

ADMINISTRACIÓN



Mtro. Darío Huerta Malpica

EL CONTROL INTERNO COMO HERRAMIENTA PARA EFICIENTAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (UNAM), Maestro en Administración de Negocios (UIN).

Dirección ejecutiva de administración en la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal , Dirección de Gestoría y seguimiento Presidencia de la República , Cursos en Calidad y excelencia, reingeniería de procesos en la Administración Pública.

.Fecha de Envío: 03 de Noviembre 2009.

Fecha de Aceptación: 16 de Marzo de 2010.

RNA: 03-2010-031809512500-01

Fecha de Acta: 7 de Abril de 2010.

CONTENIDO

- ❖ Introducción
- ❖ De sus Principales Motivos
- ❖ Relativo al Control Interno
 - Objetivo de la Contraloría General del Distrito Federal
 - ✚ Antecedentes de Control
 - ✚ Naturaleza del Control
 - Definición de Control Interno
 - ✚ Lo que el Control Interno Puede Lograr
 - ✚ Contexto del Control Interno
 - ✚ Una Contraloría Preventiva
 - ✚ Ámbito de Competencia
 - ✚ Limitaciones del Control Interno
 - ✚ Funciones y Responsabilidades
 - ✚ Vigilancia Externa
 - De lo Que le Hicieron al Control Interno
- ❖ Conclusiones
- ❖ Fuentes Consultadas

EL CONTROL INTERNO COMO HERRAMIENTA PARA EFICIENTAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mtro. Darío Huerta Malpica¹⁷

Resumen

La administración pública ha ido cambiando su enfoque hacia la fiscalización de sus actividades, y hacia un proceso permanente de rendición de cuentas que implica el transparentar su funcionamiento.

En este marco, los tiempos actuales requieren que los servidores públicos tengan una nueva mentalidad, que implique el hecho de reconocer la enorme responsabilidad que tienen en el manejo de los recursos públicos. Además de los riesgos que corren de ser sancionados, por incurrir en prácticas fuera de la normatividad aplicable, derivadas del manejo inadecuado, irregular, doloso, o por omisión de los recursos propiedad del Gobierno, si consideramos que el desconocimiento de la ley no exime de sus consecuencias por su no aplicación procedimental.

Palabras Clave: Gobierno, Bien Público, Contraloría.

Abstract

The public administration has been changing its approach towards the control of its activities, and towards a permanent process of surrender of accounts that implies being transparent its operation.

In this frame, the present times require that the servants public have a new mentality, that implies the fact to recognize the enormous responsibility that has in the handling of the resources public. In addition to the risks that run to be sanctioned, to incur practices outside the applicable normatividad, derived from the inadequate, irregular, doloso handling, or default of the resources property of the Government, if we considered that the ignorance of the law does not exempt of its consequences by his procedural nonapplication.

Keywords: Government, Public Good, Contraloria.

Classification JEL: M54,O32.

¹⁷ Correo Electrónico: dariohmalpica@yahoo.com.mx

1. Introducción.

La visión limitada que se tiene de los procesos, la mala o inadecuada coordinación y comunicación que existe entre las distintas áreas a pesar incluso de estar físicamente juntas, entre otras; surge la necesidad ineludible de pensar en medidas preventivas que contribuyan a evitar en lo posible que estas situaciones dañen la operación del gobierno y en consecuencia se vea afectado el logro de sus objetivos.

En este orden de ideas, es importante señalar la contribución relevante y eficaz que aportó la Contraloría General del Distrito Federal a través del Control Interno a la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, para alcanzar el logro de sus objetivos y para evitar en lo posible los riesgos que se derivan del desempeño de los servidores públicos.

El enfoque preventivo que le dio la Contraloría General del Distrito Federal con el Control Interno, fue clave para avanzar en la atención de la problemática que se presentó, dejando atrás las limitaciones de los controles detectivos y correctivos, que no solucionaban de fondo el problema.

La necesidad del Control Interno en la administración pública del Gobierno del Distrito Federal es determinante, si consideramos que de acuerdo a mi experiencia en la Contraloría Interna en la Oficialía Mayor pude constatar que regularmente las intervenciones de los órganos fiscalizadores tienden a revisar los mismos aspectos, encontrando reiteradamente que prevalecen las mismas prácticas, que derivan en sanciones para los funcionarios en turno.

Es por lo anterior, que resulta de interés para los estudiosos de la Administración Pública, tratar este tema con el propósito y la intención de crear conciencia de la necesidad de establecer controles internos durante el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión dentro del Sector Público, para alcanzar los objetivos en primera instancia y por otro lado, evitar en lo posible caer en prácticas que contravengan la normatividad aplicable y provoquen corrupción.

Derivado de las reflexiones anteriores, el presente trabajo tiene como objetivo:

- Generar desde la visión práctica un documento de investigación que demuestre la importancia de la Contraloría Interna en una organización pública como el [Gobierno del Distrito Federal], como herramienta para el sano cumplimiento de sus objetivos y búsqueda de la eficiencia; todo ello con una visión crítica que sólo permite la experiencia profesional.

Cabe señalar, que este documento se basó en dos tipos de información: a) la generada por una investigación documental; y b) la generada por la exposición sistemática de información que ha sido obtenida de fuentes empíricas basadas en la experiencia profesional.

Delimitado el objeto de estudio y la técnica de investigación, el método pertinente que condujo al conocimiento de una manera ordenada, para dar respuesta al problema planteado fue el "Método Deductivo", ya que se logró, a partir de premisas generales, llegar a conclusiones particulares.

La profundidad teórica con la cual se realizó la investigación fue el "explicativo", porque nos permitió la recomposición del conocimiento, estableciendo una relación causa-efecto.

Hay que aclarar además, que la investigación se ubicó en el tiempo a nivel "transversal", ya que esto permitió una exploración del objeto en el presente.

Al haber realizado esta investigación, durante la depuración teórico-metodológica se hizo frente a una seria dificultad limitante: no se ahondó en situaciones políticas, sin olvidar que son un factor primordial para la explicación de diversos fenómenos.

