

LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO: *EVIDENCIAS DEL CASO MEXICANO*

JESÚS ANTONIO SERRANO SÁNCHEZ*

RESUMEN

El control interno de las organizaciones es un factor importante de innovación. No sólo controla la corrupción, sino que contribuye a la mejora del desempeño. Cambios en la cultura organizacional y en lineamientos de control interno contribuyen a mejorar el desempeño y la gobernanza en entidades públicas. Es necesario implantar nuevos enfoques de gestión que se estudian en la literatura y que profundizan en este sentido.

Palabras clave:

Control Interno, Cultura Organizacional, Corrupción, Administración Pública y Gobernanza

ABSTRACT

Internal control processes are innovation key factor in organizations. It is not only because could moderate corruption rates, but because improve effectiveness. Changes in the culture of organizations, and in the internal control processes guidelines help performance and governance in public institutions. It is important to develop new public management approaches that are analyse in literature.

Keywords:

Internal Control, Organizational Culture, Corruption, Public Administration, Governance

El control interno no sólo debe ser un sistema útil para la prevención de la corrupción, sino que también puede contribuir a la eficiencia y mejorar el

* El autor es Licenciado en filosofía por la Universidad Santo Tomás (Colombia), Maestro en Estudios Latinoamericanos (Ciencias Políticas y Sociales) de la UNAM; Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración del que es asociado. Entre sus libros están *La Naturaleza Ética de las Políticas Públicas* (2001) y *El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* (2016). Profesor de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la Maestría en Administración Pública de la Universidad Anáhuac, México. Actualmente es asesor de la Secretaria de la Función Pública.

desempeño de las organizaciones del sector público. Ello depende de nuevos enfoques de gestión que implementen la gestión del conocimiento.

La evidencia recabada sobre el sistema de control interno en México muestra que, entre todos sus logros, el sistema hace una gestión del conocimiento comprometida con el cumplimiento inercial de una cultura burocrática y no con la mejora del desempeño y la innovación.¹ Esta evidencia promete que si se hacen adecuaciones en la cultura organizacional y en los lineamientos para el marco de control interno, este puede contribuir más efectivamente a la reducción de riesgos y, mediante la innovación y cambio, al mejor desempeño de las entidades públicas.

El control interno del sector público consiste en aquellas normas y organizaciones establecidas para supervisar y verificar que se cumplan ciertas acciones, del modo, tiempo, circunstancia y resultado predeterminados que están previstos en la legislación y que han sido adoptados por los organismos públicos. Es evidente que el conocimiento está en la base de los procesos de control interno, detección, administración y control de riesgos, por lo que su gestión eficaz debe contribuir a la mejora integral del objeto de control.

Asumimos que los controles no se dan al azar o discrecionalmente, sino que todo control está en relación con un riesgo. El valor de un control viene dado por el valor del riesgo que busca prevenir, lo que coloca al control en un contexto de análisis económico donde los riesgos vienen calculados por la probabilidad de su ocurrencia y el valor de la pérdida que pueden ocasionar.

La corrupción es uno de los riesgos que más preocupan en la administración pública. Sin embargo, no existe una definición unívoca de la corrupción, siendo una de las más aceptadas la que considera que se trata de la búsqueda de ganancias individuales mediante el abuso de una posición,² empero, existe una amplia gama de conductas que coinciden en todo o en parte con la corrupción, diversificando el riesgo de incumplimiento en las metas institucionales.

En ese sentido se nos presentan dos vertientes para el control interno. Por un lado, tenemos aquellas conductas que están tipificadas en la Ley, por ejemplo, en los artículos 49 a 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en los artículos 212 a 224 del Código Penal Federal. Estas revisten una cierta objetividad, pero el hecho de que estén ya sujetas a un proceso de sanción no impide del todo que se sigan cometiendo, así que se espera que el Control Interno funcione como un mecanismo preventivo de esas conductas.

Por otra parte, están aquellas conductas que, sin corresponderse con los tipos sancionados, constituyen al menos indirectamente, consecuencias de las conductas corruptas, pueden ser acciones que no caigan en alguno de los tipos definidos en la ley aunque se acerquen a éstos y, sobre todo, pueden constituir acciones involuntarias que afectan el adecuado cumplimiento del servicio público. Aquí, el Control Interno tiene su vertiente más abundante.

¹ JESÚS SERRANO, *El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* México: INAP-Cámara de Diputados, 2016. Véase también DON HELLRIEGEL y JOHN SLOCUM, *Organizational Behavior*, 12th ed., South-Western/ Cengage Learning, 2009.

