



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio

Presidente

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

Año I

Martes 12 de abril de 2016

Sesión 22 Anexo "A"

Mesa Directiva

Presidente

Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva

Vicepresidentes

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano

Dip. María Bárbara Botello Santibáñez

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Dip. Daniela De Los Santos Torres

Secretarios

Dip. Ramón Bañales Arambula

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech

Dip. Juan Manuel Celis Aguirre

Dip. Ernestina Godoy Ramos

Dip. Verónica Delgadillo García

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. César Octavio Camacho Quiroz
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido Revolucionario Institucional

Coordinadores de los Grupos Parlamentarios

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido Acción Nacional

Dip. Francisco Martínez Neri
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido de la Revolución Democrática

Dip. Jesús Sesma Suárez
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido Verde Ecologista de México

Dip. Norma Rocío Nahle García
Coordinadora del Grupo Parlamentario de
Movimiento de Regeneración Nacional

Dip. José Clemente Castañeda Hoeflich
Coordinador del Grupo Parlamentario de
Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario de
Nueva Alianza

Dip. Alejandro González Murillo
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido Encuentro Social

Memorandum a la Junta de Coordinación Política, para su atención. Abril 12 del 2016.

OASF/0694/2016

Ciudad de México, 31 de marzo de 2016

Asunto: Se remite el informe del Estudio General sobre la Situación que Guarda la Gobernanza en el Sector Público Federal (núm. 1640).

DIPUTADO JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALVA
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados

Me es grato dirigirme a usted para hacer de su conocimiento que la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con fundamento en lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 15, fracción XX; 88, fracciones I y XIV de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y 2 y 7, fracciones IV, VIII y XXXII, 10, fracción VII y 27, fracción I del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, realizó el *Estudio General sobre la Situación que Guarda la Gobernanza en el Sector Público Federal*, estudio número 1640, como parte de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, cuyo resultado se entregó a la Cámara de Diputados el pasado 17 de febrero.

Este estudio tuvo por objeto analizar, con base en las mejores prácticas, la situación de los elementos de gobernanza, procesos, estructuras, disposiciones formales y valores que guían y controlan las actividades, en las instituciones de los tres Poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos, a efecto de identificar posibles áreas de oportunidad, así como sugerir acciones de mejora.

La realización del estudio se alineó con los objetivos de la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene el propósito de coordinar y homologar las acciones y políticas en los tres órdenes de Gobierno encargados de la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, hechos de corrupción, fiscalización y control de los recursos públicos.

Cabe señalar que la gobernanza pública comprende diversos elementos relacionados con el apego al estado de derecho, la administración de los riesgos y la evaluación del desempeño, mediante un control interno robusto y una gestión financiera sólida; la participación de la sociedad, a través de un gobierno abierto; el comportamiento de los servidores públicos, acorde con los valores y principios éticos institucionales y la integridad; la implementación de buenas prácticas de transparencia, y la rendición de cuentas efectiva.

Organismos de relevancia internacional como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el Banco Mundial (BM), The Institute of Internal Auditors (IIA), el Comité Cadbury, The HM Treasury, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) e International Federation of Accountants (IFAC), entre otros, han abordado el concepto de gobernanza y señalado que el control interno, la identificación de riesgos y la integridad figuran como elementos indispensables de la misma.

RECIBIDO
MARLEN QUIROZ FERNANDEZ
04 ABR 2016

004797

RECEIVED
16 MAR 31 PM 1:56
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Como resultado del estudio la ASF conceptualizó a la gobernanza pública como el conjunto de principios, procesos, estructuras, disposiciones formales y valores, que dirigen y controlan las actividades y el comportamiento institucional, con la finalidad de que las instituciones públicas alcancen sus objetivos y metas de manera eficaz y eficiente, en apego al marco jurídico que regula su actuación y a los principios éticos y normas de conducta que deben imperar en la actuación del servicio público, y que generen la información confiable, oportuna y pertinente sobre su gestión que fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, la ASF determinó que los principios indispensables que deben estar presentes en las instituciones del sector público son integridad, responsabilidad, acceso a la información pública, informe de resultados, eficacia y eficiencia, y legalidad.

