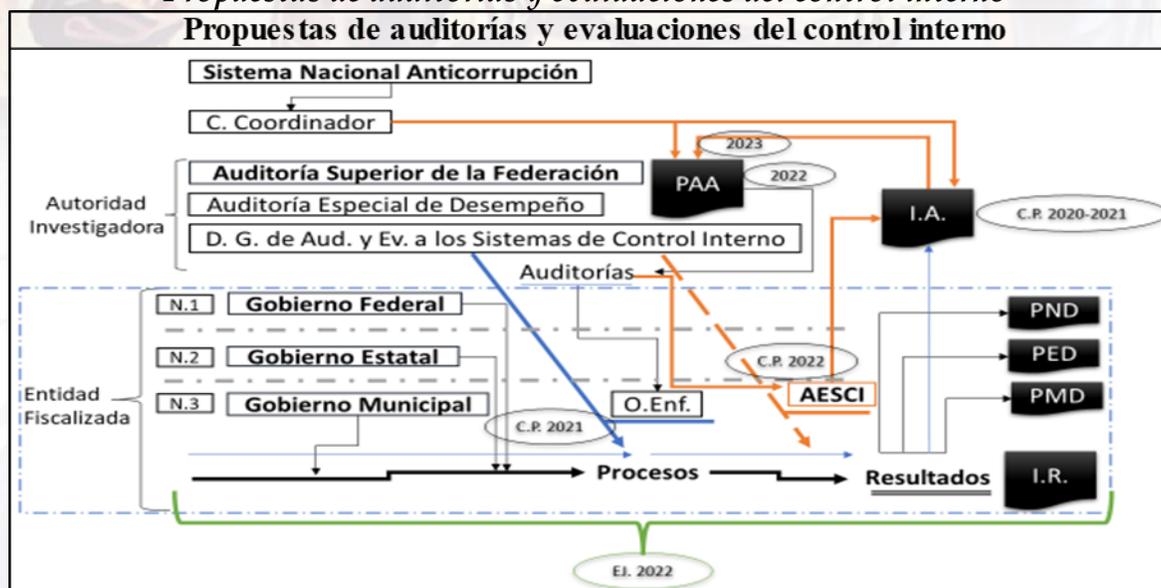
Por lo que se refiere a las propuestas integrales, considerando que actualmente la ASF cuenta con la atribución de realizar auditorías en tiempo real, sin embargo, éstas están condicionadas a la existencia de denuncias que incluyan documentación probatoria. Mientras se logra la reforma constitucional señalada, la ASF ha acudido a una figura de auditorías preventivas o adelantadas, mediante convenios o protocolos especiales, a la par que ejecuta el actual Programa Anual de Auditorías correspondiente al ejercicio 2019 (ASF, 2022). En ese orden de ideas, se recomienda que: a) Las auditorías con enfoque de control interno, ejecutadas a nivel federal, estatal y municipal, sean planeadas y coordinadas entre el CC del SNA y la ASF. b) El CC asuma la responsabilidad de supervisión de los resultados de este enfoque en específico. c) Ejecución de las auditorías de control interno, sea en tiempo real, fundamentándose y justificándose como preventivas o adelantadas.

Con lo anterior, se robustece la finalidad de aprovechar la integralidad y profundidad que potencialmente permite la revisión de los sistemas de control interno de una institución gubernamental; práctica que permitirá encausar los diversos enfoques de auditoría, para detectar faltas graves y no graves identificadas previamente por las deficiencias y debilidades identificadas por los equipos de auditores del control interno. Para visualizar lo redactado, se presenta el esquema 3.



Esquema No. 3

Propuestas de auditorías y evaluaciones del control interno



Siglas: PAA: Programa Anual de Auditoría; I.A.: Informe Anual; PND: Plan Nacional de Desarrollo; PED: Plan Estatal de Desarrollo; PMD: Plan Municipal de Desarrollo; IR: Informe de Resultados; O. Enf: Otros Enfoques; AESCI: Auditorías y Evaluaciones a Sistemas de Control Interno; C.P.: Cuenta Pública; Ej.: Ejercicio; N.: Nivel.

Como se mencionó en el apartado de inmersión, la relevancia de las fechas en los procesos de auditorías y sus tiempos dictados por la norma aplicable, surte efecto, cuando se recomienda que (como ejemplo, el contraste del esquema actual y el propuesto): En el PAA 2022 -además de las auditorías con otros enfoques que revisarán la cuenta pública 2021-, se programen auditorías de control interno que revisen el ejercicio 2022 y que sus informes sean publicados en el propio ejercicio 2022. El objetivo de esta propuesta, es que, una vez publicados los resultados de control interno, en el ejercicio corriente 2022, éstos servirán de insumo para programar auditorías direccionadas certeramente en el PAA 2023, que revisará con otros enfoques de auditorías el ejercicio 2022.

De tal manera que, si se identificaron actos contrarios a la ética y conducta por medio de las auditorías preventivas o anticipadas de control interno, con un enfoque forense, a posteriori, se podrá profundizar en hallazgos previamente identificados, para lograr detectar un mayor número de faltas no graves y graves efectuadas por los funcionarios públicos del Estado mexicano.



