



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOVERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



## **CUADERNOS DE GOVERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

CUADERNO NÚMERO 9

# **EL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## **Elementos para rendir cuentas y combatir la corrupción**

**JORGE BARAJAS PALOMO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**México**

**Mayo de 2017**

**EL CONTROL INTERNO  
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Elementos para rendir cuentas  
y combatir la corrupción**



## DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers  
**Rector**

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas  
**Secretario General**

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez  
**Secretario Administrativo**

Dr. César Iván Astudillo Reyes  
**Secretario de Servicios  
a la Comunidad**

Mtro. Néstor Martínez Cristo  
**Director General  
de Comunicación Social**

---

**Seminario Universitario  
de Gobernabilidad  
y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam  
**Coordinador**

Dr. Jorge Barajas Palomo  
**Secretario Técnico**

### **Comité Ejecutivo:**

Dr. Juan Alberto Adam Siade  
**Director de la Facultad  
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa  
**Secretario de Desarrollo  
Institucional**

Dra. Mónica González Contró  
**Abogada General**

Lic. Enrique Azuara Olascoaga  
**Contralor**

---

### **Comité Consultivo:**

C.P. y Econ. José Ernesto  
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles  
Moreno Uriegas

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



**CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

# **EL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Elementos para rendir cuentas  
y combatir la corrupción**

**JORGE BARAJAS PALOMO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

México, 2017

Primera edición, mayo de 2017

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Contaduría y Administración  
Ciudad Universitaria  
([www.fca.unam.mx](http://www.fca.unam.mx))

Seminario Universitario de Gobernalibilidad y Fiscalización  
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-02-9615-4

Impreso y hecho en México

# Índice

Presentación	11
Resumen	17
Administración y función pública	23
Conceptos generales	23
La Ley Orgánica de la Función Pública	26
La Secretaría de la Función Pública	29
Reciprocidades administrativas público-privadas	33
El control interno	39
El componente del control en el proceso administrativo	39
El marco integrado de control interno	44
El control interno en la administración pública	51

Rendición de cuentas	57
Gobernabilidad y rendición de cuentas	57
Fiscalización, un recurso de acercamiento al concepto	59
La rendición de cuentas en México	64
En leyes y otras disposiciones normativas	64
Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas	64
En estudios y ensayos académicos	70
Serie “Cultura de la Rendición de Cuentas”	72
Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas	75
<i>Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas             y Fiscalización</i>	76
SFP. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas	78
INAI. Cuadernos de Transparencia	80
Efectos en la lucha contra la corrupción	83
Repercusiones negativas	83
Una propuesta conceptual de aplicación práctica	86
Las responsabilidades públicas	89
Elementos para responder al mandato ciudadano	89
Participación civil mediante evaluación calificada	92
Semblanza del autor	95

*A todos los servidores públicos  
honestos, nobles y competentes.*



## Presentación

Promover la investigación, el debate, la cooperación y la divulgación de los temas que inciden y contribuyen en el cumplimiento de la gobernabilidad y la fiscalización es el objetivo principal de este Seminario Universitario (SUG), y para contribuir a su mejor cumplimiento se recomienda suscitar discusiones sobre otros conceptos afines a ellos y así, mediante su estudio comparado, abrir nuevos enfoques y acercamientos.

El Dr. Jorge Barajas Palomo, secretario técnico del SUG, nos aporta en este ensayo sus puntos de vista y propuestas sobre los discutidos enunciados

del control interno y la rendición de cuentas, y con referencia a esta última señala que

en el cumplimiento de una administración o gobernanza efectiva la gobernabilidad entraña una visión de futuro, de conocimiento, de entendimiento y de buen juicio, al tiempo que requiere ir generando de manera paulatina un razonable y extendido nivel de confianza pública; por consiguiente, la buena gobernabilidad demanda rendición de cuentas, y ésta involucra responsabilidad y certidumbre.

De esta suerte, al exponer libremente sus ideas, Barajas se suma al objetivo institucional de alentar el debate y la investigación, sin que su opinión constituya una declaración institucional del propio Seminario.

En la literatura técnica las funciones propias de la administración, del servicio público y de la fiscalización son generalmente descritas o explicadas con términos que pueden ser interpretados de diversas maneras, afectando su significado y alcance, pero,

más seriamente, dificultando la identificación de los elementos necesarios para su aplicación y su eficacia.

Nadie desconoce el hecho de que al comunicarnos, ya sea oralmente o por escrito, asumimos el riesgo de no llegar a entendernos cabalmente; y los conceptos afines al estudio y a su difusión por el SUG, como son los de su propia identificación —gobernabilidad y fiscalización—, además de muchos otros estrechamente relacionados con ellos, tales como gobernanza, control, transparencia, rendición de cuentas e incluso el relativo al elevado principio de la moral, la ética, que forman parte de nuestro lenguaje diario y permanente, no siempre tienen claro su sentido entre nosotros ni son tratados bajo la misma óptica o con el mismo significado. En la búsqueda de pensamientos que nos den identidad son bienvenidos, por consiguiente, los que Barajas hace sobre tan importantes cuanto elusivos vocablos, vinculados a nuestro desarrollo democrático en constante expansión y que, no obstante su relevancia, sufren de una frecuente confusión o dispersión terminológica.

Nuestro mundo se ha transformado en un lapso realmente corto y la relación entre las instituciones y la sociedad también ha cambiado de manera substancial, obligándonos a revisar y a reconsiderar el ámbito de lo público y lo privado, especialmente en el contexto de los Estados y de su gestión administrativa. Es imperativo, entonces, establecer mecanismos para atender en forma más efectiva a una población mejor informada, que exige y demanda el cumplimiento de leyes y la prestación de mayores y más satisfactorios servicios. Bajo esta visión de requerimientos globales es imprescindible alcanzar el común entendimiento — así en nuestra lengua y cultura, como en la diversidad de otros idiomas — sobre el significado y alcance de la rendición de cuentas y su vocablo de origen, *accountability*, porque conciernen a los deberes esenciales de los Estados y al bienestar y prosperidad de sus miembros.

La gestión administrativa de los gobiernos y de las empresas privadas en el ámbito mundial se realiza mediante conocimientos, prácticas y habilida-

des que han tenido buenos resultados, pero que son susceptibles de constante mejora y aplicación. De igual forma, ambas esferas confrontan problemas de inequidad, cuestionamiento, corrupción y opacidad que exigen observación y prospectiva, escrutinio y constante vigilancia, planeación de largo aliento y coherencia. Seguimos compartiendo procesos y mejores prácticas a nivel internacional, pero eso no parece ser suficiente. ¿Cómo lograr el bienestar y la justicia si la obligación de responder, de rendir cuentas, no es entendida ni aceptada de manera homogénea, pese a ser permanente y globalmente invocada y exigida?

La investigación que Bajaras Palomo llevó a cabo para alcanzar con honores en 2015 el grado de doctor en Ciencias de la Administración por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, y que en forma sumaria nos presenta ahora en este número de la serie Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización y en la página <<http://sug.unam.mx>>, asimismo expuesta en nuestro programa de

conferencias, invita a participar en un escenario provocador que pide nuestro estudio y compromiso, al tiempo que agrega nuevas reflexiones al cometido permanente del SUG.

Dr. Alfredo Adam Adam  
Coordinador del Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización

## Resumen

La administración pública es el conjunto de dependencias, entidades e instituciones de carácter público, que tiene como finalidad realizar las tareas sociales y permanentes de interés general que la Constitución y las leyes señalan al Estado, a fin de dar satisfacción a las crecientes necesidades de la población. En dicho conjunto de organismos se desempeñan como dirigentes, funcionarios y empleados hombres y mujeres que deben reunir altos niveles de capacidad profesional, integridad y honestidad, así como la más noble disposición de servir a su comunidad con eficacia y lealtad. En esta

virtud, el artículo 108 constitucional los honra con la denominación de servidores públicos.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de promover la permanente superación de tales atributos mediante la emisión de directrices de actuación, prácticas efectivas de control interno y normas de conducta ética. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) le confirmó estas facultades en la reforma del 18 de julio de 2016, dentro del acervo parlamentario que dio marco legal al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), reafirmando con ello que el combate a la corrupción debe darse mediante la mejora constante de las funciones y servicios públicos en todos los niveles de la administración gubernamental. El trabajo de los órganos internos de control (OIC) deberá entenderse igualmente orientado a impulsar la moralidad y eficacia al interior del gobierno, más que a perseguir a los corruptos como su tarea principal.