² Véase OECD, *Corruption: a glossary of international criminal standards*, Paris, OECD, 2007, pp. 20-26. <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/39532693.pdf>

La sociedad, los medios de comunicación y la clase política coinciden en señalar la gravedad del problema de corrupción y la urgencia de implementar acciones para su combate, empero detrás de este consenso se ocultan dificultades muy importantes. La principal de ellas radica en un planteamiento que, sonando lógico, no es verdadero, se trata de lo que llamo “control total” y que consiste en la pretensión de que debe vigilarse, blindarse, prevenirse, regularse y sancionarse todo el funcionamiento gubernamental. El resultado es la creación de un aparato voluminoso, burocrático, costoso y no por ello eficaz.

Por su parte, el desacato de un control debe tener una penalización y ésta un costo. La imposición de controles tiene un costo directo, pero puede tener también un costo de oportunidad si reduce la capacidad de innovación y de respuesta oportuna a las necesidades de los clientes. Lo que supone que el control pudiera convertirse indirectamente en un riesgo para el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Esta posibilidad impone pasar a un nivel más profundo de comprensión de los riesgos, así como el costo e implementación de los controles.

El control total es un mito ilustrado por la metáfora del talón de Aquiles. Los seres humanos y las sociedades prosperan, a querer o no, con una dosis de incertidumbre, flexibilidad, adaptabilidad y caos. Así, el reto es dotar a la Administración Pública de un control racional y no burocrático.

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LAS ORGANIZACIONES

La gestión del conocimiento puede definirse como un conjunto de técnicas o incluso un paradigma para la gestión de las organizaciones que se basa en el uso, creación y circulación del conocimiento como una forma de valor agregado.

En el sector privado es vista como un asunto crítico para la adaptación, competencia y sobrevivencia de las organizaciones en un ambiente de cambio discontinuo.³ Su importancia en el sector público radica en que una de las respuestas que espera la sociedad de sus gobiernos sea informada, analítica y pertinente de las necesidades, lo que reclama un uso intensivo de la información que genera el gobierno.

El conocimiento en las entidades del sector público es un elemento intangible que, aún sin identificarlo formalmente y tratarlo como un insumo, es parte de los procesos administrativos y de la creación de valor público.

A diferencia de la información, el conocimiento requiere la apropiación, combinación, relación y reinención que permita el aprovechamiento del talento personal y de los acervos de datos que se acumulan en entidades como las que se ocupan del control interno.

En el paradigma administrativo-organizacional tradicional de F. Taylor⁴ (1974) y H. Simon⁵ (1947) el conocimiento está concentrado y se transmite for-

³ YOGESH MALHOTRA, “Why Knowledge Management Systems Fail? Enablers and Constraints of Knowledge Management in Human Enterprises” en Koenig, Michael y Srikantaiah, Taverekere (Eds.), *Knowledge Management Lessons Learned: What Works and What Doesn't*, Medford, N.J., Information Today Inc. American Society for Information Science and Technology Monograph Series, 2004, pp. 87-112.

⁴ Cfr. Taylor, Frederick, *Principios de la administración científica*, México: Herrero, 1974 (19ed).

⁵ Cfr. Simon, Herbert, *Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan Co., 1947.

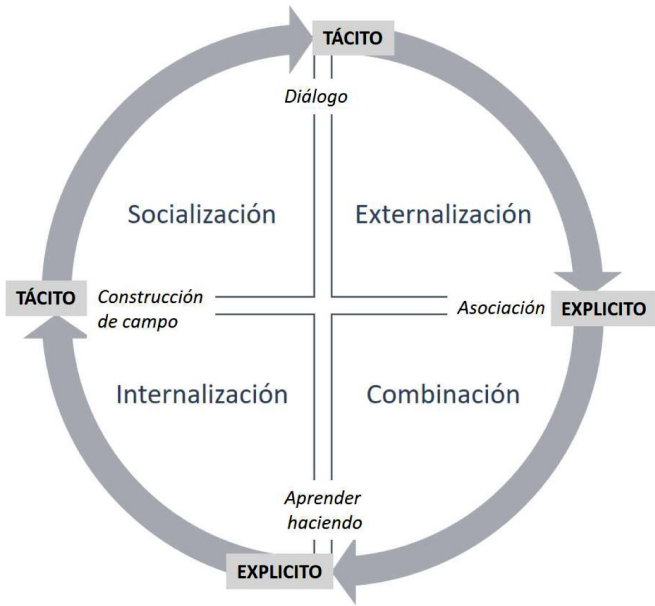
malmente mediante datos, códigos y manuales. En la actualidad donde lo único cierto es la incertidumbre, la única fuente que queda de ventaja competitiva para las organizaciones es la capacidad de responder dinámicamente al medio aplicando el conocimiento.⁶

Las organizaciones encaran el desafío de convertirse en empresas de conocimiento. Este es un paso de la organización burocrática basada en el control a una postburocrática que se basa en la adaptabilidad, la creación de conocimiento, la innovación y el aprendizaje, es decir, a la capacidad de transmisión o comunicación del conocimiento adquirido y su integración en la solución de problemas.