En este sentido, el trabajo se estructuró partiendo de la experiencia laboral que se tuvo durante el período del 1° de febrero de 2003 al 15 de marzo de 2007 al frente de la Subdirección de Control Interno.

Se cierra este trabajo con una conclusión genérica que a través de tres perspectivas diferentes, pero coincidentes, pretenden dejar en el lector la reflexión final acerca de las bondades del Control Interno para evitar en lo posible, los riesgos en las responsabilidades de los servidores públicos, y las perspectivas que se visualizan para la Contraloría General del Distrito Federal en el futuro inmediato.

2. De sus Principales Motivos

Al inicio de la administración del Lic. Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Contraloría General del Distrito Federal realizaba a través de sus Contralorías Internas las funciones características de los órganos fiscalizadores, que incluía principalmente: auditorías de tipo correctivo; formular observaciones y hacer recomendaciones; seguimiento a la atención de las recomendaciones; elaboración de dictámenes técnicos de las observaciones no atendidas; y aplicación de sanciones a los servidores públicos.

Los trabajos de auditoría realizados, consistieron en la revisión y examen de las funciones que llevaban a cabo las dependencias, Delegaciones y Entidades, que dieron como resultado apoyar la función ejecutiva del personal de estructura; lo anterior dentro de un ámbito correctivo, en donde se evidenciaron las deficiencias y en su caso se aplicaron las sanciones a que dieron lugar.

El tipo de auditoría que practicó la Contraloría General a través de sus Contralorías Internas, fue de una actividad independiente que procuró apoyar a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de la gestión, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con la que fueron administrados los recursos públicos. Podemos identificar entre los principales logros los siguientes:

- ❑ Las áreas reconocieron que eran susceptibles, de que les realizaran auditorias, porque en algunos casos en el pasado no se les habían practicado.
- ❑ Las áreas reconocieron sus errores.
- ❑ Las áreas se vieron en la necesidad de investigar la normatividad aplicable, para poder trabajar y solventar sus observaciones.
- ❑ Las áreas empezaron a tomar la responsabilidad de sus funciones, al ver las consecuencias de sus actos en la operación, a pesar de la problemática que representaba la rotación excesiva de personal.
- ❑ Los mandos medios y superiores empezaron a involucrarse en las actividades integrales de sus áreas, con la finalidad de que no fueran a fincarles responsabilidades; procurando tener mayor cuidado en el manejo de los recursos que les fueron asignados.
- ❑ Las áreas procuraron apegarse más a la normatividad en el desarrollo de sus funciones; y se preocuparon por establecer algunos Controles.
- ❑ Atención de asuntos con rezago que implicaban daño al erario, en ocasiones.

No obstante lo anterior, era tal la magnitud de las deficiencias que no fueron suficientes las acciones realizadas, porque muchas de ellas prevalecieron y eso ameritó otro tipo de medidas que aseguraran la solución permanente de los problemas; lo anterior, dio origen a buscar un nuevo enfoque en la Contraloría General del Distrito Federal para las actividades que desarrollaban las Contralorías Internas, que fuera eminentemente preventivo, partiendo del establecimiento de mecanismos o herramientas para llevar a cabo sus nuevas funciones, lo que derivó en la Implantación de Sistemas de Control Interno con una visión moderna.

3. Relativo al Control Interno.

La Contraloría General del Distrito Federal con el propósito de contribuir a la construcción de una administración pública más eficiente y eficaz que transparentara el uso de los recursos públicos y combatiera frontalmente la corrupción, dejó atrás la auditoria en las Contralorías Internas como función primordial, cambiando el enfoque correctivo y fiscalizador, por una forma de actuar de manera preventiva¹⁸ y con estricto apego a la normatividad, para coadyuvar al logro de los objetivos de las Unidades de Gobierno; asesorando y acompañando a sus titulares en la toma de decisiones.

¹⁸ BLANCO Illescas Francisco. El Control Integrado de Gestión. Editorial Limusa S. A., impreso en México, año 1980. Pág. 70.

En este sentido, se consolidaron las modificaciones al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal que se hicieron el 21 de mayo de 2002, en el cual se incluyó el establecimiento de Sistemas de Control Interno, con ese nuevo propósito preventivo, se estructura una Metodología con base en el modelo "COSO" (Los Nuevos Conceptos del Control Interno, Informe COSO¹⁹), que resultó ser un instrumento valioso para lograr la armonía en la operación de las Contralorías Internas, dotándolas de una herramienta eficaz para identificar los principales riesgos en los procesos que llevan a cabo las Unidades de Gobierno y proporcionándoles los elementos para evaluar e implantar Controles Internos.

Las Contralorías Internas se caracterizan por tener un compromiso real y profesional con el Gobierno del Distrito Federal, al apoyarlo procurando atender todas las situaciones que implican riesgos y que se fueron identificando y atendiendo en el desarrollo de sus funciones.

Este carácter preventivo de las Contralorías Internas se identificó por procurar eliminar de raíz la problemática y los riesgos que se identificaron en las dependencias, Delegaciones y Entidades a través de la implantación de Sistemas de Control Interno.

Como parte de la Metodología establecida por la Dirección General de Contralorías Internas se realizaron Diagnósticos a las Unidades de Gobierno, que lograron identificar claramente la problemática principal de las dependencias, Delegaciones y Entidades, y los riesgos relevantes que se presentan en su operación, lo que permitió hacer una planeación adecuada de atención de las necesidades más importantes, priorizándolas de acuerdo a su nivel de riesgo.

Los trabajos de Implantación de Sistemas de Control Interno y su seguimiento brindaron resultados positivos, por la participación de las diversas áreas intervenidas, que coadyuvaron a su implementación, logrando que fueran instrumentos útiles y funcionales.

Cabe señalar, que la Contraloría General del Distrito Federal, depende directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y pertenece al gobierno central²⁰.

¹⁹ COOPERS & Lybrand e Instituto de Auditores Internos. Los Nuevos Conceptos del Control Interno (Informe COSO). Impreso por Ediciones Díaz Santos S. A. en Madrid, año 1997. Integrado por 420 páginas.