El control interno es un proceso continuo de gestión en cuyo diseño y ejecución deben participar todos los servidores públicos, desde los de más alto rango hasta sus colaboradores en los distintos niveles de cada organización, para lograr el cumplimiento de los objetivos institucionales de los respectivos entes y, por tanto, de la administración pública en su conjunto. De dicho proceso continuo son elementos básicos la ética pública y los valores del servicio, según lo establece el Modelo coso<sup>1</sup> de Control, adaptado por la SFP en el *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno* publicado en el DOF del 12 de julio de 2010 y, en consecuencia, si los principios y reglas de dicho proceso se asumen como propios y se acatan con disciplina profesional por los servidores públicos, se estarán cumpliendo los objetivos sociales de beneficio, equidad, justicia e integridad, y los niveles de corrupción serán reducidos significativamente; asimismo, dicho

<sup>1</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (coso)

acatamiento será equivalente a una respuesta satisfactoria a las encomiendas encargadas por la sociedad civil, previamente consensuadas y expresadas en los objetivos previstos, y así se estará cumpliendo el principio esencial de la rendición de cuentas. Por consiguiente, podrá reconocerse que el control interno —un proceso de gestión ética y eficaz— es el instrumento básico, es decir, la infraestructura de la rendición de cuentas. La auditoría interna gubernamental, promotora y evaluadora constante de la eficacia del control interno es considerada por la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF) líder y dirigente del Sistema Nacional de Fiscalización, como una importante función coadyuvante de la misión que realiza de manera independiente para evaluar, promover e informar sobre el grado de cumplimiento que las entidades sujetas a su escrutinio cumplen con su obligación de rendir cuentas.

La falta de entendimiento entre ciudadanos y gobiernos acerca de los derechos y responsabilidades inherentes a la rendición de cuentas ha tenido efectos

negativos en la lucha contra la corrupción porque el desvío de los recursos presupuestales repercute en una respuesta insuficiente a las demandas sociales de bienestar y justicia, lo que a su vez está provocando cada vez más graves problemas de pobreza, inequidad, desempleo, violencia e inseguridad en perjuicio de la mayoría de la población. Ante esta situación, y para resolver las dudas y controversias acerca del significado de la rendición de cuentas, el presente estudio propone la siguiente definición: rendición de cuentas es la obligación de informar sobre el cumplimiento de la responsabilidad conferida por la soberanía popular a los servidores públicos, quienes deberán disponer y aplicar las mejores prácticas de la administración, cuyo componente esencial es el control interno, para responder debidamente por dicho mandato.

Para una más plena identificación y aceptación general de estas relaciones entre mandantes y mandatarios se sugiere, finalmente, que la SFP incorpore en su *Manual* la frase “Elementos para responder al

mandato”, con su acrónimo ERM, como calificativo de dichas normas, y que en su desarrollo tome como base las 17 reglas de COSO 2013. Al mismo tiempo y con el fin de promover una mayor participación ciudadana en estos importantes procesos de moralidad pública, se plantea que la misma dependencia requiera a los auditores externos que contrata para dictaminar los estados financieros de las entidades paraestatales, así como a otras empresas de alta calificación profesional que pueda incluir en su registro, una opinión imparcial sobre el cumplimiento del control interno por los titulares de todos los organismos que componen la administración pública, con énfasis en su componente ético y de respeto a sus valores institucionales.

# Administración y función pública

## CONCEPTOS GENERALES

Por administración pública se entiende el conjunto de instituciones, organismos y entidades de carácter público que tiene como finalidad realizar las tareas sociales y permanentes de progreso y bienestar que la Constitución y las leyes señalan al Estado, a fin de dar satisfacción a las necesidades generales de la población. En términos y conceptos similares se han manifestado estudiosos del Derecho Administrativo de México y otros países (Fraga Magaña, aludiendo

a Bonnin; Serra Rojas, citando a Escoube; Carrillo Flores, Faya Viesca *et al.*).<sup>2</sup>

Una primera reflexión nos permite advertir que tales exposiciones contienen una distinción teórica entre ese conjunto corporativo, que es el Estado mismo, y sus funciones, al tiempo que lleva a reconocer que la función pública es una sucesión ordenada y armónica de tareas que permiten a la administración cumplir los fines requeridos por la sociedad. En tal virtud, estaremos de acuerdo en que dicha función constituye la razón de ser del conjunto general que las ejecuta y las cumple.

Administración pública y función pública son, pues, intrínsecamente correspondientes, y la realización de éstas concede identidad y define la personalidad de aquélla, que es quien las ejecuta. Esto nos lleva a destacar que el funcionamiento y operación de tan ordenada composición de organismos y dependen-

<sup>2</sup> Para este tema puede consultarse la *Revista de Administración Pública* 139, vol. LI, núm. 1, enero-abril de 2016. Consultada en <rap139\_tomoI.pdf>

cias constitutivos de la Administración Pública ha de estar a cargo en todo tiempo de personas con la suficiente capacidad para asumir la responsabilidad de actuar al servicio de la comunidad nacional y a ello se comprometen, como bien lo explica Miguel Concha Malo en su ensayo *Ética pública*.<sup>3</sup>

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) dedicó el número 139 de su *Revista de Administración Pública*, correspondiente al primer cuatrimestre de 2016, a conmemorar los 60 años de su fundación, en el cual ofrece a los lectores una rica y vasta aportación intelectual de prestigiados especialistas a lo largo de ese tiempo, cuya consideración atenta permite extender el interés de los estudiosos de tan compleja ciencia a otras disciplinas sociales y políticas íntimamente relacionadas, como el propio derecho administrativo, la reforma del Estado, el arte de gobernar, el servicio civil, la

<sup>3</sup> Miguel Concha Malo, *Ética pública*, México, UNAM, Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización. Cuaderno núm. 8, noviembre 2016.

planeación y el desarrollo económico y los procesos de decisión en el Poder Ejecutivo, por citar tan sólo las más relevantes.

#### LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Fue determinante la influencia de tan fecundos autores e investigadores en la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en diciembre de 1976, y poco después, en diciembre de 1982, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LRASP), que vinieron a reglamentar sendas reformas constitucionales hasta derivar en la modificación del título IV de nuestra Carta Magna, cuyo artículo 108 vino a dar claridad y agregar lustre a la indisolubilidad entre la administración pública y los funcionarios que realizan sus tareas, otorgándoles el honroso título de servidores públicos. No es una denominación vulgar, ni mucho menos; se trata de un encomio al aso-

ciarlos al concepto aristotélico de la política como tarea superior realizada por personas insignes y bien preparadas, que aceptan el alto deber de servir a sus semejantes contemporáneos, realizando la encomienda común de contribuir a su felicidad y su progreso constante. Por lo mismo, se reconoce desde los tiempos antiguos que tan encomiable actividad entraña un compromiso de excepcional formalidad que debe cumplirse con fidelidad y esmero.

La extensa nómina de ciudadanos a los que el artículo constitucional mencionado asigna esa digna y elevada responsabilidad empieza con la mención de los representantes de elección popular, desde luego y en primer lugar el presidente de la República en quien el artículo 80 de la Constitución deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión, así como los legisladores integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y sus colaboradores; en seguida los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal (hoy Ciudad de México); después los titulares de las dependencias

y entidades del Poder Ejecutivo y sus funcionarios y empleados; y, de manera general, todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o de la Ciudad de México, además de los consejeros y empleados de los órganos autónomos del Estado, a los que hemos de agregar los líderes de los partidos políticos y sus colaboradores, como bien lo expone Eduardo Gurza Curiel en su *La fiscalización de los partidos políticos y de los candidatos independientes*.<sup>4</sup>

Concluyo este punto señalando que la falta de observancia de las buenas políticas públicas y de su aceptable marco jurídico es atribuible, principalmente, a quienes han venido ocupando altos cargos en la dirigencia administrativa gubernamental, más por designación política que por capacidad y méritos y que, por lo mismo, no merecen el honor de llamarse servidores públicos porque no han cumplido el alto deber de procurar el bien a sus conciudadanos, y por

<sup>4</sup> México, UNAM, Seminario Universitario de Fiscalización. Cuaderno núm. 5, junio 2016.

ello han de ser identificados como asalariados desleales e incumplidos sujetos al proceso judicial establecido, mas por encima de éste y debido a su conocida laxitud, al juicio y menosprecio de toda la sociedad.

#### LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En este orden de ideas puede destacarse como positivo el hecho de que la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de dictar las directrices de actuación de los servidores públicos, incluidas las normas de su conducta ética, haya cambiado en 2003 su denominación de Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) por la de Secretaría de la Función Pública (SFP) porque vino a confirmar y dar mayor claridad en el lenguaje de la administración —pese a la resistencia o ignorancia de no pocos— que el sistema de control es el conjunto de instrumentos y mecanismos que los servidores públicos aplican de manera continua para desempeñarse con responsabilidad. Y aun

reconociendo que el vocablo “control” sea un término técnico, una convención técnica como las que admiten todas las ciencias, debe reconocerse que entre las muchas acepciones que el común de la gente concede a dicha palabra es correcta aquella que reza: “tengo bajo mi control lo que quiero realizar”. Pero más allá del aspecto terminológico, es obligada la reflexión sobre el dominio que cada uno de nosotros ha de procurar tener para realizar lo que le corresponde, tanto individual como colectivamente. Eso es control: dominio interior, nobleza de miras y respeto de la dignidad que nos corresponde como personas y como profesionales en nuestras respectivas áreas de acción.

En esa misma línea de reflexión podría entenderse que un secretario de Estado, un director general, un legislador y hasta el mismo presidente de la República declarasen que cumplirán los fines que les fueron encomendados porque los tienen bajo su control, bajo su percepción personal responsable y calificada, es decir, apoyados en un sistema de control interno satisfactorio, que en su grave obligación

de servir a los demás han asumido y aceptado cumplir. Puede afirmarse, entonces, que la Secretaría de la Contraloría, con su renovada identificación de Función Pública, fue creada para promover la calidad y el valor de la gestión —y así lo han confirmado las reformas a la LOAPF del 18 de julio de 2016, particularmente en su artículo 37—, mediante la emisión de normas prácticas y constructivas de control interno y por el impulso de la profesionalización de todos los servidores públicos mediante la evaluación de sus obligaciones con eficiencia, eficacia y honestidad a los requerimientos y crecientes necesidades de la ciudadanía en sus respectivas áreas de desempeño, y desarrollando al mismo tiempo las acciones de vigilancia sobre su debido cumplimiento mediante la realización de auditorías —por definición internas—, y como resultado de esas acciones contribuir al combate de la corrupción, no primeramente bajo un plan persecutorio, sino mediante la mejora constante de las funciones y servicios públicos en todos los niveles de la administración gubernamental, según los hallaz-

gos y localización de áreas, procesos y sistemas a ser optimizados. La actividad profesional de la auditoría interna que ejecutan los órganos internos de control debe entenderse y llevarse a cabo, según se reconoce en la conceptualización de sus mejores prácticas internacionales,<sup>6</sup> como una función de apoyo orientada a asesorar a los titulares de las entidades públicas y privadas, académicas y sociales dentro de las cuales opera en el día a día, con el fin de agregar valor a su responsable gestión y orientarlos en la identificación oportuna de los riesgos que pudieren obstruir el cumplimiento de los objetivos institucionales y, como consecuencia de ello, fortalecer las medidas del proceso continuo de su control.

<sup>6</sup> Consúltese la página de The Institute of Internal Auditors <<https://na.theiia.org/>>

RECIPROCIDADES ADMINISTRATIVAS  
PÚBLICO-PRIVADAS

La participación directa de las corporaciones y empresas privadas en la prestación de servicios públicos, otrora reservada a los gobiernos, es un suceso de creciente manifestación en el contexto global de la economía política —en México, al amparo de la Ley de Asociaciones Público Privadas promulgada en enero de 2012 bajo el régimen del presidente Felipe Calderón Hinojosa—, manifestación criticada a nivel mundial por no pocos analistas que la consideran contraria al bienestar social porque privilegia el beneficio de las organizaciones en favor de unos cuantos, ya que el lucro es su finalidad principal, entre quienes cito a Nicholas Hildyard,<sup>6</sup> quien comenta los vericuetos a los que recurren el Fondo Monetario Internacional

<sup>6</sup> Nicholas Hildyard, *Las Asociaciones Público Privadas (APP), la extracción financiera y el crecimiento en la brecha de la riqueza*, Dorset, The Corner House. Consultado en <[www.thecornerhouse.org.uk/](http://www.thecornerhouse.org.uk/)>

(FMI) y el Banco Mundial (BM) para poner en marcha el traspaso al sector privado de activos, recursos fiscales y servicios públicos. Ante el gradual avance de tales prácticas, por lo menos debería obligarse a las empresas privadas participantes y a sus funcionarios involucrados en los respectivos contratos a cumplir las disposiciones que regulan la administración gubernamental y las responsabilidades de los servidores públicos, en particular los cinco principios básicos establecidos en el artículo 113 constitucional: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; además de aceptar ser evaluados imparcialmente por ello y quedar inscritos en el directorio de los ciudadanos que participan en contrataciones públicas recientemente establecido en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Por otra parte, y desde un punto de vista esencialmente teórico y académico, esta circunstancia nos sugiere analizar y debatir sobre la cercanía e identificación de algunas prácticas de la Administración Pública con otras de la gestión empresarial, por ejemplo en temas de ética profesional y de control inter-

no que interesan a ambas disciplinas y se estudian en los programas de ambas licenciaturas; ello, desde luego, sin confundir ni alterar el sentido filosófico de ambas e importantes esferas. Pero cualquiera sea el resultado de tales estudios, ha de reconocerse que la Administración Pública ha aportado al desarrollo de las empresas privadas importantes conceptos, tales como la efectividad y la eficacia,<sup>7</sup> y otros temas como la responsabilidad social y el reconocimiento de los derechos de las partes interesadas o *stakeholders*.<sup>8</sup>

Frente a esta realidad cabría preguntarse si en un plan de reciprocidad los gobiernos aceptarían adoptar en sus procesos de gestión algunas experiencias que han tenido buenos resultados en las empresas, por ejemplo el Código de Mejores Prácticas Corporativas emitido por el Consejo Coordinador

<sup>7</sup> Carlos A. Isoard y Jiménez de Sandi, *Auditoría de las operaciones del gobierno. Efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

<sup>8</sup> R. Edward Freeman, *Strategic Management. A Stakeholder Approach*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Empresarial (CCE) con base en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que tiende a elevar continuamente la calidad de la administración mediante la operación de varios Comités, integrados por expertos de elevada preparación y competencia profesional en las áreas de su respectiva especialidad, y que apoyan a los Consejos de Administración en la exigente función de tomar decisiones adecuadas en un ambiente económico y social cada vez más complejo. Entre éstos debo mencionar el Comité de Auditoría, que contribuye de manera importante a agregar credibilidad a la actuación responsable de las organizaciones mediante el fortalecimiento del control interno y la evaluación y gestión de los riesgos que puedan afectar gravemente su operación, asegurándose de la independencia de las funciones de auditoría externa e interna y consiguiendo aun mayor autonomía en favor del interés del público —incluso se ha dado el caso de que el Comité reporte directamente a los accionistas y no al Consejo—.

Con base en esta buena experiencia podría estudiarse la posibilidad, por ejemplo, de que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados fuera transformada en un Comité Nacional de Auditoría de alto nivel profesional y, entre otras funciones, tuviera la de asegurar que el Informe Anual del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública de la ASF se presentara ante el pleno de la representación nacional y no sólo a una de sus comisiones, así como también que sus recomendaciones se elevaran al nivel de los asuntos públicos y se consideraran en la discusión del Presupuesto Anual de Egresos, como bien lo señala Roberto Salcedo Aquino en su estudio “La Auditoría Superior de la Federación dentro del proceso de la rendición de cuentas”.<sup>9</sup> Asimismo, dicho Comité Nacional podría recibir y analizar cada año

<sup>9</sup> Roberto Salcedo Aquino, “La Auditoría Superior de la Federación dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas”, *Revista Técnica*, núm. 10, México, Auditoría Superior de la Federación.

el Informe General de Evaluación del Control Interno de la Administración Pública que la SFP estaría obligada a emitir con base en los informes particulares de los titulares de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como del Poder Judicial, de los organismos constitucionales autónomos y de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; otro posible estudio a realizar conforme a las mejores prácticas de Gobierno Corporativo, que aconsejan ubicar el área de control y de gestión de riesgos bajo el mando directo del más alto nivel de la administración, sería el de convertir la dependencia del control del Poder Ejecutivo, la SFP, en un órgano técnico normativo dentro de la Oficina de la Presidencia de la República a la que se refiere el artículo 8 de la LOAPF, estableciendo además, separada de éste, el área de la Auditoría Interna Gubernamental, también situada en dicha Oficina del titular del Ejecutivo.

# El control interno

## EL COMPONENTE DEL CONTROL EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Se ha reconocido que la noción más adecuada de la administración científica y de su aplicación empírica se consigue mediante la determinación precisa de su estructura. El industrial francés Henry Fayol (1841-1925) determinó que los pasos a seguir ordenadamente para identificar y conocer dicho marco son la planeación, la organización, la integración, la dirección y el control, cuyas fases sucesivas componen el “proceso administrativo” que él denominó

indistintamente “proceso correcto de administración”, “administración positiva” o “enfoque del proceso administrativo”.