La propuesta principal de Nonaka y Konno es lo que se conoce como espiral del conocimiento, que parte de la distinción entre dos grandes tipos de conocimiento: tácito y explícito y la forma en que son codificados y transmitidos (modelo SECI).

La primera fase de la espiral es el paso del conocimiento tácito al tácito. La importancia de este conocimiento es que ocurre de manera implícita cuando una persona se incorpora en una práctica; imita lo que otros hacen, se adapta a los patrones de conducta de la organización en un ámbito determinado.

Figura 1. Modelo de Gestión del Conocimiento de Nonaka “SECI Model”



Fuente: Elaboración propia con base en Nonaka, Ikujiro y Konno, Noboru, cit. p. 43.

El paso del conocimiento tácito al explícito consiste en el efecto acumulativo donde lo que se sabe en la práctica, objeto del aprendizaje y de la ampliación

⁶ IKUJIRO NONAKA y NOBORU KONNO, “The Concept of ‘Ba’: Building a Foundation for Knowledge Creation”. *California management review*, California, 40(3) 1998, pp. 40-55.

de conocimientos llega a hacerse consciente y formal. El paso del conocimiento explícito al implícito consiste en una acción de aprendizaje formal o semiformal. Finalmente, en la medida en que un nuevo conocimiento explícito se generaliza y se vuelve una cultura organizacional (paso del conocimiento explícito al implícito), con lo que se cierra el ciclo.

Con este modelo, el empleado se desenvuelve en un medio que le permite evaluar constantemente, incorporar nuevas experiencias e información a su bagaje. Existen rutinas, procedimientos y prácticas que, independientemente de su grado de formalización, contienen mucha más información de lo que representan de manera superficial o explícita. Una organización abierta al conocimiento capitaliza todo ese saber implícito.

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CULTURA ORGANIZACIONAL

La cultura organizacional juega un papel fundamental respecto a los propósitos que se esperan del control interno. La cultura organizacional se constituye como uno de los eslabones de la cadena de gestión de conocimiento, ya que según Schein la cultura organizacional es el conjunto de respuestas aprendidas donde hay supuestos básicos y creencias que son compartidas por los miembros de una organización [...] y define en forma de dar-por-sabida la visión que una organización tiene de sí misma y de su ambiente.⁷ Valores, el tipo de liderazgo, así como símbolos, rutinas, procedimientos y la definición que una organización tiene de su éxito forman parte de la cultura organizacional.

Zand cree que las “culturas burocráticas” sufren de una crónica falta de confianza puesto que uno de sus mecanismos es el trinomio desconfianza-formalismo-control.⁸

Uno de los datos que aparecieron en esta investigación es que los servidores públicos hacen lo que se les controla, no lo que deben. Esto no supone el incumplimiento deliberado o sistemático de lo que la normativa establece, sino que revela la forma en que opera el sistema de control interno e indica cómo los incentivos premian la conservación y no la innovación en el sector público. Esta situación manifiesta la importancia de la cultura organizacional para el éxito de la gestión de conocimiento.

No debe perderse de vista que la razón del control interno es el efectivo cumplimiento de los objetivos de las agencias gubernamentales en beneficio de la sociedad y no la preservación del sistema en sí mismo. En la práctica pueden encontrarse numerosos casos que prueban que se antepone la preservación de la organización y no el propósito de la misma.⁹

Si el personal no se encuentra motivado y se tiene desconfianza, el conocimiento difícilmente será comunicado y aplicado. Buchwalter afirma que este es

⁷ EDGAR SCHEIN, *Organizational culture and leadership*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1985, pp. 5-6.

⁸ Véase DALE ZAND, *The leadership triad knowledge, trust, and power*, New York, Oxford University Press, 1997.

⁹ Véase DIPAK GUPTA, *Analyzing public policy: concepts, tools, and techniques*, Washington, D.C., CQ Press, 2001.

el principal obstáculo que encontramos en los organismos gubernamentales, la falta de una cultura adecuada para la gestión del conocimiento, los directivos “desdeñan” cualquier actividad que no siga la estructura jerárquica preestablecida, sufren de un déficit en su desempeño y son incapaces de conducirse hacia el futuro mediante un liderazgo innovador.¹⁰

Para la administración burocrática el control interno resultaba una fórmula exitosa, pero con el paso del tiempo, ha perdido capacidad de responder a los nuevos esquemas administrativos más flexibles y orientados a la persona, especialmente porque la gobernanza establece nuevas reglas para la relación administración pública-sociedad.

EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La actual legislación de México distribuye competencias de control externo o fiscalización superior,¹¹ en la Auditoría Superior de la Federación y de control interno en la Secretaría de la Función Pública.¹² El control interno contempla cuatro funciones: auditoría interna, gestión del cumplimiento, investigación y acciones disciplinarias, que se ilustran en la gráfica siguiente:



¹⁰ Judah Buchwalter, “Knowledge management in U.S. Federal government Organizations: Can It work?” *Proceeding of information resources management association*, Hershey, Idea Group, 2000, p. 466.

¹¹ Mediante el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

¹² Establecidas mediante *Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal*, del 27 de septiembre de 2006, reformado el 12 de mayo de 2008 y nueva versión *Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno* publicado el 3 de noviembre de 2016. <https://www.gob.mx/conafe/documentos/acuerdo-por-el-que-se-emiten-las-disposiciones-y-el-manual-administrativo-de-aplicacion-general-en-materia-de-control-interno-87401>

El numeral 2, fracción XIII del *Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno* (2016) define el Control Interno como:

El proceso efectuado por el Titular, la Administración, en su caso el Órgano de Gobierno, y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir actos contrarios a la integridad”.

La normativa se inspira en el Marco del *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO)¹³ con cinco componentes que se formalizan en el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) que se complementa con el proceso de Administración de Riesgos (ARI) y el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).

El *Modelo Estándar de Control Interno (MECI)* aplica los indicadores de control a la planeación, la programación, la presupuestación, la ejecución, el control, la evaluación y los sistemas de información.

Un elemento de gestión del conocimiento se tiene en la Dimensión de Información y Comunicación, en el que se explica que los órganos de control interno de la Administración Pública Federal tienen que privilegiar el uso de la información para la toma de decisiones y el logro de objetivos, metas y programas, para lo que se ordena obtener, clasificar y comunicar información conforme a las instancias externas e internas en los plazos y modalidades establecidos en la normatividad.

El proceso de *Administración de Riesgos Institucionales (ARI)* pretende pasar a una gestión proactiva a través de cinco etapas: evaluación de riesgos, evaluación de controles, valoración de riesgos con controles, “Mapa de riesgos institucional” que jerarquiza y prioriza las acciones requeridas para cumplimentar los objetivos, estrategias y metas institucionales ante el riesgo de incumplimiento y un “Programa de trabajo”.

El *Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI)* es un órgano colegiado al interior de las instituciones para apoyar en la verificación del cumplimiento de objetivos y metas institucionales y seguimiento de indicadores del Sistema de Control Interno Institucional, el proceso de ARI y otros programas específicos.

ESTUDIOS SOBRE EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

El grado de implementación del sistema de control interno de la administración pública fue medido por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) mediante dos importantes estudios:

- a) Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal, publicado el año 2013.

¹³ Véase The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Guidance* en <https://www.coso.org/Pages/guidance.aspx>

- b) Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público, Estudio No. 1198, publicado en febrero 2015.

Estos estudios se sustentan en un cuestionario de auto aplicación que consta de 37 preguntas y una confronta hecha por la propia ASF con base en los 5 componentes del MECI y las Normas para el Control Interno. La muestra es de 290 órganos internos de control (OICs) de los cuales, 275 corresponden al Ejecutivo.

He hecho el presente estudio de control interno y gestión del conocimiento con base en los resultados publicados y no directamente con la base de datos de la ASF, pues esta no fue proporcionada por la Auditoría Superior de la Federación.

El reporte de la ASF del año 2015 prescinde de toda consideración cualitativa y reduce a una calificación dicotómica: cumplido o no cumplido, por lo que es la variación en el número de instituciones calificadas y los indicadores publicados lo que sustenta mis conclusiones. Las limitaciones metodológicas y de validez del estudio de la ASF ya habían sido identificadas.¹⁴

¹⁴ OECD, *Mexico's National Auditing System: Strengthening accountable governance*, OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2016, p. 79. OECD, *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, Paris, OECD Publishing p. 172.

Figura 2. Cumplimiento de componentes 2013-2015 por indicador
Administración Pública Federal N=275

Dimensión Indicador	Instituciones que cumplieron en 2013	Instituciones que cumplieron en 2015	Variación %	Cobertura % 2013	Cobertura % 2015	Distribución porcentual	Aporte al cambio de la dimensión
i1_1	215	266	24	78	97	8	2.3
i1_2	248	267	8	90	97	3	0.8
i1_3	235	262	11	85	95	4	1.2
i1_6	201	250	24	73	91	8	2.2
i1_8	79	204	158	29	74	20	5.5
i1_7	32	160	400	12	58	20	5.7
i1_13	31	128	313	11	47	15	4.3
i1_12	53	188	255	19	68	21	6
i2_1	149	220	48	54	80	23	3.7
i2_3	161	233	45	59	85	24	3.8
i2_9	18	67	272	7	24	16	2.6
i2_6	18	98	444	7	36	26	4.2
i2_13	4	38	850	1	14	11	1.8
i3_1	170	248	46	62	90	46	11.4
i3_4	47	76	62	17	28	17	4.2
i3_3	61	125	105	22	45	37	9.4
i4_1	106	179	69	39	65	44	7.5
i4_2	114	180	58	41	65	40	6.8
i4_3	64	91	42	23	33	16	2.8
i5_1	113	182	61	41	66	58	8.2
i5_3	178	227	28	65	83	42	5.8

Fuente: Elaborada con datos de la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada en *Continuidad a los Estudios de Control Interno y Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público Estudio No. 1198 (2015)*. La relación de los indicadores puede consultarse en: Serrano Jesús, *El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* INAP-Cámara de Diputados, pp. 166-170.

Mediante una matriz de Dimensiones e Indicadores (VDI) se realizaron pruebas estadísticas que permiten señalar el peso diferenciado que tienen cada una de las dimensiones en el resultado anual, asimismo, el peso diferenciado de cada uno de los reactivos al interior de la dimensión.

Estos resultados proceden de la técnica estadística de medias tabuladas respecto de las calificaciones obtenidas por los OICs en promedio para cada una de las dimensiones.

Es importante recordar que los informes de la ASF asignan un valor ponderado diferente a cada reactivo y dan un valor de 20 a cada una de las 5 dimensiones, totalizando 100 puntos. A pesar de lo anterior es posible obtener un desagregado como el de la figura 2 que muestra el puntaje obtenido en cada dimensión en el estudio del año 2013 y compararlo con el del año 2015.

La fórmula utilizada para el cálculo de las medias agrupadas es la siguiente.

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i f_i}{N}$$

Para realizar el análisis de correlaciones se utilizó el coeficiente de correlación de Pearson (r) que mide la intensidad de la relación lineal entre los valores cuantitativos pareados x y y en una muestra.

$$r = \frac{n(\sum xy) - (\sum x)(\sum y)}{\sqrt{n(\sum x^2) - (\sum x)^2} \sqrt{n(\sum y^2) - (\sum y)^2}}$$

Se encontraron diferencias muy notables entre la autoevaluación de los OICs del año 2013 y la confronta hecha por la ASF, asimismo hay diferencias tanto en la técnica como en los resultados entre los reportes del 2013 y de 2015.

Figura 3. Aporte de los Indicadores a la variación total del Control Interno Organizacional

Indicador	Aporte al cambio entre informes	Leyenda
i1_12	9.70%	Programas de capacitación institucional contempla temas en materia de ética e integridad, control interno, administración de riesgos
i1_7	9.20%	Existe un procedimiento para la investigación de actos contrarios a la ética
i1_8	8.98%	Línea ética o mecanismo similar para captar denuncias por actos contrarios a la ética y conducta institucional
i1_13	6.97%	Actualización profesional de los miembros del COCODI en materia de control interno, riesgos de integridad
i2_6	5.75%	Metodología institucional aplicada al proceso general de administración de riesgos

Indicador	Aporte al cambio entre informes	Leyenda
i3_1	5.60%	Programa de Trabajo de control interno, respecto a los procesos adjetivos y sustantivos
i4_1	5.24%	Plan de Sistemas de Información
i2_3	5.17%	Identificación de los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos
i2_1	5.10%	Plan o Programa Estratégico Institucional
i5_1	4.96%	Autoevaluación de control interno por parte de los responsables de su funcionamiento
i4_2	4.74%	Documento por el que se establezcan planes de recuperación en caso de desastres
i3_3	4.60%	Documento o procedimiento en el que se establezca la obligación de evaluar y actualizar los controles internos
i1_1	3.66%	Código de Ética
i1_6	3.52%	Comité de Ética establecido
i2_9	3.52%	Política o procedimiento por el que se autoricen los planes y programas de administración de riesgos
i5_3	3.52%	Auditorías internas o externas en los últimos dos ejercicios
i2_13	2.44%	Procesos susceptibles a posibles actos de corrupción en los que haya llevado a cabo la evaluación de riesgos y se hayan determinado acciones de prevención y mitigación
i3_4	2.08%	Evaluación de control interno y riesgos a sistemas de información automatizados
i1_3	1.94%	Difusión de Códigos de ética y de conducta
i4_3	1.94%	Documento por el que se establezcan políticas y lineamientos aplicables a la elaboración de informes respecto el logro del Plan Estratégico
i1_2	1.36%	Código de Conducta
Total	100%	

El reporte del año 2015 evitó dar tanta importancia a la brecha entre evaluación interna y externa, calificando simplemente como “cumplidos” los ítems. Lo que mostró un cambio en el tratamiento de los datos, pero también una flexibilización en sus criterios, lo que contribuyó a presentar una buena imagen de los OICs.

En la figura 3 aparecen diferenciados por colores desde los indicadores que explican más, hasta los que explican menos la variación del resultado total interanual. Los 4 primeros indicadores explican el 35% de la variación del estudio entre ambos años.

En la figura 2, la columna “Distribución porcentual” indica el efecto de cada indicador en la variación al interior de la dimensión, en cambio, el “Aporte al cambio de la dimensión” mide el aporte de cada indicador respecto de la variación al exterior de la dimensión.