También se identificaron los elementos que se considera deben regir las actividades y el desarrollo de las instituciones del sector público, a fin de asegurar una buena gobernanza que contribuya a un desempeño eficaz y eficiente de las mismas: a) ética e integridad; b) órgano de gobierno/consejo de administración/titular; c) planeación estratégica; d) control interno; e) administración de riesgos; f) evaluación del desempeño; g) auditoría interna; h) comité de auditoría; i) auditoría externa, y j) transparencia y rendición de cuentas.

Adicionalmente se elaboró una visión general con el objetivo de determinar la perspectiva de la ASF respecto de cada uno de los elementos de gobernanza, en lo relativo a sus objetivos, así como las características que deben observarse en su práctica. Esta visión general tiene como finalidad mostrar la asociación entre dichos elementos y los atributos mínimos que cada uno de ellos debe poseer, haciendo énfasis en la relevancia, beneficios, uso, y aplicación que los mismos pueden tener con su adopción, elaboración o adecuación para las instituciones gubernamentales.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, si bien cuenta con elementos esenciales de la gobernanza institucional, no se identifica en el marco legal aplicable, una instancia responsable de concentrar las directrices de la gobernanza para su debido análisis y evaluación, que apoye con mayor alcance al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, a efecto de consolidarla con el propósito de orientar los esfuerzos y recursos hacia la consecución de su misión y mandato constitucional, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Para el fortalecimiento de la gobernanza en la Cámara de Diputados se sugiere llevar a cabo las acciones siguientes:

- Actualizar o establecer las disposiciones que rigen el marco ético y de conducta institucional que incluyan programas de integridad y prevención, con acciones concretas de detección y controles anticorrupción.
- Emitir acciones efectivas por parte de los órganos de gobierno y titulares de las instituciones, que incluyan la obligación de establecer mecanismos para la captación de denuncias o atención de los temas éticos y de conducta.
- Establecer funciones de verificación y evaluación de cumplimiento de las disposiciones críticas para el impulso y sostenimiento de la integridad.
- Implementar las acciones necesarias para contar con una administración de riesgos enfocada, entre otros aspectos, en los procesos por los que se logran los objetivos y metas, alineados al mandato institucional, incluidos los riesgos de integridad.

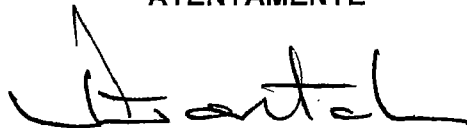
- Establecer la instancia especializada de apoyo al órgano de gobierno, para coordinar la implementación de las estrategias y programas de administración de riesgos, control interno y prevención de la corrupción, en concordancia con la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción y demás disposiciones aplicables.

A efecto de apoyar estas acciones, adjunto envío un ejemplar del informe del *Estudio General sobre la Situación que Guarda la Gobernanza en el Sector Público Federal*, número 1640, con el propósito de compartir con usted el enfoque que daremos a estos temas en futuras revisiones tanto a la institución a su digno cargo, como a las restantes del sector público federal.

El responsable del grupo encargado de la realización del estudio en comento, fue el C.P. Fernando Cervantes Flores, Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control.

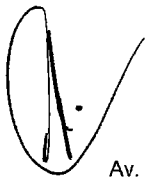
Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



CPC. JUAN MANUEL PORTAL M.
Auditor Superior de la Federación

Anexo: El que se indica.

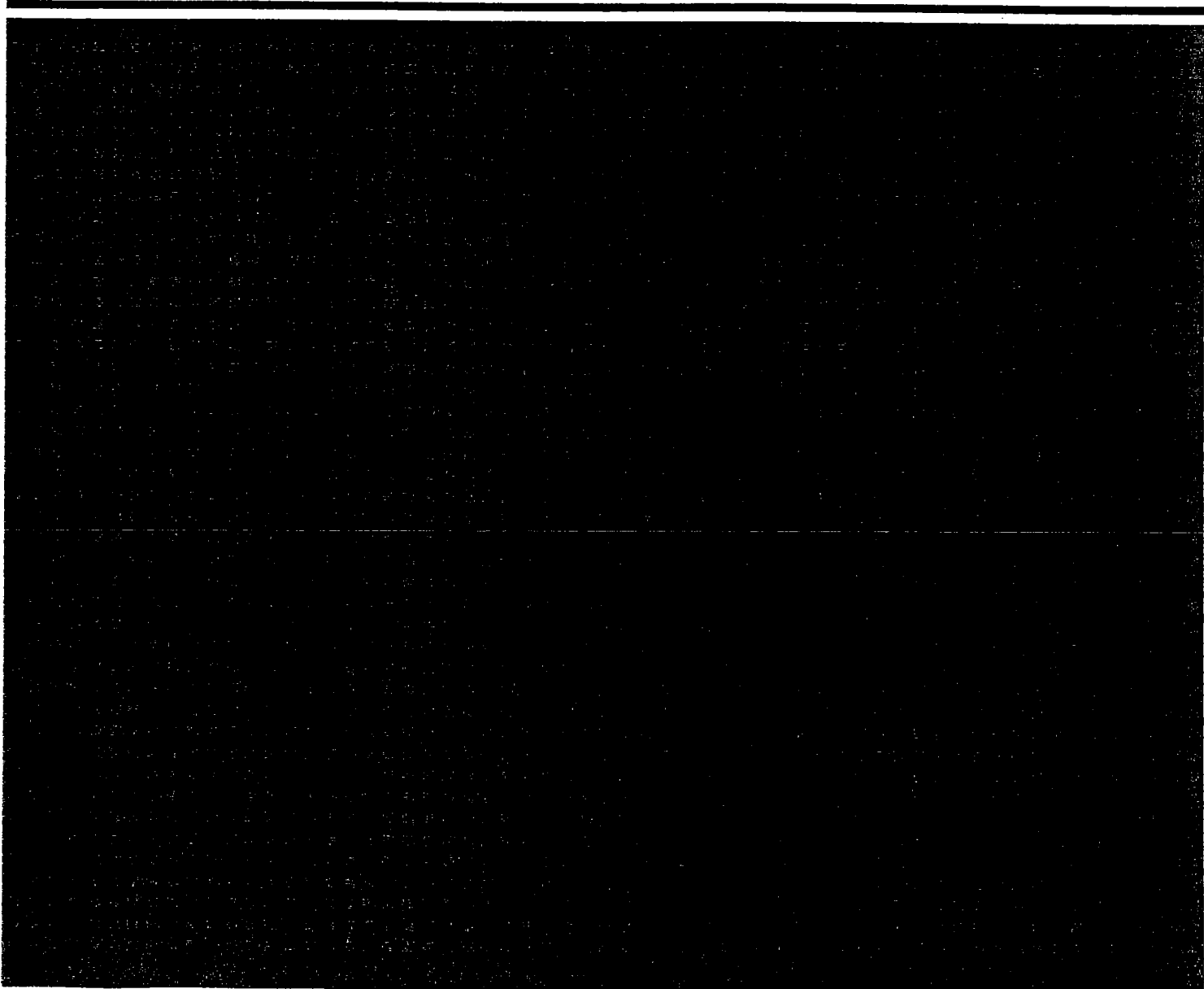


Av. Coyoacán N° 1501, Colonia Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México. Tel.: 52.00.15.00, e-mail: asf@asf.gob.mx



**INFORME DEL ESTUDIO GENERAL SOBRE LA
SITUACIÓN QUE GUARDA LA GOBERNANZA
EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL**

Núm. 1640



Jicaro

Índice

1. Número y título del estudio	5
2. Criterios de selección	5
3. Objetivo	7
4. Alcance	7
5. Enfoque	9
6. Antecedentes	11
6.1. Retrospectiva del concepto de gobernanza y su importancia para las instituciones públicas y privadas.....	12
6.2. Implicaciones de la gobernanza para las instituciones públicas y privadas	19
7. Desarrollo	25
7.1. La gobernanza en las instituciones del Sector Público Federal en México.....	25
7.2. Estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) al Sector Público Federal en México	36
7.3. Estudios realizados por la Auditoría Superior de la Federación a las instituciones del Sector Público Federal en materia de control interno, administración de riesgos e integridad.....	37
7.4. Conceptos, principios y elementos de Gobernanza en las instituciones del Sector Público Federal en México.....	40
7.5. Visión General de la Auditoría Superior de la Federación respecto de los elementos de Gobernanza para las instituciones del Sector Público Federal en México	45
8. Consideraciones finales.....	85
9. Fuentes informativas.....	91
10. Anexos	101