En el lenguaje jurídico de la gestión gubernamental pueden utilizarse términos distintos a éste, mas su significado y alcance son los mismos cuando se refiere, por ejemplo, “a las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzará, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal” (Ley de Planeación, art. 1º, fracción I).

Cada paso de dicho proceso es importante por sí mismo, pero también en su integración como conjunto sistémico porque afirma sus características unitarias y contribuye a su interrelación armónica orientada a agregar valor. Algunos autores han opinado que sin restar jerarquía a los demás, el control es el componente más importante debido a que sirve a la debida ejecución de cada uno al verificar lo necesario para que dentro de cada fase y desde luego en el conjunto, todo se realice y se cumpla correc-

tamente. El esquema moderno del control interno identificado por el acrónimo COSO, al cual me refiero con mayor detalle en el apartado siguiente, reconoce tácitamente y proyecta este enfoque basado en la teoría clásica de sistemas, e incluso utiliza en su título el concepto “estructura” que Henri Fayol aplicó para promover la eficiencia en todas las partes involucradas bajo la responsabilidad compartida de los jefes y empleados de las organizaciones, según lo explicó en su famoso libro *Administración industrial y general*, aparecido en 1916.<sup>10</sup> La visión del ilustre creador francés fue reasumida casi un siglo después en el estudio realizado por el Comité COSO, en cuyo resumen ejecutivo se explica que sus cinco componentes interrelacionados están basados en el proceso administrativo (management process).<sup>11</sup> Por mi parte, me sigo preguntando si no habría sido más propio y eficaz que COSO hubiera denominado su estudio

<sup>10</sup> Buenos Aires, El Ateneo.

<sup>11</sup> COSO. Internal Control Integrated Framework, Executive Summary. Washington, D.C., 1992.

y su consecuente divulgación como “proceso continuo de la administración” y no sólo como “marco integrado (*integrated framework*) de control”.

A diferencia de lo que el sentido lato del término “control” pueda sugerir, o en línea distinta de lo que muchas personas y ejecutivos suelen pensar, es claro que la fase del proceso administrativo así denominada tiene características de servicio y apoyo. En definitiva, no es un elemento que obstruya la gestión o le imponga restricciones; al contrario, se trata de una importante función que asiste y evalúa el establecimiento oportuno y claro de los objetivos a cumplir y contribuye a su logro. Seguir insistiendo en que el concepto “control” de la administración pública significa una vigilancia rigurosa y exigente sobre las acciones de algunos a fin de castigarlos y no como un elemento de eficiencia y eficacia administrativa, es contraria a la idea de que la función pública está para construir y procurar en todo tiempo el mejoramiento y la calidad de los servicios dedicados al bien común, reduciendo los riesgos de su incumplimiento o desviación.

Muchos legisladores siguen usando esa acepción peyorativa del control, a sabiendas de que

no es adecuada ni efectiva; y no es extraño que el común de la gente la siga tomando así. Por desgracia no sólo la comunidad, sino también muchos comentaristas políticos y sociales que critican en los medios la falta de independencia de la secretaría del control, ignorando su definición legal como “dependencia” del Poder Ejecutivo y extendiendo su desconocimiento hacia el trabajo de los órganos internos de control, responsables de impulsar la moralidad y eficacia al interior del gobierno y no para perseguir a los corruptos como su tarea principal; si bien la mayoría de éstos no lo entienden así y dan prioridad a criterios punitivos. Creo que es oportuno citar aquí al filósofo contemporáneo Raimon Panikkar y recomendar a todos los involucrados en la lucha contra la corrupción la reflexión sobre su proposición: “Los criminales no se educan con el castigo que endurece el corazón y ofrece el pretexto para una nueva venganza”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Raimon Panikkar, “Paz e interculturalidad”. En *Pro Pacem, Textos, arte y música por la paz*, edición coordinada por Jordi Savall, Barcelona, Hespèrion XXI.

## EL MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTERNO

Han pasado casi veinticinco años desde que el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway —coso, por su sigla en inglés— dio a conocer el informe *Internal Control Integrated Framework* así denominado en su lengua original y muy pronto traducido a todas las lenguas —*Marco integrado de control interno* en la nuestra— e identificado globalmente por su acrónimo coso. Debido a la gran aceptación alcanzada desde su publicación en 1992 se le identifica como la mejor práctica en la materia.

A pesar de esto y del tiempo transcurrido, no son pocos los dirigentes que desconocen los fundamentos y las prácticas de estos postulados o que, aun admitiendo haberlos estudiado, no les ha sido posible aplicarlos en sus respectivas organizaciones porque los consideran demasiado teóricos, y no obstante su amplia divulgación y sus múltiples explicaciones, muchos de sus funcionarios y colaboradores —obligados a participar en el diseño y ejecución del

proceso de control— siguen careciendo de motivación y capacitación suficiente al respecto. También es probable que la connotación poco favorable del vocablo influya en estas fallas porque muchos siguen pensando que se trata de una acción represiva, casi dominadora o restrictiva de la libertad para diseñar planes y tomar decisiones.

La literatura técnica sobre COSO es abundante en sitios y redes electrónicas y en un sinnúmero de artículos, ensayos y trabajos de fondo que se han publicado en nuestros foros y revistas, además de las muchas conferencias y actividades de capacitación realizadas en estos años. No obstante, considero conveniente hacer de nuevo un breve examen de sus nociones esenciales, que además me servirán para dar contexto a los comentarios sobre el sistema de control en el sector gubernamental que expongo más adelante.

En un sentido amplio, el nuevo concepto basado en la definición de COSO y divulgado en castellano es el siguiente:

El Control Interno es un proceso integrado a los procesos, y no un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, diseñado y ejecutado por la alta administración (el Consejo, la Junta Directiva o el Órgano de Gobierno), la dirección y todo el personal de una entidad, establecido con el fin de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos, identificados con las siguientes tres categorías: (i) Eficacia y eficiencia de las operaciones, (ii) Confiabilidad de la información financiera y (iii) Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.

La connotación de control interno como proceso refiere una sucesión organizada de funciones integradas a los demás procesos básicos de la operación administrativa, las cuales identifica con cinco componentes que interactúan a todos los niveles y bajo la misma estructura del proceso administrativo, denominados por el Comité COSO como “Ambiente de Control”, “Evaluación de Riesgos”, “Actividades de

Control”, “Información y Comunicación”, y “Monitoreo”; y conforme a la teoría sistémica clásica se inscriben al interior de cada uno de ellos, como subsistemas, diversos elementos relacionados con la planeación o el establecimiento de objetivos y la gestión de riesgos, la organización e integración, la dirección y el propio control, los que a su vez interactúan y se complementan armónicamente.

En 2004 fueron agregados al modelo otros procedimientos para formular objetivos organizacionales relacionados con la gestión de riesgos;<sup>13</sup> y al cumplir su mayoría de edad, en mayo de 2013, COSO publicó la actualización del Marco Integrado<sup>14</sup> subrayando que los cinco componentes deben seguir funcionando con efectividad de manera metódica, para cuya mejor implementación y evaluación recomienda observar 17 principios, ya implícitos en el diseño y ejecución de cada uno de los cinco elementos del proceso, como sigue:

<sup>13</sup> COSO *Enterprise Risk Management (ERM) Framework*.

<sup>14</sup> COSO 2013.

## Ambiente de control

Principio 1: demostrar compromiso con la integridad y valores éticos. Principio 2: el consejo de administración ejerce su responsabilidad de supervisión del control interno. Principio 3: establecimiento de estructuras, asignación de autoridades y responsabilidades. Principio 4: demuestra su compromiso de reclutar, capacitar y retener personas competentes. Principio 5: retiene a personal de confianza y comprometido con las responsabilidades de control interno.

## Evaluación de riesgos

Principio 6: Se especifican objetivos claros para identificar y evaluar riesgos para el logro de los objetivos. Principio 7: Identificación y análisis de riesgos para determinar cómo se deben mitigar. Principio 8: Considerar la posibilidad del fraude en la evaluación de riesgos. Principio 9: Identificar y evaluar cambios que podrían afectar significativamente el sistema de control interno.

## Actividades de control

Principio 10: selección y desarrollo de actividades de control que contribuyan a mitigar los riesgos a niveles aceptables. Principio 11: la organización selecciona y desarrolla actividades de controles generales de tecnología para apoyar el logro de los objetivos. Principio 12: la organización implementa las actividades de control a través de políticas y procedimientos.