²⁰ GOBIERNO del Distrito Federal. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 224 del 28 de diciembre de 2000, págs. 3-6, y reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 70 del 3 de mayo de 2006. Art. 6 y 7.

3.1 Objetivo de la Contraloría General del Distrito Federal

Controlar y evaluar la Gestión Pública de las dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades Paraestatales del Distrito Federal y administrar con honestidad, eficiencia y ransparencia los recursos asignados a la Contraloría General, para garantizar el eficaz funcionamiento de la misma, con base en las políticas, normas, procedimientos y leyes aplicables²¹.

3.1.1 Antecedentes de control.

En los inicios de la administración, se definió a los controles como mecanismos o prácticas empleadas para prevenir o detectar actividades no autorizadas. Más tarde, el propósito de los controles se amplió, para incluir el concepto de "lograr que se hagan las cosas". La corriente actual lo define como cualquier esfuerzo que se realice para aumentar las posibilidades de que se logren los objetivos.

El concepto de control apareció con carácter negativo, es decir, evitar que los hechos sucedieran y restringir, en consecuencia, la actuación incorrecta. Ese proceder tuvo razón de ser y fue plenamente justificado por los constantes fraudes que se cometían en perjuicio de los dueños de las empresas, pero con el transcurso del tiempo cambió hacia formas positivas. En la actualidad el concepto de control interno implica el apoyo decidido a los esfuerzos encaminados para lograr las metas y objetivos trazados.

3.1.2 Naturaleza del control.

El control constituye, en primera instancia, una función dentro del proceso administrativo de la administración gubernamental, para realizar diferentes actividades encaminadas al cumplimiento de objetivos previamente fijados, definir políticas, estrategias, programas y desarrollar e implantar los procesos administrativos adecuados para garantizar el óptimo funcionamiento.

El concepto de control, en consecuencia, forma parte de las diferentes actividades del ser humano, y en el caso de las actividades administrativas, toda operación forma parte de un proceso, que debe ser verificado automáticamente, para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. En esto radica la importancia de dedicar tiempo a la instrumentación y difusión de los sistemas de control en la administración gubernamental, ya que su carencia o deficiencia obstaculiza la consecución de objetivos.

Cabe señalar que su acepción es genérica, pero sus fines son específicos, por lo que es conveniente precisarlo en su contenido, ya que se orienta a la búsqueda de la eficacia, protección y salvaguarda de los recursos financieros, humanos y materiales de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, así como a la salvaguarda personal de los encargados de esas funciones.

²¹ GOBIERNO del Distrito Federal. Manual Administrativo de la Contraloría General del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 93-BIS del 11 de agosto de 2006. Integrada por 760 páginas.

El control está inmerso, sin excepción, en todos los niveles de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, independientemente del sector y sus finalidades específicas, es decir, privada o pública y se puede identificar su naturaleza por la asociación con las etapas del proceso administrativo.

3.2 Definición de Control Interno.

El Gobierno del Distrito Federal define el Control Interno, en términos generales, como un proceso llevado a cabo por la Administración Pública: titulares, órganos de gobierno y todo el personal de la dependencia, diseñado para proporcionar una seguridad razonable en el logro de sus objetivos en las siguientes categorías:

- ❑ Eficacia y eficiencia de las operaciones de la Gestión Pública.
- ❑ Confiabilidad de los informes financieros.
- ❑ Cumplimiento de las disposiciones legales.
- ❑ Protección de los bienes gubernamentales.
- ❑ Combate a la Corrupción²².

La *primera categoría* se refiere al cumplimiento de los objetivos básicos del quehacer de la dependencia; incluye los objetivos de desempeño programáticos y presupuestales y, en ciertos casos, de productividad, así como la verificación de que los diversos servicios públicos que requiere la ciudadanía se realicen con apego a la normatividad administrativa aplicable a cada caso, para legitimar los programas de gobierno. La *segunda* se refiere a la preparación confiable de los estados financieros y operacionales que se publican, incluidos los estados provisionales, los condensados y los datos financieros y operacionales seleccionados, derivados de esos informes, como en su caso, la publicación periódica de estados financieros. La *tercera* trata sobre el cumplimiento de aquellas leyes, reglamentos y normas a los que está sujeta la dependencia. La *cuarta* se relaciona con las medidas, exigidas por la normatividad o no, dirigidas a proteger el patrimonio del gobierno y, la *quinta*, a la detección y combate de prácticas ilícitas.

Hablar de Control Interno, es referirse a una herramienta muy valiosa que puede contribuir en buena medida a garantizar el cumplimiento de una dependencia, asegurándolo con un margen razonable²³, la consecución de sus objetivos básicos o como mínimo la supervivencia de la propia dependencia, área o función. Es importante destacar, que solo opera cuando el control interno realmente atiende los riesgos que enfrentan los procesos que lleva a cabo la dependencia, área o función, y se ha tomado la decisión a nivel directivo, de operarlo con el personal adecuado. En consecuencia, el éxito del control interno depende de varios factores preponderantemente internos.

²² CONTRALORÍA General del Distrito Federal. Metodología para la Elaboración del Diagnóstico e Implantación del Control Interno 2004. Emitidos en archivo electrónico por la Contraloría General del Distrito Federal. Circular No. 049 de fecha 18 de octubre de 2004. Pág. 9.

²³ PERDOMO Moreno Abraham. Fundamentos de Control Interno. Impreso por Internacional Thomson Editores S. A. de C. V. en México, año 2000. Pág. 318.

Es importante reiterar, que un Sistema de Control Interno, no importa lo bien concebido que esté y lo bien que funcione, únicamente puede dar un grado de seguridad razonable, no absoluto, en cuanto a la consecución de los objetivos de la dependencia.

Un control interno solo puede "ayudar" a la consecución de los objetivos de la dependencia; sin embargo, un control interno no puede hacer que funcionarios malos responsables de su operación, se conviertan en buenos funcionarios.

El Control interno, es también una salvaguarda en contra del desperdicio, ineficiencia, promueve la seguridad de que las políticas de operación estén siendo cumplidas y que sean atendidas por personal competente y leal.

En los procesos implantados, es necesario puntualizar que el Sistema de Control Interno no puede cumplir su objetivo, si las actividades diarias no están continuamente en manos de personal primordialmente idóneo.