1. Número y título del estudio

1640 Estudio General sobre la situación que guarda la gobernanza en el Sector Público Federal

2. Criterios de selección

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), a partir de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública, ha identificado situaciones que se pueden mejorar en el desempeño de las instituciones fiscalizadas debido, fundamentalmente, a la falta de controles internos suficientes y eficaces. Esta situación incide en la efectividad de la gestión gubernamental, por la falta de administración de riesgos y de estrategias coordinadas para abatir y desalentar la comisión de irregularidades, en atención de los factores operativos que inciden en el cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones públicas.

Al respecto, la ASF ha realizado diversos estudios con el propósito de coadyuvar a la mejora del control interno, la administración de riesgos y la ética e integridad en las instituciones del sector público federal. Como resultado de los estudios se identificaron áreas de oportunidad, entre las que destacan: el fortalecimiento de los procesos, estructuras, disposiciones formales y valores; que dirigen y controlan las actividades de dichas instituciones y contribuyen a que logren sus objetivos de manera eficaz y eficiente, con observancia de las disposiciones jurídicas que regulan su actuación.

Cabe señalar que ese conjunto de procesos, estructuras, disposiciones formales y valores son elementos que forman la gobernanza pública y las actividades de las instituciones, elementos clave que contribuyen al logro de los objetivos de las instituciones públicas. El logro de dichos objetivos requiere, entre otros aspectos, de una clara conceptualización de los elementos que conforman a la gobernanza en sí misma y de determinados principios básicos.

La gobernanza pública comprende diversos elementos relacionados con la observancia del estado de derecho, la administración de riesgos y la evaluación del desempeño, mediante un control interno robusto y una gestión financiera consolidada; la participación de la sociedad, a través de un gobierno abierto; el comportamiento de los servidores públicos, acorde con los valores y principios éticos institucionales y la integridad; la implementación de buenas prácticas de transparencia y, la rendición de cuentas efectiva.

Cabe señalar que organismos como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el Banco Mundial (BM), The Institute of Internal Auditors (IIA) y The International Federation of Accountants (IFAC), entre otros, han abordado el concepto de gobernanza y han señalado los elementos que la conforman. En todos los casos, figuran como elementos indispensables de ésta el control

interno, la administración de riesgos, la auditoría interna, los comités de auditoría, los consejos de administración, la ética y la integridad, el desempeño y el logro de objetivos, entre otros.

Por ello, se considera importante la realización de este estudio a fin de determinar la visión general de la ASF respecto de los elementos que conforman la gobernanza y compartir las perspectivas en la materia, con las instituciones del sector público.

En este sentido, el presente estudio contiene el análisis de los elementos que, desde el punto de vista de la ASF, conforman en su conjunto los componentes clave de la gobernanza, de acuerdo con las mejores prácticas nacionales e internacionales que se han revisado (organismos multilaterales, internacionales, nacionales y del sector público y privado, así como de las instituciones académicas, investigadores y teóricos del tema); asimismo, se señalan las implicaciones de la gobernanza para las naciones y los aspectos relevantes de la gobernanza de las instituciones del sector público federal en México.

Lo anterior tiene como propósito difundir e impulsar, de manera coordinada y de acuerdo con la esfera de competencias de cada institución, aquellos aspectos que les permitirán mejorar su desempeño y alcanzar una gestión pública eficaz y eficiente, así como hacer frente a los retos actuales del quehacer gubernamental, con base en el fortalecimiento de sus marcos de gobernanza.

Es importante mencionar que este estudio se alinea con los objetivos y metas del Plan Estratégico de la ASF (2011-2017), en específico con el Objetivo Estratégico 5. Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización, Meta 5.6. Promover el fortalecimiento del control interno de los entes auditados en la fiscalización superior.