## Información y comunicación

Principio 13: se genera y utiliza información financiera y operativa de calidad para apoyar el funcionamiento del control interno. Principio 14: se comunican internamente los objetivos y las responsabilidades de control interno. Principio 15: se comunican externamente los asuntos que afectan el funcionamiento de los controles internos.

## Monitoreo

Principio 16: se llevan a cabo evaluaciones sobre la marcha y por separado para determinar si los componentes del control interno están presentes y funcionando. Principio 17: se evalúa y comunica oportunamente las deficiencias del control interno a los responsables de tomar acciones correctivas, incluyendo la alta administración y el consejo de administración.

A la fecha el Comité continúa operando con la participación de las mismas organizaciones que lo integran desde su fundación, y en 2016 publicó el documento “3 Líneas de Defensa”<sup>15</sup> para aportar nuevas orientaciones en el manejo de riesgos mediante la asignación o clarificación de roles y responsabilidades a los funcionarios y empleados de las empresas y los organismos de toda índole y magnitud.

<sup>15</sup> COSO 3LD.

Hoy seguimos hablando de control interno bajo la práctica del modelo COSO, y se puede asegurar que para alcanzar el consenso acerca de su importancia y orientar su plena aplicación como instrumento fundamental en el cumplimiento de objetivos y de rendición de cuentas, así como para diseñar de tareas de auto-diagnóstico y efectividad, continuará siendo objeto de estudio y discusión; de adaptación, en su caso, y de difusión, desarrollo y adiestramiento permanente.

EL CONTROL INTERNO  
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la administración pública de México disponemos de un importante tratado sobre control interno, emitido por la SFP y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 2010 bajo el título de *Manual administrativo de aplicación general en materia de control interno*, cuyas normativas deberán ser cumplidas por las dependencias y entidades

paraestatales de la administración pública federal y la Procuraduría General de la República.<sup>16</sup> El contenido y las instrucciones de aplicación de este *Manual* se basan en las propuestas del Informe COSO e incluyen los mismos lineamientos de integración en los cinco componentes interrelacionados, aunque sin usar ni hacer referencia a las conocidas siglas. Me parece relevante destacar de este *Manual*, por su importancia y actualidad, la norma 22 que obliga a los titulares de todas las dependencias y entidades a presentar el informe anual sobre su estricto cumplimiento.

Por su parte, la ASF ha venido dando cada vez más importancia a la evaluación de los sistemas de control interno de las instituciones del sector público federal sujetas a su fiscalización, y así lo expone Fernando Cervantes Flores, auditor especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Con-

<sup>16</sup> SFP. Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de aplicación general correspondiente. DOF, 12 de julio, 2010.

trol, en su ensayo “Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal”,<sup>17</sup> el cual describe en detalle la investigación que la entidad de fiscalización llevó a cabo en 2013 sobre los sistemas de control interno en dichas instituciones, comparativamente con el modelo COSO actualizado. Las conclusiones y sugerencias fueron presentadas como anexo del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, y el Informe Ejecutivo de dicho documento subraya que el estudio se realizó con referencia al *Manual* de la SFP antes mencionado, concluyendo que

se determinó que aun cuando se atendieron las disposiciones por parte de las dependencias y entidades y el contenido y alcance de las mismas, no fue factible conocer las condiciones específicas con las que operan los sistemas de control interno [ya que] en

<sup>17</sup> Fernando Cervantes Flores, ASF, *Revista Técnica* núm. 7, agosto 2014-febrero 2015.

términos generales, las deficiencias más importantes se deben a la falta de una cultura en materia de control interno y administración de riesgos, así como de esquemas de integridad y ética que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.

Como resultado de sus estudios y trabajos sobre las instituciones del sector público federal a lo largo de 2013 y 2014, la ASF emitió las Guías Técnicas de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público, de Autoevaluación a la Integridad en el Sector Público y de Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público,<sup>18</sup> de cuya esencia pueden extraerse dos reflexiones fundamentales: la integridad institucional evoca un ambiente limpio de corrupción, de fraude, de abuso, de ilegalidad, afirmando que los servidores públicos serán íntegros si en su desempeño observan valores y principios de hones-

<sup>18</sup> <[http://asf.gob.mx/Publication/177\\_Guias\\_Tecnicas](http://asf.gob.mx/Publication/177_Guias_Tecnicas)>.

tividad, probidad, neutralidad, fiabilidad, orientación al destinatario de sus servicios, respeto y objetividad. La integridad es, por lo tanto, según se asevera en las Guías, resultado de la correcta dirección y del establecimiento adecuado del control interno.

A la luz de estas consideraciones, el informe de la ASF sugirió también la actualización del *Manual en materia de control interno*, tarea que corresponde a la SFP.



# Rendición de cuentas

## GOBERNABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En los considerandos del Acuerdo que creó el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) se declara

la Gobernabilidad procura el desarrollo democrático, económico, social e institucional duradero, en el marco de un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, mediante la debida administración de los recursos propiedad de la Nación y la verificación de su debida aplicación a dichos fines.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> UNAM, SUG. Acuerdo de creación, 11 de septiembre, 2014.

Bajo este marco de referencia debemos tener presente que el desarrollo democrático en el que participamos desde finales del siglo xx se caracteriza por su extensión al sistema político y fue alentando una cada vez mayor y más efectiva participación ciudadana, expresada particularmente en la demanda de los gobernados para conocer qué hacen sus gobernantes con el mandato que les dieron y cómo administraron los recursos que les entregaron para la satisfacción de sus necesidades.

De esta suerte, en el cumplimiento de una administración o gobernanza efectiva la gobernabilidad entraña una visión de futuro, de conocimiento, de entendimiento y de buen juicio, al tiempo que requiere ir generando de manera paulatina un razonable y extendido nivel de confianza pública. Por consiguiente, la buena gobernabilidad demanda rendición de cuentas, y ésta involucra responsabilidad y certidumbre; el énfasis contemporáneo subraya que quien asume una responsabilidad debe rendir cuentas. De la misma forma, la gobernabilidad cobra cada

vez mayor importancia y se ha convertido en una característica esencial de la nueva democracia.

La rendición de cuentas, empero, a veces puede lucir confusa porque extrae su significado de una literatura diversa que interesa a las áreas de las ciencias políticas, la religión, la filosofía, la sociología, las ciencias de la administración y la administración pública. El problema es mayor porque no se explica lo que se entiende por tal declaración conceptual y, no obstante, se la cita en leyes, regulaciones y normas; por eso es importante acudir a la literatura confiable que oriente en el uso de sus elementos básicos, así como en el manejo de las más importantes herramientas aplicables.

FISCALIZACIÓN, UN RECURSO DE ACERCAMIENTO  
AL CONCEPTO

Puede decirse que la fiscalización superior se ha convertido en un recurso de acercamiento para el mejor desarrollo y comprensión del concepto de la rendición de

cuentas, debido a que dicha función consiste, según se reconoce generalmente y ya se ha apuntado aquí, en la verificación profesional e independiente del grado en que el uso de los recursos encomendados a la gestión de los administradores públicos se ha aplicado al cumplimiento de los objetivos de beneficio colectivo. Por tal razón, las entidades que tienen a su cargo la realización de esas importantes actividades de auditoría sobre el quehacer de los gobiernos han venido fortaleciendo su autonomía, sus estructuras y sus prácticas profesionales.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la entidad que se encarga de transferir y aumentar los conocimientos y fortalecer la competencia de las EFS mediante la emisión de normas y guías en sus diversas disciplinas y materias afines, las cuales publica simultáneamente en varios idiomas. Al ocuparse del concepto *accountability* en el contexto de la auditoría gubernamental lo escribió en español como rendición de cuentas; la OCDE también tradujo el vocablo con la misma frase y así se inició su divulgación en todas las naciones

hispanoparlantes. Ciertamente, dicho vocablo era y sigue siendo de difícil conversión por tratarse de un giro lingüístico nuevo o que había dejado de usarse durante siglos; sin embargo, al darse el desarrollo democrático-político y la consecuente evolución del interés ciudadano hacia finales de los años setenta del siglo xx, según ya lo hemos apuntado, la palabra fue retomada en los países anglosajones con el fin de destacar ante sus gobernados la importancia de su condición de mandantes para exigir a los funcionarios públicos, con un solo término fácil de identificar, que les informen sobre la forma en que administraron los recursos entregados a su manejo responsable para la satisfacción de sus necesidades. Por consiguiente, las EFS se interesaron especialmente en el establecimiento y avance de nuevas técnicas de auditoría que les permitieran afrontar tales desafíos.