Un adecuado control interno, requiere que se revisen periódicamente los mecanismos de control establecidos, para determinar si están vigentes y cerciorarse que los resultados son los esperados.

La evaluación del control interno es la etapa medular del trabajo de auditoría. Una vez evaluado se debe documentar si los mecanismos de control interno cumplen su objetivo en su totalidad, parcialmente o no lo logran.

El control interno, consiste en un plan coordinado entre la contabilidad, las funciones de los empleados y los procedimientos establecidos, de tal manera que la administración de una institución pueda depender con un grado de confiabilidad razonable de estos elementos, para obtener una información segura, proteger adecuadamente sus bienes, así como promover la eficiencia de las operaciones y la adhesión a la política administrativa prescrita.

La obligación del Contralor Interno es la de vigilar que el control sea efectivo, y no caer en errores muy comunes como es el pensar que establecer el control interno asegura su eficiencia; o el crearlo en el vacío, sin considerar las posibilidades y necesidades de la dependencia; o creer que el control tiene por objeto evitar robos y restringir gastos y campos de acción.

El control interno requiere atención y se debe asegurar que sus objetivos se alcancen, porque cuando esto no sucede, se pueden tomar decisiones equivocadas en perjuicio de la dependencia.

Para contar con un buen control interno, no se debe olvidar, que tiene que considerar lo siguiente:

- Debe establecerse de acuerdo a las necesidades particulares del área que lo requiera.
- Debe aplicarse donde exista la posibilidad de utilizar métodos de medición.
- Debe ser favorable.
- Debe manifestar de manera inmediata las desviaciones e idealmente debería evitarlas.
- Debe ser positivo, en cuanto a ayudar el logro de las metas.
- Debe combinarse con otras funciones como: planeación, organización, etc.
- Debe ser sencillo y comprensible.
- Debe ser económico.
- Debe ser una actividad continua.

3.2.1 Lo que el Control Interno puede lograr.

El control interno puede ayudar a la unidad de gobierno a alcanzar sus objetivos y metas de desempeño y, en su caso, de productividad, así como a prevenir la pérdida de recursos. Puede también ayudar a asegurar la confiabilidad de los informes financieros y operacionales, a asegurar que se cumplan las disposiciones legales, evitando daño a su reputación y otras consecuencias. En suma, puede ayudar a que la unidad de gobierno llegue a dónde quiere ir y a evitar fallas y sorpresas a lo largo del camino.

3.2.2 Contexto del Control Interno.

El control interno se inscribe en el marco de las políticas, estrategias, líneas de acción, objetivos y metas que estableció el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, como un instrumento para hacer realidad el proyecto de gobierno de la administración en materia de gobierno y seguridad pública, desarrollo sustentable, progreso con justicia y administración y finanzas, para contribuir a la armonía, el contenido integral, la coherencia de las políticas públicas y la búsqueda de un nuevo funcionario para una nueva ciudad, bajo los principios de honestidad, profesionalismo, transparencia, eficacia y austeridad. Fue el eje rector de la reestructuración de las funciones de legalidad, auditoría, evaluación, diagnóstico y del funcionamiento de las contralorías internas, para reforzar la concepción de un nuevo modelo de intervención que privilegia las actividades de coadyuvar, prevenir, asesorar y acompañar a los titulares de las instancias administrativas en la toma de decisiones, y contribuir a que el gobierno sea más honesto, eficiente, austero y libere recursos que se ofrezcan a la sociedad a través de esquemas básicos de bienestar.

Mediante el control interno la administración pública reorienta sus esfuerzos a supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, no solamente en materia de información, estadística, organización, procedimientos, contratación y remuneraciones del personal, sistemas de registro y contabilidad, adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, activos y otros, sino a privilegiar la adecuada prestación de los diversos servicios públicos que requieren y pagan los usuarios de la ciudad a través de sus contribuciones fiscales.

3.2.3 Una Contraloría Preventiva.

El control interno forma parte de una filosofía administrativa, que otorga especial importancia a las acciones de carácter preventivo, al establecer sistemas que brinden apoyo a los servidores públicos, en el control de los procesos bajo su responsabilidad, lo que contribuye a un mejor desempeño de su trabajo, a incrementar su eficiencia y productividad social, en un marco de transparencia, honestidad, responsabilidad y eficacia en el uso de los recursos públicos.

En este esquema, la Contraloría General del Distrito Federal, como parte de su reestructuración, orientó sus esfuerzos a desarrollar sistemas de control interno preponderantemente preventivos; de lo que se trata es evitar que las deficiencias ocurran, a partir de controlar las situaciones de riesgos que las provocan.

3.2.4 Ámbito de Competencia.

El ámbito de competencia de la Contraloría General, se establece en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en él se indica que le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Contralorías Internas, quien tenía la responsabilidad de integrar el Programa de Implantación y Seguimiento de Control Interno, para coordinar a las contralorías internas durante los procesos de evaluación, implantación y seguimiento de los sistemas de control interno en las unidades en las que se encuentran adscritas, y con ello, dar cumplimiento a las atribuciones señaladas en los artículos 112 y 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal²⁴.

3.2.5 Limitaciones del Control Interno.

El Sistema de Control Interno, por muy bueno que sea su diseño y funcionamiento, es capaz de proporcionar sólo una seguridad razonable a la unidad de gobierno respecto de la consecución de sus objetivos. La posibilidad de conseguir dichos objetivos está afectada por las limitaciones inherentes de todo Sistema de Control Interno que incluyen:

- Juicio. La eficacia de los controles se verá limitada por el riesgo de errores humanos en la toma de decisiones.
- Disfunciones del sistema. A pesar de estar bien diseñados, los sistemas de control interno pueden fallar. Es posible que el personal comprenda mal las instrucciones o que se cometan errores de juicio.

²⁴ GOBIERNO del Distrito Federal. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 224 del 28 de diciembre de 2000, y reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 70 del 3 de mayo de 2006. Integrada por 96 y 28 páginas.