Al evaluar aquellas dimensiones e indicadores que más aportan al control interno en el Sector Público Federal resultó que la “Evaluación de riesgos” es el aspecto más débil. Este resultado verifica la apreciación de la OECD de que no se vinculan sólidamente el control interno con el manejo de riesgos.¹⁵ Una gobernanza requiere de la estandarización de indicadores, así como pasar del cumplimiento formal a la eficacia funcional del sistema.

La dimensión “Información y comunicación” aparece como la más fuerte, aunque sólo se tomaron en cuenta el contar con un manual para elaborar informes y con un plan de gestión y recuperación de recursos informáticos. El uso de los medios de comunicación, identificar sus destinatarios, así como proporcionar contenidos a informar en cantidad y calidad, no parecen ser aspectos que merezcan una reflexión a los ojos de los órganos de control y la ASF.

La importancia de este cuadro es que protege al lector de dejarse llevar por la impresión que produce el informe de la ASF de que hay rubros que tienen una cobertura de cumplimiento muy alta o casi completa, como por ejemplo en el rubro i1_2 Código de Conducta, donde la cobertura es del 97% (cf. Figura 2), pero que de hecho resulta ser el indicador que menos importancia tiene, ya que sólo explica el 1.36% de la variación entre ambos años.

Las dimensiones con mayor variación entre estos dos años fueron “Ambiente de control” y “Acciones de control”. La que menos variación tuvo fue “Supervisión”.

Los indicadores más importantes en el estudio son:

- Programas de capacitación institucional contempla temas en materia de ética e integridad, control interno, administración de riesgos
- Existe un procedimiento para la investigación de actos contrarios a la ética
- Línea ética o mecanismo similar para captar denuncias por actos contrarios a la ética y conducta institucional
- Actualización profesional de los miembros del COCODI en materia de control interno, riesgos de integridad

En cambio, los menos importantes son los relacionados con el Código de conducta, de ética y el comité de Ética. Esto no supone que sean menospreciados estos temas, ya que casi la totalidad de los OICs han cumplido con ellos, sino que son elementos con una limitada incidencia. Por eso no sorprende que entre los 4 indicadores que más explican el cambio de resultados de un año a otro, aparezcan 2 en los que la ética es mencionada: “Existe un procedimiento para la investigación

¹⁵ OECD, *Mexico's National Auditing System*, cit. pp. 77 y 82. OECD, *OECD Integrity Review of Mexico*, cit., p. 170.

de actos contrarios a la ética” y “Línea ética o mecanismo similar para captar denuncias por actos contrarios a la ética y conducta institucional”. El primero era atendido por 79 y el segundo por 32 OICs en el año 2013 y al año siguiente el cumplimiento formal llegó a 204 y 160 OICs respectivamente.

Los otros dos aspectos que más contribuyeron a explicar el cambio corresponden a acciones de capacitación y desarrollo del personal, que conectan directamente con la gestión del conocimiento, a saber: “Programas de capacitación institucional contempla temas en materia de ética e integridad, control interno, administración de riesgos” y “Actualización profesional de los miembros del COCODI en materia de control interno, riesgos de integridad”. Estos indicadores pertenecen a la dimensión “Ambiente de control”.

El análisis de correlaciones de Pearson r aporta evidencias definitivas para entender lo que pasó entre ambos estudios. Los resultados de mi análisis muestran qué dimensiones están ligadas más entre sí y cuáles menos.

El año 2013 se evidenció una fuerte correlación entre “Información” y “Actividades de control” ($r=0.93$), en cambio fue muy débil “Evaluación” y “Supervisión” ($r=0.37$).

El año 2015 estas correlaciones cambiaron mucho: el primer par bajó a $r=0.81$ y el segundo a $r=0.83$. La más débil correlación pasó a ser 0.71, muy por encima de la más baja de año anterior (0.43).

La diferencia entre estos dos años evidencia que hubo un trabajo completo y sistemático sobre todo el conjunto de dimensiones e indicadores, los resultados se movieron no “al azar” sino atendidos intencionalmente, para emparejar las condiciones de control interno de acuerdo al instrumento de estudio que se entregó a los OICs.

Figura 4. Correlaciones Dimensiones 2013

	Ambiente de Control	Evaluación de Riesgos	Actividades de Control	Información y comunicación	Supervisión y mejora
Ambiente de Control	1				
Evaluación de Riesgos	0.435	1			
Actividades de Control	0.794	0.55	1		
Información y comunicación	0.814	0.552	0.938	1	
Supervisión y mejora	0.791	0.372	0.634	0.648	1

Figura 5. Correlaciones Dimensiones 2015

	Ambiente de Control	Evaluación de Riesgos	Actividades de Control	Información y comunicación	Supervisión y mejora
Ambiente de Control	1				
Evaluación de Riesgos	0.735	1			
Actividades de Control	0.821	0.701	1		
Información y comunicación	0.759	0.829	0.812	1	
Supervisión y mejora	0.72	0.716	0.839	0.8	1

En el segundo estudio, la ASF reportó “cumplidos” aspectos que a la hora de medir los indicadores arrojan una calificación de 5.3 sobre 10, lo que denota un relajamiento en los estándares de control y hace aparentar que de un año a otro se homogeneizó el marco de control interno en el Sector Público Federal.

No obstante, este abultado número de “cumplidos” viene acompañado de un aumento de la dispersión en todas las dimensiones, como muestra el estadístico s. En los extremos está Ambiente de Control (s=10.31) mientras que la Evaluación de Riesgos reporta la menor dispersión (s=7.90) a pesar de ser el indicador más débil del Sistema.

Figura 6. Estadísticos básicos por Dimensión y levantamiento 2013-2015

		Ambiente de Control	Evaluación de Riesgos	Actividades de Control	Información y Comunicación	Supervisión
2013	Mean m	6.72	4.37	5.95	6.24	7.70
	St. Dev. s	6.26	2.77	5.78	6.30	6.59
2015	Mean m	12.99	8.16	11.80	10.03	10.67
	St. Dev. s	10.31	7.90	9.81	9.59	8.93

CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Las pruebas estadísticas aplicadas a los datos entregados por la ASF verifican un doble aprendizaje:

- El que tuvieron los propios OICs para satisfacer en mejores términos los indicadores requeridos, pero sólo en la medida en que fueron requeridos.
- El que tuvo la propia ASF para mejorar la presentación de los resultados y aparentar una eficacia superior en el control que ejerce sobre los OICs

Al hacer un análisis de los resultados desde arriba y desde fuera, esto es, el que puede elaborar un investigador independiente comparando datos cualitativos y cuantitativos, se evidencia una cierta colusión entre el fiscalizado y el fiscalizador ya que ambos justifican su trabajo, el uno mostrando la eficacia de su control y el otro en su adecuación a los términos controlados.

La evidencia permite constatar que hubo aprendizajes y aprovechamiento del conocimiento de lo explícito a lo tácito y de nuevo a lo explícito, sin embargo, el uso del conocimiento sirve para reforzar la racionalidad burocrática orientada al cumplimiento formal y no sustantivo.

El argumento anterior puede resumirse en una bipolaridad entre controlador y controlado. El controlado tiene un margen de acción dentro de las expectativas del controlador, no hace lo indicado sino aquello que es controlado, privilegiándose el control como instrumento de poder. “En esta línea México necesita superar su mentalidad de cumplimiento donde la gestión de riesgos es un cumplimiento burocrático formal de normativas sin una reflexión auténtica” (*In these line Mexico needs to overcome its compliance mentality where risk management is a formalistic bureaucratic compliance requirement of regulations without genuine reflection*).¹⁶

Esta conclusión tiene que conectarse con los resultados empíricos reportados con Axelrod, quien en el estudio de teoría de juegos en la conocida condición del dilema del prisionero, encontró que actores en competencia, incluso en juegos de suma cero, son capaces de coordinarse sin requerir de una comunicación y sin mediar acuerdos formales, ni un tercero como árbitro, sino por un aprendizaje de estrategias evolutivas.

Axelrod puso como ejemplo la situación que se vivía en las trincheras de la primera guerra mundial, donde los soldados aprendieron que era mejor no intentar cargar contra el enemigo por el elevado número de bajas, así que simulaban atacar para justificarse ante sus mandos, pero actuaban para infringir el menor daño al enemigo, el cual respondía de manera semejante.¹⁷

El sistema de control interno funciona como una tecnología de conservación y, por lo tanto, no es un medio de cambio. La gestión del conocimiento tiene un amplio potencial en esta materia, como identifica la OECD, pues recomienda el involucramiento del personal en la comprensión de los resultados que se obtienen del sistema, la intensificación de la comunicación la retroalimentación de resultados y el ampliar la capacitación del personal dedicado a las funciones de control interno.¹⁸

Sería necesario conocer los resultados particulares de cada OIC para confrontar con al menos dos variables: el número de observaciones o responsabilidades de cada entidad, lo que permitiría correlacionar la mejora en el desempeño de los OICs respecto a mejoras en las acciones de sanción, pero también sería muy

¹⁶ Traducción propia. OECD, *OECD Integrity Review of Mexico*, cit. p. 160.

¹⁷ ROBERT AXELROD, *La evolución de la cooperación*, Madrid, Alianza, 1986. pp. 77ss.

¹⁸ OECD, *OECD Integrity Review of Mexico*, cit., pp. 172 y 178.

deseable contar con una técnica que pudiera medir los progresos en el desempeño de las agencias gubernamentales. Esto puede correlacionar el presupuesto asignado con los resultados entregados anualmente. No se dispone de una métrica semejante, pero sí se dispone de los indicadores de observaciones y sanciones.