De acuerdo con esa nueva orientación el XII Congreso Internacional de Contadores organizado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) y realizado en México en 1982 tuvo como

tema central “¿Qué puede hacer la profesión para mejorar los servicios de los gobiernos?”, en el que se presentaron diversas ponencias sobre la auditoría superior y sus enfoques ampliados a la evaluación del desempeño, y se discutió sobre la novedad del *accountability* y su alcance y repercusiones en la fiscalización. Un año después, en 1983, el Parlamento de Inglaterra aprobaba la ley “Value for Money Act” (Valor por el dinero recibido, VFM) a fin de formalizar las revisiones que su Oficina Nacional de Auditoría (NAO) venía realizando para verificar si los programas del gobierno justificaban valorativamente el dinero recibido de los contribuyentes en obras de progreso y beneficio social. Algunos años antes, hacia fines de los años setenta, la Oficina del Auditor General de Canadá (OAG) había precisado por voz de su titular 1973-1980, el señor James J. MacDonell, el significado de la palabra *accountability* como

la obligación de responder por un mandato conferido, lo cual supone la existencia de al menos dos par-

tes: una que confiere la responsabilidad y otra que la asume y acepta informar sobre la manera en que la cumplió”, *agregando más adelante (que)* “no hay rendición de cuentas sin responsabilidad; y una responsabilidad no puede ser ejercida sin una estructura, sin un procedimiento —el control— y los instrumentos elegidos para ponerla en práctica.”<sup>21</sup>

Al respecto señaló oportunamente que todas las acciones de fiscalización de la institución de su mando tendrían como objetivo comprobar el cumplimiento de tal mandato; y a su propia iniciativa fue creada la Fundación Canadiense de Auditoría Comprehensiva (CCAF/FCVI por sus siglas en inglés y francés, respectivamente), cuyas actividades de investigación a partir de 1980 y sus aplicaciones prácticas en materia de auditoría comprehensiva o de enfoque amplio tuvieron un impacto muy positivo y siguen ofreciendo hasta la fecha importantes contribuciones,

<sup>21</sup> <[www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au\\_fs\\_e\\_370.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_370.html)>.

entre ellas la de su programa de capacitación abierto a becarios de varios países. En 1996 la CCAF dio a luz el libro de texto *Rendición de cuentas, informe de rendimiento, auditoría comprehensiva. Una perspectiva integrada*, que puede leerse en español gracias a la magnífica traducción realizada por la maestra Marta Acosta actual contralora general de la República de Costa Rica, y por la Lic. Graciela Lietti, de la Auditoría General de la Nación de la República Argentina, ambas graduadas del Programa de Becarios la Fundación.<sup>21</sup>

## LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

### *En leyes y otras disposiciones normativas*

- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas

<sup>21</sup> <[www.ccaf-fcvi.com/attachments/102\\_APRCA-SP.pdf](http://www.ccaf-fcvi.com/attachments/102_APRCA-SP.pdf)>.

Los hechos y avances comentados en el apartado anterior acerca del papel de las entidades superiores de auditoría en los países angloparlantes influyeron en la transformación de nuestra secular Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados en una nueva entidad superior de fiscalización. El licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León formuló la siguiente declaración en su discurso de toma de posesión como presidente de la República, el 1 de diciembre de 1994:

Enviaré al Congreso de la Unión el proyecto para crear una nueva entidad de fiscalización, con el objetivo de promover el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior y perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos e instituciones, a efecto de hacer más clara y transparente la gestión del gobierno,

y, en efecto, después de un intenso trabajo legislativo y de participación ciudadana el Congreso aprobó las reformas constitucionales y la ley reglamentaria

correspondiente, publicada en el DOF del 29 de diciembre de 2000 bajo el título de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la que posteriormente fue objeto de diversas modificaciones hasta llegar a su actual denominación que incluye la expresión “Rendición de cuentas”.

A partir de este acontecimiento histórico tuvo lugar una intensa actividad legislativa que fue tomando forma clara durante la primera década del siglo en la promulgación de varias leyes y disposiciones de gran fondo, orientadas a fortalecer el marco normativo para los nuevos tiempos y circunstancias. En todos los preceptos, sin excepción, se hizo alusión a la rendición de cuentas, ora en los respectivos textos de su exposición de motivos, ora en el cuerpo mismo de algunas de dichas leyes; pero en ninguna de las nuevas disposiciones, comprendida la relativa a la Fiscalización Superior, se ofrecieron definiciones ni conceptos sobre dicho principio democrático elemental.

En este conjunto de normas destacan la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública de 2002, como disposición reglamentaria del artículo 6° de nuestra Constitución Política, y la reforma introducida a éste; el artículo 4 de la ley establece en su fracción IV que uno de sus objetivos “es favorecer la *rendición de cuentas* a los ciudadanos” las cursivas son mías, igualmente en las siguientes citas, y la reforma constitucional del artículo 6°, dentro del capítulo I —De los Derechos Humanos y sus Garantías—, añadió a la fracción V de su literal “A”:

los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos (*sic*) actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan *rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos* y de los resultados obtenidos.

Poco después, en enero de 2004, se promulgó la Ley General de Desarrollo Social, y más tarde su Reglamento en 2006, el cual agrega en su artícu-

lo 68, destinado a la Contraloría Social, “para que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y *rendición de cuentas*”.

Sobresale por su estructura y alcances normativos la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de marzo de 2006, destinada a puntualizar las responsabilidades del Estado en el manejo de los recursos para su aplicación al bien social, cuyo artículo 45 expresa: “...a fin de establecer (...) medidas presupuestarias que promuevan (...) una efectiva *rendición de cuentas*”. Finalmente, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de noviembre de 2008, menciona en su exposición de motivos que: “... se da respuesta a una prioridad (...) comprometidos con la transparencia y *rendición de cuentas*”.

Este conciso análisis permite confirmar que todas las leyes expedidas para dotar a la administración pública de un sólido encuadre en materia de rendición de cuentas —así lo advierten al exponer sus motivos—, no llegaron al objetivo principal de precisar el significado y alcance de dicho princi-

pio democrático. Y la misma omisión persistirá en la actividad legislativa durante los años transcurridos del presente decenio, que ha consistido básicamente en la actualización de las mismas leyes mediante los respectivos decretos de reformas, hasta llegar al 18 de julio de 2016, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del conjunto de disposiciones referidas al SNA compuesto por cuatro nuevas leyes: la propia Ley General del SNA, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la antes citada Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; complementadas con substanciales reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al Código Penal y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también ya comentada. El artículo 2° de esta última, destinado a enunciar sus objetivos, indica en su fracción VII: “establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de

la *rendición de cuentas*, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos”; pero en vista de que todo ese complejo legislativo no menciona lo que se entiende por rendición de cuentas, el ciudadano tiene derecho a preguntarse qué es lo que van a promover y divulgar.

*En estudios y ensayos académicos*

Muchos analistas políticos e intelectuales calificaron la promulgación del importante ordenamiento que dio vigor al moderno programa de fiscalización y control externo en nuestro país como un hecho de gran relevancia en materia de rendición de cuentas, expresión que ya era objeto de no poco interés y debate ante las confusiones que generó el vocablo inglés que le dio origen. Sin embargo, la mayoría de las opiniones se enfocaron a destacar los aspectos políticos y sociales suscitados por la llamada transición democrática, y los más obviaron el tema de la fiscalización superior o lo

consideraron de menor interés, acaso por sus implicaciones técnicas de auditoría, sin detenerse a estudiar más detenidamente el alcance de su contribución al sistema de pesos y contrapesos, coadyuvante esencial del equilibrio republicano y de impulso a la rendición de cuentas por parte de la autoridad administrativa.

En suma, debe reconocerse que la rendición de cuentas entraña una respuesta efectiva a los requerimientos de bienestar y justicia de los ciudadanos, anterior en tiempo a la auditoría que le agrega credibilidad y confianza, y no a la inversa, como parece insinuarlo el legislador al bautizarla como Ley de Fiscalización Superior (y de Rendición de Cuentas).

Es plausible reconocer que la Auditoría Superior de la Federación consideró importante promover en ese contexto y desde su alto rango institucional la investigación y realización de estudios para dar mayor claridad al postulado de la rendición de cuentas, a fin de alcanzar un mejor entendimiento entre los miembros de los sectores interesados y de las distintas disciplinas académicas e intelectuales. El mis-

mo año 2001 en que inició sus actividades fundó la serie de ensayos denominada Cultura de la Rendición de Cuentas, e invitó a acreditados especialistas a exponer libremente sus puntos de vista, “con la finalidad de que expliquen, en forma resumida y didáctica, los fundamentos, circunstancias, instituciones y mecanismos vinculados con la materia”. De manera casi simultánea instituyó el “Certamen Nacional Anual de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas” para alentar a investigadores y estudiosos de todo el país a escribir sobre estos dos conceptos fundamentales. Más recientemente, en agosto de 2011, y bajo su propio sello editorial inició la publicación de la *Revista Técnica sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, de periodicidad semestral.