Conclusiones



La corrupción, no es algo intrínseco del sistema de gobierno o de las instituciones que lo integran. Tener en cuenta que el gobierno es tan solo un elemento de la triada que constituye el Estado mexicano (los otros dos, el territorio y la población) y comprender que la sociedad no figura solamente como beneficiario de las políticas de gobierno, sino que además de ello, son los individuos de la sociedad quienes ocupan cargos públicos, que laboralmente, ofrecen las instancias gubernamentales; además demuestra, las malas prácticas heredadas socialmente, vulnerabilidades de carácter, de integridad y valores éticos de algunos individuos, son los detonantes de actos corruptos que, llegan a su mayor expresión, alcance y repercusión, cuando estos actos contrarios a la integridad y ética, suceden en el área gubernamental.

Con el análisis y hallazgos de esta investigación, observamos que el problema de la corrupción en México, no se ataca con eficiencia, no obstante, que el gobierno posee instituciones y marco normativo oportuno para mitigar los actos y efectos de la corrupción.

Una causa identificada de la intervención erial del SNA y de las instituciones que lo integran, es que el marco normativo actual, no define el concepto de corrupción, solamente, describe las faltas graves y no graves (dispuestas en la LGRA), además de los riesgos de corrupción (del Acuerdo de Control Interno). Empero es fundamental una definición consensada de corrupción, que se incluya, por reforma, en la CPEUM y en la LGSNA, con la finalidad de homologar el concepto y encausar con certeza, los esfuerzos del SNA y de sus propios actores en lo individual.

Con respecto al enfoque de gobernanza, identificado implícitamente en el SNA, observamos que su funcionamiento e intervención en el combate a la corrupción, no ha sido oportuno ni ha generado un impacto que demuestre el cumplimiento de sus objetivos. Por lo que se considera relevante, incrementar la intervención de la ciudadanía especializada en la materia, para fortalecer el enfoque y de esta forma, motivar la supervisión social en los trabajos de fiscalización, así como prevenir actos corruptos desde las instituciones, en el marco de la transparencia



y rendición de cuentas. Acciones que, al delegarse en diversos actores, elevaría la gobernabilidad del problema de corrupción.



En relación con la adopción del control interno por parte de las instancias de los tres niveles de gobierno, además de los trabajos de auditoría gubernamental en la materia, han demostrado tener, debilidades y áreas de oportunidad, mismas que de atenderse e implementarse mejoras en los procesos de gobierno, el desempeño y los resultados logrados, propiciarían una seguridad razonable para la consecución de objetivos particulares e institucionales, considerando la identificación, control y prevención de riesgos de corrupción.

En adición, la homologación de una metodología, guías y procedimientos de auditorías de control interno, con base en el MICI, y en mejores prácticas de fiscalización, hará más eficientes, oportunos y relevantes, las observaciones, resultados y recomendaciones contenidas en los informes de auditorías al control interno en los tres niveles de gobierno.

Por último, en relación con nuestra intención prospectiva, de incluir y vincular operacionalmente los términos de gobernanza y control interno en el funcionamiento del SNA, opinamos que: la estructura corporativa del SNA -en el marco de la gobernanza- al planear y supervisar la ejecución eficiente de auditorías de control interno en instituciones federales, estatales y municipales, impulsará la cultura preventiva en la fiscalización superior, toda vez, que de éstas derivarán diversas líneas de investigación, para que otros enfoques de auditoría con alcance específico (en temas como finanzas, desempeño, cumplimiento, obra pública, etc.), ejecuten sus trabajos de fiscalización, de manera certera y contundente, en hallazgos previamente identificados.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Marco Integrado de Control Interno*, Ciudad de México: Author.





Informes de auditorías al control interno 2016 a 2020. Federal: 12 informes. Estatal: 168 informes. Municipal: 46 informes. Recuperados de: https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1917) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF, 28 de mayo de 2021. Vigente. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

--- (1931) Código Penal Federal. Última reforma DOF, 12 de noviembre de 2021. Vigente. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>.

--- (1976) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma DOF, 5 de abril de 2022. Vigente. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>.

--- (2016) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Última reforma DOF, 18 de julio de 2016. Vigente. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>.

--- (2016) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Última reforma DOF, 20 de mayo de 2021. Vigente. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf.

--- (2016). Ley General de Responsabilidades Administrativas. Última reforma DOF, 20 de mayo de 2021. Vigente. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_200521.pdf.

--- (2016). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Última reforma DOF, 20 de mayo de 2021. Vigente. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf.





--- (2017). Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Última reforma DOF, 13 de julio de 2018. Vigente. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Regint_ASF_130718.pdf.

--- (2021) Ley de la Fiscalía General de la República. Vigente. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR_200521.pdf.

Cerrillo I Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (2013), Internal control: Integrated framework. United States: Author.

Hufty, M (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2022). Índice de riesgos de corrupción 2020. Recuperado de: <https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion-2022/#:~:text=El%20IRC%20no%20emite%20sentencias,en%20sus%20procesos%20de%20compras>.

Moreno Plata, M. (2013). Una lectura prospectiva de la agenda Rio+20, la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. México: Revista Xihmai VIII (15, 57-74 ISSN 1870_6703).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). La integridad pública en América Latina y el Caribe 2019- 2019. Author. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>.





Presidencia de la República (2015). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Ciudad de México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015.

Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado de: <https://www.sna.org.mx/category/comite-coordinador/>.

Plataforma Digital Nacional del SNA. Recuperado de: <https://www.plataformadigitalnacional.org/>.

Secretaría de la Función Pública (2010). Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Ciudad de México: Author Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5151383&fecha=12/07/2010.

Transparency International (2022). Corruption perceptions index. Recuperado de: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/>.