En la época actual, también llamada “era de la información”, mientras que las empresas privadas dependen para su éxito de asegurar la satisfacción del cliente, las organizaciones públicas están diseñadas para el cumplimiento en un marco de legalidad y legitimidad. Lo primero es una condición necesaria para su acción, lo segundo es un resultado de la eficacia en su desempeño.

La existencia y dinámica actual de los mecanismos de control interno en México restan potencial a la Administración Pública para que pueda innovar, adaptarse y crear valor público. Con ello se explica el por qué no se alcanzan los resultados anunciados políticamente, el dinamismo de la Administración Pública la mantiene fija. Aunque se reconoce un potencial de transformación, el impulso a la innovación no procede de factores endógenos sino externos a la Administración Pública.

RECOMENDACIONES

Se puede innovar a través del control interno desde dos puntos de vista: uno es porque un eficaz control, que detecta áreas de riesgo y entiende los controles necesarios para mitigarlos se convierte en un mecanismo que va guiando el cambio organizacional. También, porque, donde se decide emprender un proceso de cambio, el control va acompañando el proceso en momentos de mayor vulnerabilidad e incertidumbre.¹⁹

Para empezar un control interno progresivo se requiere practicar una auditoría inicial que sea detectora de los patrones de cambio y las áreas críticas. Los indicadores y variables bajo vigilancia tienen que irse acompañando en el proceso de cambio para asegurar que no se contaminen y descarrilen el proceso de evolución organizacional. Esto hace que el control no se agote en la auditoría a posteriori, sino que se practique de forma simultánea al desarrollo de los procesos de implementación y cambio.

Evidentemente la gestión del conocimiento va más allá del uso de tecnologías de uso de información, pero son un paso importante, como recomienda a México la OECD emplear la analítica de datos para una mejor comprensión de los riesgos de integridad y mejorar la calidad de los mapas de riesgos y sus controles.²⁰

La evidencia de nuestro estudio promete que, si se hacen adecuaciones en la cultura organizacional y en los lineamientos para el marco de control interno, este puede contribuir más efectivamente a la reducción de riesgos y, mediante el aprendizaje, para la innovación y el cambio para un mejor desempeño y gobernanza de las entidades públicas.

¹⁹ PAUL LINDOW y JILL RACE, “Beyond Traditional Audit Techniques”. *Journal of Accountancy*, 2002, pp. 28-33.

²⁰ OECD, *OECD Integrity Review of Mexico*, cit. p. 161.

- Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno* publicado el 3 de noviembre de 2016. <https://www.gob.mx/conafe/documentos/acuerdo-por-el-que-se-emiten-las-disposiciones-y-el-manual-administrativo-de-aplicacion-general-en-materia-de-control-interno-87401>
- AXELROD, Robert, *La evolución de la cooperación*, Madrid, Alianza, 1986.
- BUCHWALTER, Judah, “Knowledge management in U.S. Federal government Organizations: Can It work?” *Proceeding of information resources management association*, Hershey, Idea Group, 2000.
- GUPTA, Dipak, *Analyzing public policy: concepts, tools, and techniques*, Washington, D.C., CQ Press, 2001.
- LINDOW, Paul y RACE, Jill, “Beyond Traditional Audit Techniques”. *Journal of Accountancy*, 2002.
- MALHOTRA, Yogesh, “Why Knowledge Management Systems Fail? Enablers and Constraints of Knowledge Management in Human Enterprises” en KOENIG, Michael y SRIKANTAIAH, Taverekere (Eds.), *Knowledge Management Lessons Learned: What Works and What Doesn't*, Medford, N.J., Information Today Inc. American Society for Information Science and Technology Monograph Series, 2004.
- NONAKA, Ikujiro y KONNO, Noboru, “The Concept of ‘Ba’: Building a Foundation for Knowledge Creation”. *California management review*, California, 40(3) 1998.
- OECD, *Corruption: a glossary of international criminal standards*, Paris, OECD, 2007. <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/39532693.pdf>
- OECD, *Mexico's National Auditing System: Strengthening accountable governance*, OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2016.
- OECD, *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2017.
- SCHEIN, Edgar, *Organizational culture and leadership*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1985, pp. 5 y 6.
- SERRANO, Jesús, *El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* México: INAP-Cámara de Diputados, 2016. Véase también HELLRIEGEL, Don y SLOCUM, John, *Organizational Behavior*, 12th ed., South-Western/ Cengage Learning, 2009.
- SIMON, Herbert, *Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan Co., 1947.
- TAYLOR, Frederick, *Principios de la administración científica*, México: Herrero, 1974 (19ed).
- The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Guidance* en <https://www.coso.org/Pages/guidance.aspx>
- ZAND, Dale, *The leadership triad knowledge, trust, and power*, New York, Oxford University Press, 1997.