- Serie Cultura de la Rendición de Cuentas

Se han divulgado hasta la fecha catorce trabajos desde distintos puntos de vista y enfocados a los más diversos aspectos de política pública, gobierno, prác-

ticas administrativistas, problemas sociales y otros, cuyos reconocidos autores y temas expuestos cito en seguida: 1. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, José Antonio Crespo; 2. *Impuestos, democracia y transparencia*, Carlos Elizondo Mayer-Serra; 3. *La rendición de cuentas en la política social*, José Octavio López Presa; 4. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Juan Carlos Ugalde; 5. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, Arturo del Castillo; 6. *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia*, Eduardo Guerrero G.; 7. *Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: criterios áreas y retos para México*, Bernardo González-Aréchiga; 8. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, María del Carmen Pardo; 9. *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, John Ackerman; 10. *Rendición de cuentas y fideicomisos el reto de la opacidad financiera*, Irma Eréndira Sando-

val; 11. *Medios e interés público*, Rossana Fuentes y Julio Juárez; 12. *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, Guillermo M. Cejudo; 13. *Transparencia y rendición de cuentas para transformar a México*, Luis de la Calle Pardo; 14. *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, David Arellano Gault y Jesús F. Hernández Galicia.

La lectura detenida de estos ensayos monográficos es muy interesante, pero no permite descubrir alguna idea o juicio que contribuya a alcanzar el propósito declarado de la serie, que los autores supuestamente reconocieron y se concretaron a usar la frase como ya conocida o aceptada. Sólo los autores de dos de ellos llegan a plantear, en mi opinión, algunos bosquejos de significado y siempre limitados al objeto de su estudio. El Dr. Juan Carlos Ugalde expone que por rendición de cuentas se entiende “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”; por su parte, los

doctores Rossana Fuentes y Julio Juárez aluden a la relación entre las dos partes de la rendición de cuentas: la que exige y la que responde, ofreciendo así una cercana aproximación al principal enfoque de la relación entre las dos partes del proceso.

- Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas

El Certamen ha sido muy fecundo, ya que entre 2001 y 2016 la ASF recibió y conserva en su acervo más de mil trabajos. Los respectivos jurados calificadores seleccionaron con base en las reglas fijadas por las convocatorias los tres mejores estudios de cada certamen, los cuales merecieron premios y diplomas; y de esta colección de artículos sólo veinticuatro se refieren con cierto detalle a la rendición de cuentas, de los cuales destaco el suscrito por Leticia Pulido Suárez y Óscar Rosales Jiménez, “¿Rendir cuentas o ser fiscalizado? Búsqueda de opciones para un gobierno responsable” (2002), en el que hablan de la responsabilidad de los gobiernos de cumplir

las encomiendas de los ciudadanos; y el del maestro Omar E. Manríquez Santiago, “¿*Accountability* democrática o cosmética, transparencia u opacidad porosa? Retos y perspectivas ante la fiscalización de la Auditoría Superior” (2012), que ofrece una definición sobre la capacidad de ciudadanos y entes públicos para asignar responsabilidad política al gobierno.

Los textos seleccionados de este compendio y los de su amplio análisis crítico pueden consultarse en los archivos de mi investigación doctoral sobre Rendición de Cuentas y Control Interno en México.<sup>22</sup>

- *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*

El propósito de esta revista fundada por la ASF “es compartir análisis, reflexiones y experiencias dedicadas a la rendición de cuentas, transparencia, combate a la corrupción, entre otros asuntos y cuestiones que gravitan en el marco de la fiscalización

<sup>22</sup> <<https://jorgebarajasfca.wordpress.com/>>.

superior”, según fue señalado en la introducción de su primer número en agosto de 2011, con la advertencia de que los artículos firmados han de considerarse responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coincidentes con los puntos de vista de la ASF. Del conjunto de trabajos publicados sobre los variados temas que enuncia su línea editorial destacan por su precisión el del maestro Alejandro González Arreola, “Rendición de cuentas, participación ciudadana y fortalecimiento democrático” (*Revista* núm. 2, marzo de 2011), en el que enfatiza el carácter relacional de la rendición de cuentas entre dos partes bien definidas: una de ellas identificada como “participación ciudadana”, y la que asume el deber de responder por la encomienda recibida; y el presentado por el Lic. Roberto Salcedo Aquino con el título “La Auditoría Superior dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas”, (*Revista* núm. 10, febrero de 2017), en el que postula la siguiente definición:

La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante mediante sus representantes y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato.

Cabe mencionar que esta conceptualización fue expuesta por su autor en la conferencia “Gobernabilidad Democrática” que dictó en el sug el 22 de septiembre de 2016, publicada en su Cuaderno núm. 7,<sup>24</sup> la cual constituye una aportación clara y significativa por su referencia al carácter mandante de los ciudadanos.

- SFP. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas

En el marco del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la

<sup>24</sup> UNAM, Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización. Cuaderno núm. 7, septiembre de 2016.

Corrupción 2008-2012, la Secretaría de la Función Pública creó este proyecto editorial en el que se han publicado seis cuadernos. El primero de ellos en 2009 por los investigadores del CIDE, doctores Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, que junto con el del doctor Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, editado por el IFAI (hoy INAI) en 2008, constituyeron una aportación de significativa influencia en el estudio y discusión sobre rendición de cuentas en México, confirmando en este primer trabajo la existencia de problemas semánticos, sin llegar a ofrecer sugerencia alguna sobre lo que debería realizarse al respecto en el futuro concreto de nuestra vida democrática. El estudio del doctor Alberto J. Olvera Rivera, también publicado en esta serie el año 2009 bajo el título *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*, contribuye a una mejor comprensión del concepto al identificarlo como “una práctica social y una institución legal que se extiende a otros

espacios de la vida pública y privada”, y que más allá del marco legal establecido “vincula a la sociedad civil con el gobierno en un formato de crítica y vigilancia desde afuera de los procesos estatales”.

- INAI. Cuadernos de Transparencia

Con motivo del cambio de nombre del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se publicó recientemente la serie completa de Cuadernos de Transparencia, que desde su fundación en 2003 ha editado 23 números dedicados a promover el conocimiento y ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la información y de protección de datos. En 2008 publicó el Cuaderno núm. 3 *¿Qué es la rendición de cuentas?* cuyo autor, el Dr. Andreas Schedler, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Viena y actual investigador del CIDE, se convirtió en la obra académica de mayor ascendiente en nuestro medio

por el prestigio de su autor, quien expuso que “[...] posiblemente por su relativa novedad, la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa”. Este cuestionamiento influyó en casi todos los autores que desde entonces han escrito en las series y ediciones ya comentadas y lo citan repetidamente; pero no obstante los llamados a promover nuevos debates y llegar a forjar un sistema articulado y completo de rendición de cuentas, en particular de los especialistas del CIDE, no se conoce propuesta alguna sobre la esperada definición. En tal escenario, los deberes esenciales del presidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los dirigentes políticos y administradores públicos en general, han quedado en eso, en deberes elusivos que, por lo mismo, no satisfacen las esperanzas de la mayoría de nuestros ciudadanos.



# Efectos en la lucha contra la corrupción

## REPERCUSIONES NEGATIVAS

La carencia de una definición precisa y clara del principio fundamental de la rendición de cuentas en leyes y disposiciones normativas ha venido repercutiendo negativamente, desde hace varias décadas, en la lucha contra la corrupción, incitando la impunidad y provocando que, vistas en conjunto, ambas lacras se conviertan en el binomio más grave de nuestros males nacionales. Ciertamente, las diferencias de entendimiento entre ciudadanos y gobiernos

acerca de sus derechos y responsabilidades esenciales, aunadas a las dudas que por ello prevalecen en materia de información y cumplimiento de políticas públicas se traducen en que una gran parte de la población no esté recibiendo respuesta a sus demandas de equidad y justicia, y sigan sufriendo el incremento de dichos males que a su vez causan crecientes problemas sociales como la pobreza, la inequidad, el desempleo y la inseguridad.

Por ello es imperativo que el principio democrático fundamental que descansa en el equilibrio de los poderes —sistema de pesos y contrapesos— y que subyace en la relación de los mandantes y los mandatarios de la rendición de cuentas, sea reconocido y aceptado por todos y expresado formalmente en los textos oficiales. El espacio indicado para ello es el SNA, ya que su Ley General (LGSNA) señala en su artículo 2, fracción VII, tal y como se ha apuntado anteriormente, que uno de sus objetivos es “establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio

público, así como de la *rendición de cuentas*, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos (fracción VII)”. Si admitimos que rendir cuentas es responder satisfactoriamente al mandato ciudadano, todos estaremos de acuerdo —mandantes y mandatarios— en que la lucha para abatir la corrupción es el mandamiento más importante de nuestra nación y nos compromete por igual a gobernantes y gobernados.