- Elusión. De los controles por los altos funcionarios. El Sistema de Control Interno no puede ser más eficaz que las personas responsables de su funcionamiento. Incluso en las unidades de gobierno que tienen un buen entorno de control (aquellas que tienen elevados niveles de integridad y conciencia del control) existe la posibilidad de que los altos funcionarios eludan el Sistema de Control Interno.
- Confabulación. La confabulación de dos o más personas puede provocar fallos en el sistema de control. Cuando las personas actúan de forma colectiva para cometer y encubrir un acto.
- Costo-beneficio. Los recursos siempre son escasos, debiendo las entidades considerar los costos y beneficios relativos a la implantación de controles.

Así, en tanto que el control interno puede ayudar a una unidad de gobierno a alcanzar sus objetivos, no es una panacea.

3.2.6 Funciones y responsabilidades.

Todo el personal de la unidad de gobierno, es responsable del funcionamiento del Sistema de Control Interno:

- Titulares. El titular es el principal responsable y debe hacer suyo el sistema. Más que ningún otro individuo, el titular pone el ejemplo desde arriba □ influye en la integridad, ética y otros factores de un entorno positivo de control. En toda unidad, el titular cumple el deber de ejercer liderazgo y dar dirección a los directores generales, ejecutivos y de área, y de revisar la forma en que ellos controlan las funciones de la unidad que tienen delegadas. Los directores a su vez, asignan responsabilidades para el establecimiento de las políticas más específicas de control interno y procedimientos para el personal responsable de las funciones en la unidad de gobierno. En unidades pequeñas, la influencia del titular es usualmente más directa.

En todo caso, en cualquier unidad, en una línea descendente, cualquier jefe realmente es el titular de su esfera de responsabilidad. Tienen un significado especial los directores de administración y su personal, cuyas actividades de control abarcan de arriba abajo y de un lado a otro de las unidades de gobierno.

- Contralores Internos. Los contralores internos coadyuvan en el diseño y a la efectividad de los sistemas de control y contribuyen a su evaluación sobre la marcha. Debido a su posición organizacional independiente y atribuciones respecto a la unidad de gobierno, la función del contralor interno juega un papel importante en la vigilancia del sistema.

El control interno es, con diferencia de grado, responsabilidad de todos los integrantes de la unidad de gobierno, por lo tanto, debe ser de manera explícita o implícita una parte de la descripción del trabajo de todos. Virtualmente todos los empleados producen información usada en el Sistema de Control Interno o llevan a cabo otras acciones.

3.2.7 Vigilancia externa.

Del Gobierno del Distrito Federal, una parte es realizada por la Dirección General de Auditoría de la Contraloría General del Distrito Federal. Contribuye al fortalecimiento del control interno a través de revisiones objetivas e independientes de las unidades de gobierno, dirigidas a ayudar en el cumplimiento de objetivos y a la efectividad de los procesos y la gestión de riesgos. Otra la llevan a cabo los contralores ciudadanos, quienes participan con su vigilancia en los procesos clave de las unidades de gobierno.

Un número adicional de terceros externos contribuye a menudo al logro de los objetivos de la unidad de gobierno.

Los auditores externos, aportan una visión independiente y objetiva, contribuyen directamente a través de la auditoría de estados financieros e indirectamente a través de proveer información útil al titular y al órgano de gobierno para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Otros segmentos que proveen de información a la unidad, útil en la operación del control interno, son los legisladores y organismos de control de otros poderes de gobierno, usuarios contribuyentes, proveedores y otros que efectúan transacciones con la unidad, los medios de comunicación y los ciudadanos.

Sin embargo, los grupos externos no son responsables, ni forman parte del Sistema de Control Interno de la unidad de gobierno.

3.3 De lo que le hicieron al Control Interno.

Posteriormente con fecha 9 de abril del 2007, la Contraloría General del Distrito Federal emite el "Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales de Control Interno para la Administración Pública del Distrito Federal", a través del cual se traslada la responsabilidad a los titulares de las unidades administrativas y órganos de gobierno del Distrito Federal, de establecer y preservar el sistema de Control Interno requerido para el logro de sus objetivos y metas; correspondiéndole a la Contraloría General a través de las Contralorías Internas adscritas a ella, supervisar y evaluar el funcionamiento del Sistema de Control Interno en las unidades de gobierno²⁵.

Con esta disposición, se da un giro muy importante a la manera en que operó durante 6 años el Control Interno, al pasarle la responsabilidad de implementarlo a las áreas y, las contralorías internas se abocaron exclusivamente al seguimiento. Aunque en la práctica no se implementaron nuevos controles internos, sólo se dio seguimiento a los existentes.

²⁵ GOBIERNO del Distrito Federal. Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales de control interno para la Administración Pública del Distrito Federal, emitidos por la Contraloría General del Distrito Federal y publicados en la Gaceta Oficial número 57 del 09 de abril de 2007, integrada por 112 páginas, consultada en http://www.df.gob.mx/wb/gdf/gaceta_oficial.

Actualmente prevalecen las reformas del 30 de abril de 2008 publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, realizadas al artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en donde se deroga la atribución otorgada respecto a la implantación de Control Interno y se aporta a las Contralorías Internas de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, un aspecto relevante que es la atribución de realizar auditorías ordinarias y extraordinarias en todos los rubros que previene dicho precepto legal²⁶.

Lo anterior a efecto de dar fuerza y relevancia a las Contraloría Internas, además de dar otra imagen, pues las intervenciones de los Órganos Internos de Control estarán tendientes a vigilar y verificar, prevenir y corregir el estricto cumplimiento de la normatividad aplicable y de los objetivos de las dependencias, órganos, desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, ello con el fin evitar en lo posible caer en prácticas que contravengan la normatividad aplicable y provoquen corrupción.

Con estas nuevas atribuciones, se pretende determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con la que se administran los recursos públicos, otorgándose a las Contralorías Internas, la atribución de realizar recomendaciones preventivas y correctivas en caso de evidenciarse deficiencias.

Con esta última disposición que se encuentra vigente, queda derogada como consecuencia, la función de Control Interno en el Gobierno del Distrito Federal. Las contralorías internas vuelven a convertirse en órganos eminentemente fiscalizadores y se cierra un ciclo, una moda, una forma de hacer política; la cual, tuvo muchas ventajas que en la actualidad siguen rindiendo frutos de control.

²⁶ GOBIERNO del Distrito Federal. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 325 Publicada el 30 de abril del 2008. Consultada en http://www.df.gob.mx/wb/gdf/gaceta_oficial.

Conclusiones

Se presentan a continuación de manera genérica como cierre final, tres conclusiones/reflexiones muy interesantes a considerar:

De la Teoría. El aspecto teórico fue el eje rector de las acciones y los trabajos de Implantaciones de Controles Internos los cuales brindaron resultados positivos, por la participación de las diversas áreas, que coadyuvaron a su integración, logrando que fueran instrumentos útiles y funcionales.

Las herramientas que fueron utilizadas para la Implantación y Seguimiento de los Sistemas de Control Interno que se concretizaron, probaron su eficacia y su eficiencia; aunque también mostraron sus debilidades, mismas que eran susceptibles de mejora.

Como es sabido a partir del año dos mil uno, las atribuciones de la Contraloría General, fueron modificadas, se le dio una perspectiva de coadyuvancia, de apoyo de acompañamiento con las dependencias y demás órganos de la Administración Pública del Distrito Federal, limitando con ello a las Contralorías Internas, a un enfoque meramente preventivo como lo era el Control Interno, aunque es importante mencionar, que la Contraloría General del Distrito Federal siguió realizando auditorías a través de su Dirección General de Auditoría, era un hecho no contaba con la estructura suficiente para poder abarcar todo el gobierno de la ciudad, pero a través de las Contralorías Internas y del control interno si se llegó.

Cabe mencionar también, que durante este periodo las Contralorías lograron en buena medida la eficacia y los resultados esperados, en virtud de que en cumplimiento al principio de coadyuvancia, estas hacían notar las irregularidades o posibles desviaciones a las diversas áreas, dándole a estas la oportunidad de corregir su actuar, situación que implicó que las contralorías fueran atraídas por las áreas para solicitar de manera constante su asesoría para la toma de decisiones, sin embargo con ello se alejó substancialmente de su presencia fundamental como órgano fiscalizador.

El Control Interno fue el medio para que las dependencias, logran en los procesos intervenidos:

- ❑ Asegurar de manera razonable que se cumplieran sus metas y objetivos.
- ❑ Combatir la corrupción.
- ❑ Aportar una estructura adecuada, para la rendición de cuentas y fomentar la transparencia.
- ❑ Se responsabilizaran de la administración, a todos los niveles y en todos los ámbitos.
- ❑ Prevenir riesgos que pudieran impedir el logro de las metas y objetivos.
- ❑ Promover la eficiencia, la eficacia y economía en el manejo y aplicación de recursos.

La visión preventiva que se propuso desde los inicios, es definitivamente el factor estratégico que destaca. A simple vista podemos observar las múltiples bondades de los Sistema de Control Interno, sin embargo, también se pudo constatar que en el tiempo equivalió a una simple moda sexenal.

Como conclusión final, puedo señalar sin temor a equivocarme que estoy convencido que la función prioritaria de las Contralorías Internas es en buena medida la fiscalización, la cual se instrumenta a través de las auditorías internas, pero de qué nos sirve encontrar las fallas, perseguir funcionarios y sancionarlos, si este se convierte en un ciclo recurrente porque cada vez que se vuelve a realizar alguna revisión prevalecen las mismas prácticas.

Por lo anterior, me permito hacer las siguientes propuestas, que pretenden cerrar el ciclo de actuación de las Contralorías Internas, al incluir tanto las funciones fiscalizadoras de auditoría, así como la Implantación de Sistemas de Control Interno:

- Fiscalización. Las Contralorías Internas deben realizar auditoría como eje central de su actividad, con el propósito de contribuir a detectar irregularidades y proceder conforme a la normatividad establecida. Además de informar a las áreas intervenidas, así como al personal encargado de realizar las Implantaciones de Sistemas de Control Interno de las observaciones levantadas para complementar las acciones emprendidas por las Contralorías Internas.
- Control Interno. Después de identificar problemas graves en la operación arrojados por las auditorías efectuadas previamente, se deben Implantar Sistemas de Control Interno esencialmente preventivos con el propósito de que las inconsistencias e irregularidades encontradas no se vuelvan a repetir en la medida de lo posible.
- Retroalimentación. A través de Diagnósticos anuales determinar las prioridades que tienen las dependencias u organismos públicos, con el propósito de intervenir las áreas con mayores riesgos en su operación. Buscando cerrar círculos abiertos con las auditorías del período anterior.

La operación de la Contralorías Internas se realizaría como se puede observar en el Cuadro 1, independientemente de las actividades inherentes a las áreas internas de quejas y denuncias. Con ello se lograrían resultados importantes, estableciendo las bases para que en lo sucesivo y pese a los cambios sexenales y relevo de funcionarios no se pierda el control. Todo lo anterior, reforzado al ser registradas las implantaciones como parte de los procedimientos formales a los que estarían obligados a operar los distintos funcionarios en turno.

Cuadro 1
Propuesta de funcionamiento de Contralorías Internas



Fuente: Elaboración Propia

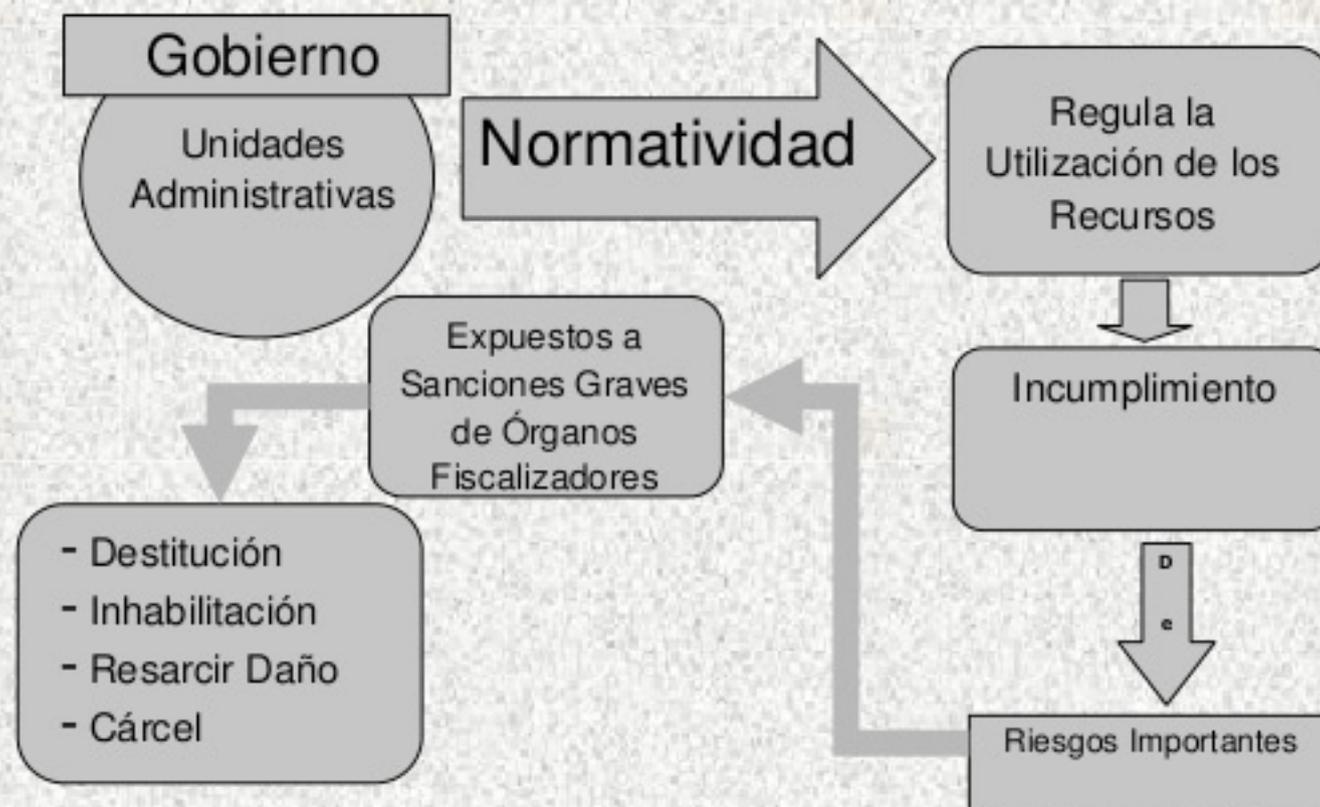
De la Experiencia. La laborar en la Subdirección de Control Interno de la Contraloría Interna en la Oficialía Mayor de la Contraloría General del Distrito Federal brindó una inigualable oportunidad de ampliar mi visión, de la forma como debe realizarse el trabajo en cualquier empleo, cargo o comisión en el sector público.

Trabajar en un área donde la responsabilidad de la operación principalmente recae en otros, permitió un buen aprendizaje profesional, al identificar de manera clara y precisa los riesgos de la gestión pública, y las obligaciones que establece el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión; así como de las sanciones a las que se hace acreedor en caso de falta administrativa conforme al Artículo 53 de la citada ley²⁷. Esta narración no tendría sentido, si después de la experiencia adquirida en la Subdirección de Control Interno de la Contraloría Interna en la Oficialía Mayor, no hubiera identificado permanentemente durante la labor desarrollada, los riesgos que enfrentan los servidores públicos por el incumplimiento de la Ley en comento. Porque como servidores públicos, cuando hablamos de gobierno, no podemos desligarnos de las leyes y normatividad que regulan sus recursos, así como de los riesgos por incumplimiento e incluso corrupción, que deriva en situaciones importantes al quedar expuestos hasta sanciones graves por los órganos fiscalizadores como son destitución, inhabilitación, resarcir el daño y por supuesto la cárcel, como se puede observar de manera gráfica en el Cuadro 2 Lo anterior es algo que sin duda es muy relevante, para que los servidores públicos desde su preparación consideren la necesidad de conducirse con honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia²⁸ y apegados a la legalidad, porque el desconocimiento de la ley no exonera de sus consecuencias.

²⁷ GOBIERNO del Distrito Federal. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Págs. 17-22.

²⁸ Op. Cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 129.

Cuadro 2
Riesgos de Servidores Públicos



Fuente: Elaboración Propia

Enmarcado en estas reflexiones, es cómo podemos entender de manera profunda y clara, la importancia de la labor realizada por la Contraloría General del Distrito Federal, al impulsar las actividades preventivas de control interno, por encima de las correctivas que implicaban regularmente sanciones para los servidores públicos.

Este trabajo realizado por las Contralorías Internas ligado a los Sistemas de Control Interno, las fortaleció y contribuyó sin temor a emitir un juicio erróneo, a eficientar la Administración Pública del Distrito Federal al establecer mecanismos de control que permitieron, lograr que las dependencias del Gobierno del Distrito Federal cumplieran sanamente con sus objetivos; porque sin lugar a dudas, es mejor prevenir que remediar.

De allí la importancia, que derivado de las últimas modificaciones a la normatividad aplicable a las Contralorías Internas, se impulse una nueva forma de trabajo que implique recuperar esta función tan primordial como es el control, para que venga a complementar las acciones de lo que podríamos llamar las nuevas Contralorías Internas del siglo XXI.

De las Perspectivas. A pesar de la experiencia en la aplicación de los principios y metodología establecida por la Contraloría General del Distrito Federal en materia de Control Interno, los resultados se consideran satisfactorios pero incompletos; porque especialmente se considera que es necesario tener parámetros de comparación entre la realidad previa a la aplicación del Sistema de Control Interno en las dependencias y la situación posterior.

Esta situación generada por la falta de cuantificación de los logros obtenidos en varios rubros, impide hacer una apreciación objetiva de lo alcanzado. No es suficiente saber que se ha mejorado, se requiere saber cuál fue el impacto concreto.

Así también, hizo falta efectuar cruces o amarres como se maneja en auditoria, de diferentes Sistemas de Control Interno para obtener una visión integral de la Administración Pública y detectar e intervenir con oportunidad en las operaciones que impliquen algún riesgo importante.

La participación de las áreas en el manejo de los procesos, implica una actitud permanente de búsqueda de nuevas formas de realizar las cosas de manera óptima y se convierte en Control de Procesos. Mantenerlos siempre en estudio facilita la toma de decisiones y la Simplificación Administrativa. El área usuaria o propietaria de un proceso es la más indicada para adecuarla a sus necesidades de operación. Esto concuerda con uno de los principios de Control Interno: no es la Contraloría quien debe de efectuar el Control, son las áreas operativas a quienes compete llevarlo a cabo, como se impulso a partir de 2007, aunque esta medida como fue planteada, anunciaba el término de la época del Control Interno.

Finalmente, se puede concluir que las bases para la operación de las Contralorías Internas en materia de Sistemas de Control interno estuvieron dadas, fueron útiles y que agregan valor en el logro de los objetivos de las instituciones públicas, sin embargo, hay cosas por mejorar, porque este trabajo implica acciones continuas para mantener actualizados los riesgos y la manera de manejarlos. Pero podemos señalar, que el Control Interno no se debe tirar al olvido, al ser desplazado por la normatividad que opera en la actualidad. Porque de acuerdo a la experiencia se pudo observar que una nueva forma de hacer administración pública requiere no solo señalar y castigar, sino realizar las acciones para que los hechos detectados no se repitan y sean subsanados los procesos que los propiciaron, a través de Sistemas de Control Interno eminentemente preventivos. El camino recorrido durante el período en que se implementaron Sistemas de Control Interno, otorga elementos importantes, que permiten visualizar a futuro que se puede seguir avanzando.

Fuentes Consultadas.

I. BIBLIOGRÁFICAS

BLANCO Illescas Francisco. El Control Integrado de Gestión. Editorial Limusa S. A., impreso en México, año 1980. Integrado por 254 páginas.

CARBONELL Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, impreso en México, año 2004. Integrada por 192 páginas.

CONTRALORÍA General del Distrito Federal. [Agenda XXI. La Contraloría en la Ciudad de la Esperanza] Impresa por Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V. en México D. F., noviembre de 2006. Integrada por 94 páginas.

COOPERS & Lybrand e Instituto de Auditores Internos. Los Nuevos Conceptos del Control Interno (Informe COSO). Impreso por Ediciones Díaz Santos S. A. en Madrid, año 1997. Integrado por 420 páginas.

PERDOMO Moreno Abraham. Fundamentos de Control Interno. Impreso por Internacional Thomson Editores S. A. de C. V. en México, año 2000. Integrado por 344 páginas.

II. HEMEROGRÁFICAS

GOBIERNO del Distrito Federal. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Integrada por 47 páginas.

GOBIERNO del Distrito Federal. Manual Administrativo de la Contraloría General del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 93-BIS del 11 de agosto de 2006. Integrada por 760 páginas.

GOBIERNO del Distrito Federal. Manual Administrativo de la Contraloría Interna en la Oficialía Mayor. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 93-BIS del 11 de agosto de 2006. Integrada por 23 páginas, de la 719 a la 741.

GOBIERNO del Distrito Federal. Manual Administrativo de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 60-BIS del 28 de junio de 2004. Integrado por 440 páginas.

GOBIERNO del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 141 del 4 de diciembre de 2001. Integrada por 124 páginas.

GOBIERNO del Distrito Federal. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 224 del 28 de diciembre de 2000, y reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 70 del 3 de mayo de 2006. Integrada por 96 y 28 páginas.

III. PÁGINAS WEB

GOBIERNO del Distrito Federal. Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales de control interno para la Administración Pública del Distrito Federal", emitidos por la Contraloría General del Distrito Federal y publicados en la Gaceta Oficial número 57 del 09 de abril de 2007, integrada por 112 paginas, consultada en http://www.df.gob.mx/wb/gdf/gaceta_oficial.

GOBIERNO del Distrito Federal. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Consultada en la página Web <http://www.contraloria.df.gob.mx/prontuario/vigente/140.htm>. Incluye reformas del 26 de octubre de 1999. Integrada por 26 páginas.

GOBIERNO del Distrito Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998. Consultada en la página Web <http://www.contraloria.df.gob.mx/prontuario/vigente/dr713.htm>. Incluye reformas del 30 de abril de 2007. Integrada por 38 páginas.

GOBIERNO del Distrito Federal. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 325 Publicada el 30 de abril del 2008, 325 Integrada por páginas. Consultada en http://www.df.gob.mx/wb/gdf/gaceta_oficial.

UNAM. Secretaría Técnica del Consejo de Planeación. Dirección General de Planeación. Grupo Técnico de Responsables de Estadística y Planeación Institucional. Guía Metodológica para la Construcción de Indicadores de Desempeño. Consultada en http://www.stcp.unam.mx/docs/guia_indicadores.pdf. Integrada por 7 páginas.

IV. INFORMES OFICIALES

CONTRALORÍA Interna en la Oficialía Mayor. Informes Trimestrales del PISCI correspondientes al 1ero., 2do., 3ero. y 4to. trimestre de 2006. Enviados a la Dirección General de Contralorías Internas el 12 de abril, 11 de julio, 5 de octubre de 2006, y el 12 de enero de 2007. Integrados por 183, 183, 153 y 128 páginas respectivamente.

V. ARCHIVOS ELECTRÓNICOS OFICIALES

CONTRALORÍA General del Distrito Federal. Lineamientos Generales para la Elaboración del Programa de Implantación y Seguimiento de Control Interno 2006. Emitidos en archivo electrónico por la Contraloría General del Distrito Federal. Circular No. CG/054/2006 de fecha 13 de enero de 2006. Integrados por 57 páginas.

CONTRALORÍA General del Distrito Federal. Metodología para la Elaboración del Diagnóstico e Implantación del Control Interno 2004. Emitidos en archivo electrónico por la Contraloría General del Distrito Federal. Circular No. 049 de fecha 18 de octubre de 2004. Integrados por 208 páginas.