



Programa en **Auditoría Gubernamental**

**Control Interno para la
Gestión Pública**

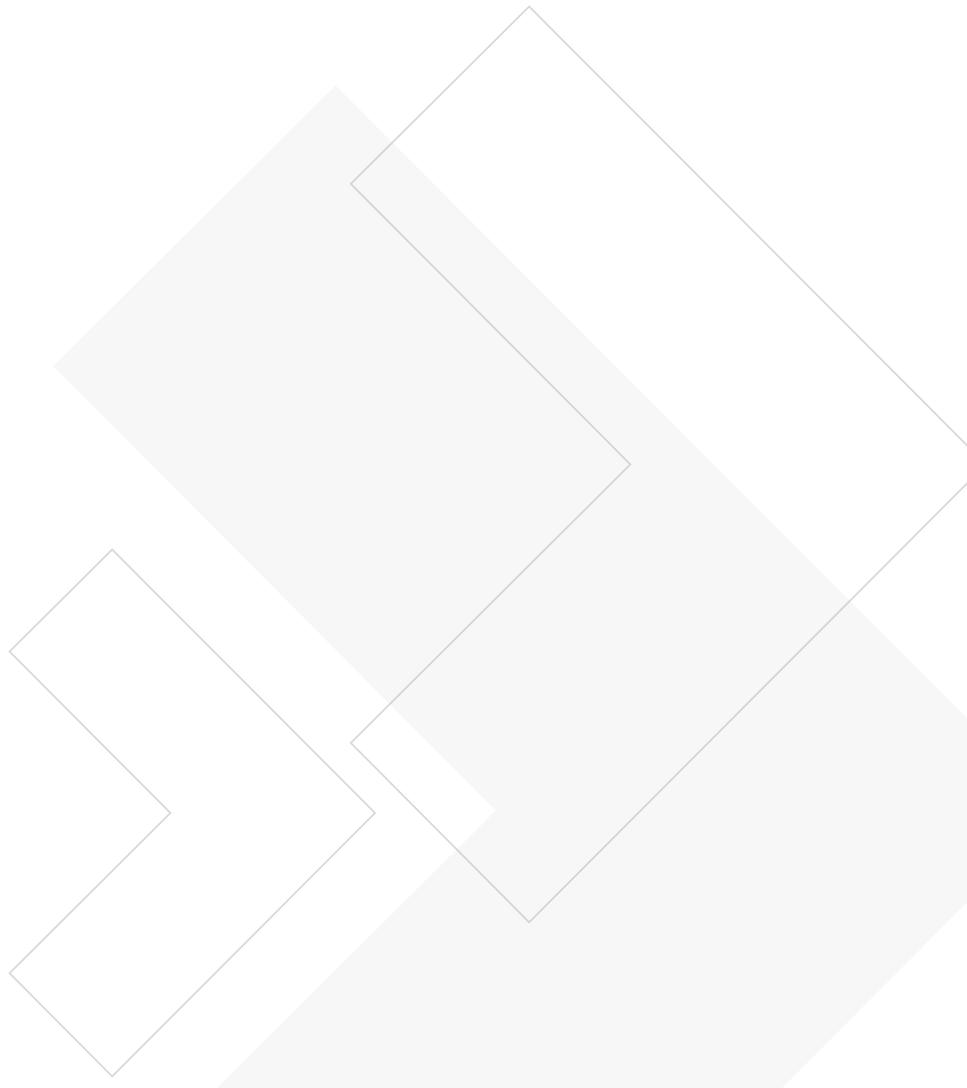
Sesión 1.

Control interno: fundamentos y causas
de su origen



Contenido

Objetivo general	3
1 ¿Qué es el control interno?	4
1.1 Elementos que constituyen el control interno en México	
2 Conceptos y definiciones	5
2.1 Conceptos	
2.2 Definiciones	
3 Antecedentes	8
3.1 Antecedentes generales	
3.2 Antecedentes en México	
Referencias	10



Objetivo general

Comprender la necesidad de un control interno en la Administración pública a través de los fundamentos históricos, políticos y administrativos, con el fin de fomentar en el alumnado la importancia de su implementación.

1

¿Qué es el control interno?

Podemos catalogar al control interno como una herramienta que, de cierta manera, siempre ha existido, aunque no precisamente bajo los criterios de eficacia y eficiencia. Por otra parte, podemos señalar su origen a la par de la del Estado, pues, ya sea contemporáneo o no, va acompañado de la recaudación y las finanzas públicas.

La diferencia entre el control interno actual con el anterior, radica en la llegada de la Nueva Gestión Pública con sus distintos paradigmas de participación ciudadana, que fomentan una transparencia y rendición de cuentas mucho más exhaustiva. Por ello, se hizo indispensable contar con un correcto orden de los asuntos internos para dar respuesta a solicitudes externas.

En ese sentido, “el control es un factor clave en el logro de los objetivos generales de las organizaciones, por ello debe ser oportuno, económico, seguir una estructura orgánica, debe tener una ubicación estratégica, revelar tendencias y situaciones” (Márquez y Glenda, 2011, p.117).

Conforme a lo anterior, es importante recalcar que el control interno no es una herramienta nueva, su novedad radica en la forma en cómo se ejecuta la incorporación de nuevos fines y un marco establecido, aceptado con una metodología específica que cuenta con una serie de candados e insumos preestablecidos para garantizar su cabal cumplimiento.

1.1 Elementos que constituyen el control interno en México

Si bien es cierto que existe un marco general establecido por distintos Organismos Internacionales, como lo son la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM), se permitió a cada una de las naciones que adoptó el Modelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) dar contexto a su control interno, a fin de puntualizar las características particulares de cada nación.

¿SABÍAS QUÉ?



Una de las primeras figuras de control interno fue el: Cuestor o “quaestor”

Si bien el Cuestor en la República, y luego en el Imperio Romano, tenía dentro de sus funciones principales encargarse de los tributos o impuestos, llevando un control específico de quiénes y cuántos habían ya contribuido a las arcas romanas, era un tipo de control interno todavía incipiente pero que reflejaba la necesidad de gestionar los recursos públicos de manera controlada.

El modelo COSO brinda un marco de control interno cuyo principal objetivo es proporcionar herramientas que permitan un uso adecuado, eficiente y eficaz de los recursos para la consecución de los planes y objetivos establecidos por algún ente, mediante los supuestos de contrarrestar o plantear estrategias que afronten los riesgos que pudiesen surgir.

En México, son dos los elementos principales que constituyen el marco de control interno, por una

parte, está el Sistema Nacional de Fiscalización, y por otra, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de control interno, expedido en el Diario Oficial de la Federación mediante el “Acuerdo por el cual se emiten Disposiciones en Materia de Control Interno” el día 12 de julio de 2010.

En futuras sesiones abordaremos con mayor profundidad cada uno de los elementos, por el momento nos parece indispensable enunciar sus objetivos principales. Así, el Sistema Nacional de Fiscalización tiene como propósito maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, en otras palabras, busca analizar todo elemento relacionado con los recursos monetarios públicos.

En materia de control interno, no será tan específico a cuestiones fiscales, sino más bien a las actividades relacionadas con éstos. Para ejemplificar, el Sistema Nacional de Fiscalización sería el estado de cuenta que recibimos mes a mes, mientras que el control interno nos permitiría verificar si la normativa empleada para el ejercicio del gasto corresponde evita riesgos que comprometan nuestros objetivos, pues el gasto realizado en la consecución de nuestros fines sería el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), el cual no será analizado en esta asignatura.

El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno es una traducción para la Administración pública de elementos de control interno establecidos por la administración pública, principalmente norteamericana. Se alimenta de los siguientes insumos: Modelo Estándar de Control Interno (MECI), Administración de Riesgos Institucionales (ARI) y el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), los cuales serán abordados en futuras sesiones.

2

Conceptos y Definiciones

A continuación, analizaremos algunos de los conceptos fundamentales en la comprensión del control interno, así como sus actores más relevantes. Es preciso señalar que la estructura y mecanismos son modificados o adecuados dependiendo el orden de gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, sin embargo, hay una estandarización de procesos y figuras que permiten la realización de los mecanismos de control interno aquí esbozados.

2.1 Conceptos

El modelo adoptado en México se rige por cinco componentes, cada uno con diferentes propósitos y principios, los cuales son organizados jerárquicamente de acuerdo a su relevancia: primero, en un nivel superior está el ambiente de control con cinco principios; segundo, la administración de riesgos con cuatro principios; tercero, las actividades de control con tres principios; cuarto, la información y comunicación con tres principios; y en quinto lugar, como el escalafón inferior, la supervisión con dos principios. A continuación, se detalla cada uno de estos niveles y principios.

Principios de los niveles jerárquicos del control interno en México

Ambiente de Control

Principio 1

El órgano de gobierno, en su caso, el titular y la Administración deben mostrar una actitud de respaldo y compromiso con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta y la prevención de irregularidades administrativas y la corrupción.

Principio 2

El titular y la Administración son responsables de super-

visar el funcionamiento del control interno, a través de las unidades que establezca para tal efecto.

Principio 3

El titular y la Administración deben autorizar, conforme a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, la estructura organizacional, asignar responsabilidades y delegar autoridad para alcanzar los objetivos institucionales, preservar la integridad, prevenir la corrupción y rendir cuentas de los resultados alcanzados.

Principio 4

El titular y la Administración son responsables de promover los medios necesarios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes.

Principio 5

La Administración debe evaluar el desempeño del control interno en la institución y hacer responsables a todos los servidores públicos por sus obligaciones específicas en materia de control interno.

Administración de Riesgos

Principio 6

El titular debe formular un plan estratégico que, de manera coherente y ordenada, oriente los esfuerzos institucionales hacia la consecución de los objetivos relativos a su mandato y las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, asegurando, además, que dicha planeación estratégica contempla la alineación institucional a los planes nacionales, regionales, sectoriales y todos los demás instrumentos y normativas vinculatorias que correspondan.

Principio 7

La Administración debe identificar, analizar y responder a los riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos institucionales, así como de los procesos por los que se obtienen los ingresos y se ejerce el gasto, entre otros.

Principio 8

La Administración debe considerar la posibilidad de ocurrencia de actos de corrupción, fraude, abuso, desperdicio y otras irregularidades relacionadas con la adecuada salvaguarda de los recursos públicos, al identificar, analizar y responder a los riesgos en los diversos procesos que realiza la institución.

Principio 9

La Administración, debe identificar, analizar y responder a los cambios significativos que puedan impactar al control interno.

Actividades de Control

Principio 10

La Administración debe diseñar, actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos institucionales y responder a los riesgos. En este sentido, la Administración es responsable de que existan controles apropiados para hacer frente a los riesgos que se encuentran presentes en cada uno de los procesos que realizan, incluyendo los riesgos de corrupción.

Principio 11

La Administración debe diseñar los sistemas de información institucional y las actividades de control relacionadas con dicho sistema, a fin de alcanzar los objetivos y responder a los riesgos.

Principio 12

La Administración debe implementar las actividades de control a través de políticas, procedimientos y otros medios de similar naturaleza. En este sentido, la Administración es responsable de que en sus unidades administrativas se encuentren dichas actividades de control.

Información y Comunicación

Principio 13

La Administración debe implementar los medios que permitan a cada unidad administrativa elaborar información pertinente y de calidad para la consecución de los objetivos institucionales y el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión financiera .

Principio 14

La Administración es responsable de que cada unidad administrativa comunique internamente, por los canales apropiados y de conformidad con las disposiciones aplicables, la información de calidad necesaria para contribuir a la consecución de los objetivos institucionales y la gestión financiera.

Principio 15

La Administración es responsable de que cada unidad

administrativa comunique externamente, por los canales apropiados y de conformidad con las disposiciones aplicables, la información de calidad necesaria para contribuir a la consecución de los objetivos institucionales y la gestión financiera.

Supervisión

Principio 16

La Administración debe establecer actividades para la adecuada supervisión del control interno y la evaluación de sus resultados en todas las unidades administrativas de la institución, conforme a las mejores prácticas en la materia. En dichas actividades de supervisión contribuye, generalmente, el área de auditoría interna, la que reporta sus resultados directamente al titular o, en su caso, al órgano de gobierno.

Principio 17

La Administración es responsable de que se corrijan oportunamente las deficiencias de control interno detectadas.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Auditoría Superior de la Federación (2014).

En el entramado de control interno intervienen varios actores, entre los cuales se destaca la Auditoría Superior de la Federación o del Estado, y se relaciona según el orden de gobierno del que se esté hablando. Por ejemplo, la Administración, entendiendo a ésta como la Administración pública, es la encargada de todas las actividades y los titulares que toman parte activa en el ejercicio del control interno.

2.2 Definiciones

En los albores de la implementación del modelo COSO, se definió a éste y al control interno como un proceso especializado ejecutado en conjunto por un consejo directivo, la administración y su personal, cuyo fin es proporcionar un cierto grado de seguridad en la consecución de planes y objetivos mediante el análisis categórico de efectividad y eficiencia operativa para el cumplimiento de las distintas leyes y regulaciones aplicables (Coopers y Lybrand, 1997).

En otras palabras, el control interno tiene como fundamento la necesidad de establecer vías correctas de implementación, desde un marco legal y normado establecido, no para la consecución de los objetivos, pues ello sería el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), sino para propiciar que éste tenga un grado de certeza y seguridad ante los factores de riesgo que intervienen. En México, la definición oficial de control interno lo considera como:

[...]un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción. (Auditoría Superior de la Federación, 2014, p.8).

De las definiciones abordadas podemos resaltar dos aspectos, por una parte, el de proporcionar una cierta seguridad en la consecución de objetivos institucionales, por otra, la salvaguarda de recursos públicos.

La Auditoría Superior de la Federación (2014) señala que existen tres tipos de riesgos, dependiendo el origen, ya sea dentro de la operación, la información o el cumplimiento. Para garantizar la correcta administración y control de estos supuestos es necesario realizar una serie de herramientas y técnicas que supondrán la elaboración de diferentes insumos cuyo análisis será abordado en diferentes sesiones de la presente asignatura, por el momento, nos interesa resaltar que el control interno es parte de una Gestión Estratégica.

Una Gestión Estratégica consiste en la consecución, planeación, supervisión y administración desde una Alta Dirección o Gestión, ya sea pública o privada, pues supone las metas, objetivos y fines de cualquier ente, y se distingue de una Gestión Operativa en que ésta supone la implementación.

Al ser parte de la Gestión Estratégica, requiere que los involucrados en ello sean los titulares de las distintas dependencias de la Administración pública, mientras que la gestión operativa puede recaer en personal auxiliar o asistente a ésta.

Por otra parte, también es preciso señalar que el control interno no es un “evento” sino más bien un proceso, a pesar de que existan auditorías, planes de trabajo, cumplimientos trimestrales, semestrales y anuales, éstos insumos son parte de un proceso constituido en una serie de acciones y procedimientos concatenados entre sí.

Por ello, el concebir al control interno como un proceso de acciones y procedimientos concatenados significa la constante búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia, de tal suerte que las acciones realizadas en el pasado influyen en las actuales, ya sea para fomentar un mejor control o para mejorarlo, pues cualquier visión de control interno que considere sólo un momento determinado, carecerá de un trazado a través del tiempo, fomentando con ello una cierta inviabilidad o sesgo que lo empobrece.

3

Antecedentes

A continuación expondremos los antecedentes internacionales y nacionales de los distintos modelos de control interno, así como su aporte y relevancia para el contexto mexicano.

3.1 Antecedentes generales

El modelo COSO, fiel a sus principios y búsquedas, no ha sido inamovible, al contrario, se ha buscado su mejora continua, fundamentado en los resultados obtenidos, justificando así su incorporación en

distintos sectores. De esta manera, pueden distinguirse tres generaciones diferentes.

La primera generación del modelo COSO se considera un modelo exploratorio, basado en pruebas de ensayo y error, con actividades empíricas determinadas, sustentadas principalmente por la ausencia de una profesionalización en el sector público. La segunda generación comienza con una mayor estructuración legal y normativa siendo ello un arma de doble filo, pues al cuidar más este aspecto, se olvidaron de incluir elementos técnicos y de calidad en los procesos de control. La tercera generación sería, en cierta medida, la que impera actualmente, y centra sus esfuerzos en la planeación y en los niveles estratégicos, pero incorporando los elementos de generaciones previas que fueron exitosos (Márquez, y Glenda, 2011).

Es de recordar que los esfuerzos por establecer diferentes tipos de controles es una tendencia global. Gracias a ello, puede establecerse el COSO como la aportación americana, siendo su símil regionalizado para América Latina el Marco Integrado de control interno de Latinoamérica (MICIL), mientras que el modelo COCO es el característico de Canadá; esto demuestra que cada uno de estos controles es adecuado a las particularidades y exigencias propias de cada país.

3.2 Antecedentes en México

En México, la implementación de modelos de control interno con estructuras estandarizadas se considera uno de los aportes de la Nueva Gestión Pública. Es decir, que un proceso, de acuerdo a la visión que se tenga, se puede establecer con lo desarrollado en los inicios de los años ochenta, o con su plena implementación ya entrada la primera década del Siglo XXI.

Si bien es cierto que los esfuerzos por mantener un adecuado control de la Administración pública, con especial énfasis en todos los tópicos relacionados a las finanzas públicas, fueron considerables, es necesario reconocer que carecían de un marco estandarizado en los distintos órdenes de gobierno,

imposibilitando así una mejora continua y homogeneidad de los datos.

PARA SABER UN POCO MÁS



Los orígenes del control interno de la Hacienda en México

Uhthoff (2009) realiza una excelente descripción sobre la búsqueda de control presupuestario y los orígenes de las Contralorías en México.

Estandarizar las estructuras de control interno desde el aspecto municipal, pasando por el estatal y culminando con el federal, permite que se conformen sistemas de rendición de cuentas que no sólo sirven a los ciudadanos para corroborar el ejercicio de gobierno, sino que también les permite a los mismos gobernantes tomar decisiones más racionales con elementos objetivos y con una mayor y mejor planeación.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2014). Marco Integrado de Control Interno. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf
- Coopers y Lybrand (1997). Los nuevos conceptos de control interno. (Informe COSO). Primera edición. Ediciones Díaz Santos: España.
- Rivas Márquez, G. (2011). Modelos contemporáneos de control interno. Fundamentos teóricos. Observatorio Laboral. Revista Venezolana, 4(8),115-136. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.ox?id=219022148007>
- Uhthoff López, L. M. (2009). El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932. Una aproximación. Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales, (74),81-101. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.ox?id=319127432004>