En este punto de nuestra disertación cabe reafirmar que el control interno es un instrumento fundamental en la magna misión nacional del combate a la corrupción y a la impunidad. Así lo señala la ASF, uno de los siete organismos integrantes del Comité Coordinador del SNA, al indicar en su Guía de Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público<sup>25</sup> “que la integridad es un producto de la correcta dirección, el establecimiento adecuado del control interno y de las buenas prácticas de los servidores públicos,

<sup>25</sup> <[http://asf.gob.mx/Publication/177\\_Guias\\_Tecnicas](http://asf.gob.mx/Publication/177_Guias_Tecnicas)>.

así como una precondition indispensable para el desempeño eficaz y continuo de la gestión gubernamental”. Igualmente se ha señalado repetidamente que para responder al mandato de la rendición de cuentas, quienes acepten cumplirlo deben contar con los medios que sólo puede proporcionarles una estructura administrativa eficaz y eficiente, cuyo componente elemental es el control interno.

UNA PROPUESTA CONCEPTUAL  
DE APLICACIÓN PRÁCTICA

Con base en estas consideraciones se propone en seguida una conceptualización puntual y concisa sobre el significado, alcance y cumplimiento de la rendición de cuentas, a fin de que, una vez aceptada de manera general, pueda ser promovida y difundida. La propuesta se ha formulado con base en la definición de Roberto Salcedo en su ensayo publicado en la *Revista Técnica* núm. 10 de la ASF arriba citado, a la cual agrego

la referencia obligada al proceso de control, entendido como instrumento ineludible y de aplicación práctica en toda gestión que pretenda ser efectiva:

Rendición de cuentas es la obligación de informar sobre el cumplimiento de la responsabilidad conferida por la soberanía popular a los servidores públicos, quienes deberán disponer y aplicar las mejores prácticas de la administración, cuyo componente esencial es el control interno, para responder debidamente por dicho mandato.

Es pertinente destacar que la oración “responsabilidad conferida por la soberanía popular a los servidores públicos” alude implícitamente al mandato que los ciudadanos encomiendan a los responsables de su cumplimiento y que éstos aceptan, principalmente el Poder Ejecutivo y la compleja estructura administrativa que lo compone. Adicionalmente, y en tanto la obligación de rendir cuentas responsablemente asumida no puede ser ejercida sin contar

con la estructura de organización y sus respectivos elementos, se ha considerado necesario incluir en la propuesta la correspondiente referencia general al respecto, y en particular al control interno.

# Las responsabilidades públicas

## ELEMENTOS PARA RESPONDER AL MANDATO CIUDADANO

Por todo lo anteriormente expuesto y en vista de que la obligación de informar sobre el cumplimiento de las responsabilidades públicas equivale a responder por el mandato recibido, entendiendo por ello la capacidad de aceptar libremente y reconocer las consecuencias de su debida ejecución, dicha respuesta no podrá calificarse de satisfactoria si el informe —por más transparente que sea— expone que no se pudo realizar el mandato conferido, cualesquiera

sean las causas. No obstante, cabe la posibilidad de que debido a hechos ajenos o circunstancias externas respecto de la gestión no se haya cumplido parcial o totalmente el objetivo; en tal caso el informe deberá explicar claramente cuáles fueron dichas causas, así como sus efectos o afectaciones y las medidas para corregirlos, admitiendo en consecuencia que no se están rindiendo cuentas.

Vistos en conjunto, adviértase que las diversas materias desarrolladas en este estudio permiten identificar un tema común en toda referencia a la rendición de cuentas y a los intentos de definirla; tal cuestión es la responsabilidad, y en sus esfuerzos intelectuales por conseguirlo muchos investigadores han estado de acuerdo también en que el vocablo más cercano al significado de *accountability* en español es precisamente éste. En consecuencia, si hemos aceptado que rendir cuentas es la responsabilidad de dar respuesta a un mandato y que para ello es indispensable disponer de las estructuras administrativas necesarias, los servidores públicos competentes,

íntegros y comprometidos con su obligación estarán de acuerdo en que el conjunto de elementos necesarios para dar respuesta satisfactoria al mandato que aceptaron cumplir, es el definido en el *Manual de Control Interno* establecido por la SFP, que coincide en términos generales con el aquí expuesto. Del análisis y de su correspondiente propuesta de clarificar el significado de la rendición de cuentas, puede advertirse la evidencia de que el control interno es, obligadamente, su infraestructura básica y su elemento fundamental.

Ante esta conclusión y considerando que la SFP se encuentra trabajando en la actualización de su *Manual de Control Interno* de acuerdo con la sugerencia de la ASF, me permito proponer que en sus estudios y debates acepte asociar la denominación “Normas Generales de Control Interno”, citada en el título II de dicho *Manual*, con la de “Elementos para responder al mandato ciudadano” que estoy planteando en este trabajo, implícito en la propia finalidad del control administrativo expresada en

dicho *Manual*, ya que si el vocablo “elemento” se define por el Diccionario de la Real Academia Española como fundamento, medio o recurso necesario para algo, su acrónimo ERM, coincidente con las siglas de COSO relativas a la gestión de los riesgos de no cumplir las obligaciones, podría familiarizar a los servidores públicos con su digna tarea y comprender mejor las prescripciones sobre el control interno descritas en el *Manual*. En todo caso, la descripción de dichos elementos podría presentarse seguida de la referencia a las “Normas de Control Interno”, y para la especificación del conjunto de elementos seguir y aplicar los 17 principios establecidos en COSO 2013.

#### PARTICIPACIÓN CIVIL MEDIANTE EVALUACIÓN CALIFICADA

La participación de firmas privadas de auditoría para dictaminar los estados financieros de las entidades paraestatales, en el marco de las facultades que la

LOAPF asigna a la SFP, constituye un modelo de participación ciudadana establecido desde hace varias décadas para favorecer la contribución de la sociedad civil calificada a las funciones gubernamentales y así apoyar su mejor ejecución mediante prácticas profesionales de experiencia y calidad probadas. En el contexto actual de una participación social más amplia, conforme a las disposiciones del SNA, la SFP podría agregar a sus regulaciones que los informes y dictámenes de las firmas incluyan una opinión evaluatoria de la veracidad del informe de los titulares en materia de control interno y, en caso de estimarlo conveniente, incorporar en su registro de firmas a otras empresas privadas de reconocida experiencia profesional en dichos procesos de control y de gestión de riesgos.



## Semblanza del autor

**Jorge Barajas Palomo** es doctor en Ciencias de la Administración por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM y contador público por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM. Actualmente es investigador permanente y secretario técnico del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización y subcoordinador temático de la Academia Universitaria de Fiscalización de la propia FCA de la UNAM.

Fue director general del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (Icade-fis) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)

de 2002 a 2006; y en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy de la Función Pública) se desempeñó como director general de Auditorías Externas de 1985 a 1988.

Entre 1989 y 2001 asistió como consultor de diversos organismos internacionales de los gobiernos de Costa Rica, México, Panamá y Uruguay en temas de administración pública, auditoría, control y rendición de cuentas, y de 1977 a 1983 fue Director Ejecutivo de la Asociación Interamericana de Contabilidad (AIC).

Prestó servicios en cargos honoríficos como el de presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) de 1983 a 1984 y del Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI), 1989-1990 y como director regional para América Latina del Institute of Internal Auditors (IIA) entre 1990 y 1991.

Es autor de *Auditoría con valor agregado. Un enfoque de calidad total y control interno*. Edit. BASICO, México, 1995; *Maestros precursores de grandeza. Contadores públicos del siglo XX*. UNAM, Fondo

Editorial de la Facultad de Contaduría y Administración, México, 2012; y coautor de *Auditoría interna. Una mirada al futuro de la profesión*. Instituto Mexicano de Auditores Internos, México, 2010.



*El control interno en la administración pública*  
*Elementos para rendir cuentas y combatir la corrupción*  
se terminó de imprimir en mayo de 2017  
en los talleres de Editorial Color, Naranjo núm. 96 bis,  
Col. Sta. María la Rivera, Deleg. Cuauhtémoc, 06400 México, D.F.  
Tipografía y formación: El Atril Tipográfico, S.A. de C.V.  
La edición estuvo al cuidado de Jorge Barajas Palomo,  
Secretario Técnico del Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN