

PRESENTACIÓN DEL MANUAL DE CONTROL INTERNO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

“FISCALIZACIÓN Y CONTROL INTERNO”

Es grato reunirme con colegas y profesionales del más alto nivel, cuyo ejercicio público se relaciona con el ámbito de la auditoría y el control interno orientado a la eficacia de la gestión gubernamental.

En correspondencia a la amable propuesta de mis amigos organizadores de este relevante foro, expresaré algunas reflexiones sobre el control interno en las labores de fiscalización superior y en torno a su papel en la rendición de cuentas de la administración pública.

Conviene repasar que las organizaciones de todo tipo están sujetas a factores externos que inciden cotidianamente en su operación, como el marco regulatorio que deben observar o el entorno económico en el que se desenvuelven.

En el caso de los entes públicos, la fiscalización superior es uno más de los factores externos que influyen en el funcionamiento de las entidades.

La principal tarea de los órganos de fiscalización superior consiste en revisar que todo ente gubernamental cumpla con la obligación de entregar cuentas claras y transparentes sobre el ingreso y destino de los recursos públicos asignados en el Presupuesto Federal; así como en la presentación de los logros alcanzados en el ejercicio.

La fiscalización superior, entonces, es un control externo, llevado a cabo por una entidad independiente al ente auditado, que en el caso de nuestro país se realiza bajo una serie de principios y normas establecidos en la Constitución Política.

Por su parte, el control interno abarca al conjunto de mecanismos implementados al interior de las instituciones gubernamentales, con objeto de examinar el gradual avance del cumplimiento de sus metas y objetivos, y la adecuada administración de los recursos y de los riesgos inherentes.

El control interno, cuyo principal propósito persigue el logro de los objetivos institucionales, es también un proceso de auto-vigilancia que debe proporcionar eficacia y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de la información financiera y operativa, y cumplimiento de las leyes y normatividad aplicable.

Como todos sabemos, uno de los modelos de control más reconocido a nivel internacional, es el llamado modelo COSO, derivado de la labor que por más de cinco años llevó a cabo, inicialmente, un grupo de trabajo de la Treadway Commission, denominada la National Commission On Fraudulent Financial Reporting, creada en Estados Unidos en 1985.

Este comité ha permanecido desarrollando nuevos esquemas, como el modelo para la detección y administración de riesgos de fraude, y complementando los originales, como la actualización hecha al modelo COSO y denominada COSO II.

El grupo ha estado integrado por organizaciones profesionales de alto prestigio de nuestro vecino país, como la Asociación Americana de Contadores (AAA), el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), el Instituto Internacional de Ejecutivos de Finanzas (FEI), el Institute of Management Accountants (IMA), y el Instituto Global de Auditores Internos (IIA).

El Modelo COSO define al control interno como el proceso efectuado por el más alto nivel de la organización, su directivos y el personal restante, aplicado en la definición de la estrategia y en toda la entidad, diseñado para identificar eventos potenciales que puedan afectar a la organización y administrar sus riesgos dentro del nivel aceptado, proporcionando una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos de la entidad. Esta definición establece 4 categorías de objetivos de una entidad:

Estratégicos; relativos a los objetivos de alto nivel, alineados con la misión de la entidad y prestándole apoyo.

Operativos: relacionados al uso efectivo y eficiente de los recursos de la entidad.

De reporte: relativos a la confiabilidad de los informes de la entidad.

De cumplimiento: relacionados al cumplimiento por la entidad de las leyes y regulaciones aplicables.

El modelo, y me refiero a la versión II del COSO, establece que son ocho los componentes interrelacionados que conforman el control interno de una organización:

- El ambiente o entorno de control, que genera el tono existente al interior de una organización y que influye sobre la percepción de su comunidad. Éste es fundamental y estratégico para el resto de los elementos.
- El establecimiento de objetivos; los objetivos deben existir antes de que la dirección pueda identificar potenciales eventos que afecten su consecución.
- Identificación de eventos. Los eventos internos y externos que afectan los objetivos de la entidad deben ser identificados, diferenciando entre riesgos y oportunidades.
- La evaluación de riesgos. Los riesgos se analizan considerando su probabilidad e impacto, como base para determinar cómo deben de ser administrados.
- Respuesta a los riesgos. La dirección selecciona las posibles respuestas (evitar, aceptar, reducir o compartir los riesgos), desarrollando una serie de acciones para alinearlos.
- Actividades de control. Las políticas y procedimientos se establecen e implantan para ayudar a asegurar que las respuestas a los riesgos se llevan a cabo efectivamente.
- La información y comunicación. La información relevante se identifica, captura y comunica en forma y plazos adecuados, para permitir al personal afrontar sus responsabilidades.
- Y, por último, el monitoreo de las actividades permanentes de la dirección, o de las evaluaciones independientes, que miden y evalúan el nivel de ejecución registrado en el tiempo.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, el Modelo COSO reviste un interés especial, puesto que sus elementos descritos fueron recogidos en las Normas Generales de Control Interno, de observancia obligatoria

para los órganos desconcentrados, dependencias y entidades del sector federal, publicadas por la Secretaría de la Función Pública en septiembre de 2006.

Como ustedes saben perfectamente, estas normas fueron actualizadas y fortalecidas mediante el *Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de control interno y se expide el manual administrativo de aplicación general*, publicado el 12 de julio de 2010.

De igual manera, la obligatoriedad para las entidades y dependencias federales de contar con mecanismos de control interno se encuentra establecida en otros conjuntos de reglas.

Es de destacar que los esfuerzos pioneros por ubicar al control interno dentro del ámbito legal y obligatorio de la APF se dieron en 1985, cuando en la Ley de Entidades Paraestatales se consignó por primera vez la responsabilidad para los órganos de control interno de presentar los informes de sus auditorías, exámenes y evaluaciones al Director General y al Órgano de Gobierno.

Dicha ley también dio facultades a los órganos para determinar responsabilidades administrativas a los servidores públicos, para imponer sanciones, y para vigilar el manejo y aplicación de los recursos públicos, entre otras atribuciones.

Es de llamar la atención que no sea sino hasta ahora cuando comienza a ponerse en práctica, de manera uniforme, este concepto integral de los órganos de control interno.

La evaluación al control interno es realizada por la Secretaría de la Función Pública mediante mecanismos desarrollados específicamente para tal fin, con objeto de monitorear la gestión para el logro de los objetivos institucionales, situación que se vincula con las acciones de fiscalización que, como ente externo, lleva a cabo la ASF en la evaluación de los controles internos de la entidades que revisa.

Hecha esta concisa caracterización de los componentes esenciales del control interno, su marco internacional, y el ámbito de su aplicación en la Administración Pública Federal, paso ahora a otro aspecto del control interno de gran importancia para la fiscalización en el sector público. Corresponde a los principios y normas en la materia, emitidos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Creo pertinente destacar que la INTOSAI agrupa a las diversas instituciones del ramo de casi la totalidad de los países que son parte de la Organización de las Naciones Unidas y que, desde 2007, México ocupa la Presidencia del Comité Directivo de este relevante organismo.

En el año 2004, la INTOSAI creó su Comité de Normas Profesionales, con el propósito de compilar, ordenar y seguir desarrollando las reglas básicas de auditoría gubernamental, denominadas Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI's, por sus siglas en inglés).

Este conjunto de preceptos contiene principios fundamentales para la correcta ejecución de auditorías en el sector público y disposiciones relativas a la importancia, métodos y particularidades que deben observar las evaluaciones de control interno de los entes fiscalizados.

Me permito referir algunos ejemplos: La ISSAI 5410, atiende específicamente los lineamientos para planear y ejecutar auditorías a los controles internos de la deuda pública, y la ISSAI 1265, refiere la comunicación a los responsables del gobierno y la dirección, de las debilidades halladas en los controles internos. En este ámbito también está la INTOSAI GOV 9130, que es una guía para las normas del control interno del sector público.

Ilustro, con la misma intención, la ISSAI 200, que establece requisitos para el adecuado funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la importancia de revisar los controles internos de las entidades fiscalizadas; así como, la ISSAI 300, relativa a los principios básicos de la auditoría gubernamental, que señala que el examen y la evaluación, deben realizarse según el tipo de fiscalización.

En fin, es patente que este tema tiene una importancia cardinal a nivel internacional. De manera correlativa y puntual, nuestra institución ha seguido cabalmente las recomendaciones de INTOSAI en la materia, para generar así instancias de control debidamente supervisadas y con factores de mejora.

Ahora bien, en cuanto al papel específico de la ASF respecto del control interno de los entes fiscalizados, creo pertinente señalar que nuestra institución cuenta con facultades expresas para solicitar a las contralorías o auditorías internas de las entidades, los informes de auditorías practicadas, con base en el mutuo acuerdo de la Secretaría de la Función Pública y de la ASF, expresado a través del Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información, celebrado el 27 de marzo de 2007.

Por otra parte, la revisión externa a los controles internos que realiza nuestra institución, busca promover una actuación proactiva para el establecimiento de sistemas depurados y conforme a las mejores prácticas gubernamentales; de esta manera, se propicia la eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública y, como resultado de lo anterior, coadyuva a reducir los espacios a posibles actos indebidos.

En uso de su autonomía técnica para decidir sus criterios y metodologías, la Auditoría Superior cuenta con la posibilidad evaluar los sistemas de control interno, siempre que este enfoque de la revisión resulta pertinente. Vale la pena resaltar que nuestras tareas se rigen, igualmente, de conformidad a los componentes establecidos por el modelo COSO.

En su caso, la revisión al sistema de control interno se efectúa de conformidad con las normas de fiscalización superior, y comprende los siguientes conceptos:

- Existencia y Suficiencia de los Sistemas de Control, que atiende las características y capacidades de los mecanismos con que se cuenta.
- Efectividad de los Sistemas de Control, que consiste en el análisis de los procedimientos, políticas y registros implementados; así como su operatividad.
- Resultados de la Evaluación, consideración de la suma de efectos hallados para complementar los procedimientos de revisión, registrados en las guías de auditoría.

Además, la ASF ha desarrollado una metodología automatizada en sus revisiones a estados y municipios, integrada por entrevistas, cuestionarios y Matrices, para obtener una evaluación objetiva y confiable del control interno de los entes fiscalizados.

Como primera acción, se entrevista al personal que administra los recursos federales, diálogo que permite un conocimiento mutuo y que facilita la obtención directa de la información de parte de los servidores públicos responsables de la operación.

El siguiente paso consiste en el registro de las respuestas y la ponderación del personal entrevistado. A continuación, se establece la calificación correspondiente en la Matriz de cada cuestionario, así como en una Matriz Resumen.

Lo anterior, se lleva a cabo con el apoyo de un software que se diseñó hace 5 años específicamente para la evaluación del control interno mediante el cual se identifican visualmente las debilidades y fortalezas bajo un esquema de Balance Score Card o Tablero de control.

Con los resultados finales se realizan las ponderaciones del ambiente de control, que contempla la integridad y los valores éticos; la estructura organizacional, y la asignación de autoridad y responsabilidad.

Para el caso de los riesgos existentes y su administración, en términos generales los factores se dividen en cumplimiento de objetivos y metas; identificación de los riesgos, su administración, y el cumplimiento normativo

En el campo de información y comunicación, se atienden sus características, calidad y gestión.

Y, para concluir, se pondera el estado y la continuidad de la supervisión que se practica.

La evaluación final de los sistemas de control interno se califica como: deficiente, regular o satisfactoria.

De este modo, la metodología que aplicamos a los entes fiscalizados nos permite promover constantemente la importancia y mejoría del control interno entre el personal responsable que opera los recursos federales, al hacer del conocimiento de ellos el nivel que tienen y las formas de superación; asimismo, se les proporciona una presentación a detalle de la metodología aplicada.

Al mismo tiempo, este procedimiento de entrevista, cuestionario, ponderación y calificación, posibilita al ente un conocimiento preciso de cómo se ejercieron los recursos federales a fiscalizar.

Cuando se detectan debilidades, la Auditoría Superior recomienda procesos para fortalecer las actividades de control respectivas, tanto en la fase de evaluación como en la de ejecución de la auditoría. Así mismo, se invita a los entes auditados a llevar a cabo auto evaluaciones periódicas al control interno, poniendo a su disposición nuestra metodología.

Vale la pena destacar que, derivado de la aplicación de este modelo, y de los resultados comentados con los entes auditados en los estados, se ha comprobado en revisiones subsecuentes la mejoría de la gestión.

Llevo a continuación esta visión panorámica del tema que nos ocupa al contexto municipal de nuestro país, que es, también, el campo en el que, como ustedes saben, actúa la Auditoría Superior.

Considero preocupante que en los municipios aún no se ha logrado institucionalizar actividades de control efectivas que eviten irregularidades, tanto en los ámbitos de la operación, como en la información y el cumplimiento de su normativa. Hemos observado que en esta debilidad inciden de manera directa y recurrente los cambios frecuentes de administración.

Por ello, la ASF recomienda que en las actas de entrega recepción al final de las administraciones correspondientes, se establezca como obligatorio implementar, mantener y mejorar el sistema de control interno municipal, a fin de no mermar la calidad del control interno ya obtenida en un periodo determinado.

Esta vulnerabilidad obedece a factores múltiples, como al poco interés, conocimiento y conciencia que existen en los niveles de mando municipal, quienes tienen un bajo nivel de permanencia en los cargos, así como a la poca actualización y mantenimiento de las actividades de control.

También, se ha detectado que a nivel municipal las Contralorías Internas no tienen suficiente autoridad, por lo que los Sistemas de Control son débiles de manera crónica.

De igual modo, la mayoría de los municipios carecen de código de conducta, manuales de organización y de procedimientos, así como de documentos administrativos que regulen las funciones de su personal, y no digamos cuestiones de evaluación de riesgos, que prácticamente no tienen consideración alguna a nivel municipal.

Otra constante que daña el buen desempeño de la gestión municipal, es la casi inexistente capacitación del personal operativo y de mando en la administración y ejercicio de los recursos que recibe el ayuntamiento. Derivado de ello, no hay mecanismos de evaluación de las competencias del personal encargado de los recursos federales.

Adicionalmente, los ejecutores del gasto a nivel municipal que manejan los fondos federales, inhiben el correcto funcionamiento de los pocos controles establecidos.

Ante esta situación, la Auditoría Superior considera que las normas de control federales deben hacerse extensivas a todos los niveles de gobierno, incluyendo al municipal, con las adecuaciones correspondientes a su estructura organizacional, atribuciones y responsabilidades establecidas en sus leyes y reglamentos.

Conviene señalar que, en el Distrito Federal y en seis estados más (Veracruz, Chiapas, Sinaloa, Estado de México, , Baja California y Baja California Sur) el Poder ejecutivo local o la Contraloría estatal han establecido normas de control similares a las emitidas por la secretaría de la Función Pública para el orden federal.

En estos casos, la ASF realiza las evaluaciones a los controles internos conforme a lo dispuesto en dichas disposiciones.

Asimismo, consideramos necesario fortalecer a las Contralorías Internas de los estados y municipios en su condición de instrumentos preventivos de primer orden, otorgándoles mayor autoridad y responsabilidad en el mantenimiento y mejora de las actividades de control que eviten desvíos y desperdicio de recursos.

Todavía más, sostenemos que es indispensable implementar metodologías que evalúen el control interno, para dar una seguridad razonable sobre el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. Y, desde luego, promover la permanente capacitación y profesionalización del personal encargado.

Estamos convencidos que es mucho lo que se puede y debe hacer para garantizar sistemas de control que apoyen la gestión, por lo que volvemos a insistir en el establecimiento de un Sistema Nacional de Fiscalización, que articule las actividades del conjunto de órganos encargados de vigilar la gestión pública, y que amplíe el alcance y la profundidad de las revisiones.

Para terminar, en un trazo sintetizo la idea central de mi exposición:

La Auditoría Superior efectúa un control externo de los recursos públicos, pero en sus revisiones incluye la evaluación del control interno de los entes fiscalizados.

Aunque estos dos tipos de fiscalización contemplan tiempos y objetivos diferentes, son complementarios y las acciones de coordinación entre ambos son indispensables para crear un entorno preventivo sólido y propositivo tendiente a la superación de los propios sistemas de control interno, promoviendo eficiencia, eficacia, economía y honestidad en el uso y aplicación de los recursos públicos.

Aprecio mucho la atención dispensada. Con gran interés atenderé las preguntas que quieran formularme.

Muchas gracias.