Cabe señalar que el Sistema Nacional de Fiscalización es un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, con el propósito de establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, con el fin de trabajar, en lo posible, bajo una misma visión profesional, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas en las materias de auditoría interna, control interno, riesgos, integridad, contabilidad gubernamental y responsabilidades administrativas, a efecto de proporcionar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión al uso de los recursos públicos se hará de una manera ordenada, sistemática e integral.

El sistema está integrado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), y las Secretarías de las Contralorías Estatales, integrantes de la Comisión Permanente de Contralores Estados - Federación (CPCE-F).

3. Objetivo

Analizar, con base en las mejores prácticas, los elementos de la gobernanza, procesos, estructuras, disposiciones formales y valores que guían y controlan las actividades en las instituciones de los tres Poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos, a efecto de identificar posibles áreas de oportunidad, así como sugerir acciones de mejora.

4. Alcance

El estudio comprende la determinación de los elementos de gobernanza en las instituciones del sector público federal, específicamente las correspondientes a las instancias responsables de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en dichas instituciones, así como de dictar las disposiciones administrativas y emitir los instrumentos y procedimientos de control que sean necesarios al efecto.

Si bien, el propósito de este trabajo es realizar una investigación con información de años anteriores, es conveniente señalar que para tener elementos actualizados se consideró también la correspondiente a 2015.

Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública (SFP) dictar las disposiciones normativas para la Administración Pública Federal (APF) en materia de integridad; control interno; riesgos; comités de control y desempeño institucional; auditoría; responsabilidades administrativas y situación patrimonial; transparencia y rendición de cuentas; el sistema de control y evaluación gubernamental; adquisiciones; obra pública; recursos humanos, financieros y materiales; tecnologías de la información y comunicaciones; entre otras, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la SFP y demás ordenamientos legales aplicables en la materia que regulan su actuación.

En las instituciones que conforman el Poder Legislativo, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y las correspondientes al Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sus propias instancias de Gobierno son las facultadas para aprobar y expedir las diversas disposiciones reglamentarias de carácter interno, que regulan su funcionamiento y operación, así como las funciones y comportamiento de sus funcionarios y servidores públicos, con el propósito de cumplir con su mandato, objetivos y metas institucionales.

Respecto de los 10 Órganos Constitucionales Autónomos, en virtud de su autonomía e independencia técnica, funcional y financiera, se les confiere la facultad de emitir la normativa que regula su actuación. Por ello, son sus propios órganos de gobierno u órganos superiores de dirección, los que tienen las atribuciones para expedir



normas, acuerdos, lineamientos o documentos de similar naturaleza, que establezcan las políticas, responsabilidades y actividades para su funcionamiento.

5. Enfoque

El estudio se llevó a cabo mediante las acciones siguientes:

- Búsqueda y análisis de información en materia de gobernanza en las principales fuentes de organismos multilaterales, internacionales, nacionales, del sector público y privado, así como de instituciones académicas y diversos investigadores y teóricos del tema.
 - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); Organización de las Naciones Unidas (ONU); Organización de los Estados Americanos (OEA); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
 - Banco Mundial (BM); Fondo Monetario Internacional (FMI), y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
 - HM Treasury, The Australian National Audit Office (ANAO) y Tribunal de Cuentas de la Unión de la República Federativa de Brasil (TCU-Brasil).
 - The Institute of Internal Auditors (IIA), International Federation of Accountants (IFAC), The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd. (Comité Cadbury) y The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).
 - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
 - Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Colegio de México (COLMEX), y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
 - Daniel Kaufmann; Jay M. Shafritz; E. W. Russell; Christopher P. Borick, Joseph S. Nye Jr.; John D. Donahue; Francis N. Botchway; Nemat Shafik; Luis F. Aguilar Villanueva; Carlos Gastélum, y José Luis Méndez.
- Identificación de mejores prácticas en materia de gobernanza: conceptos, principios y elementos, con base en documentos de INTOSAI, IIA, IFAC, OCDE, HM Treasury, Comité Cadbury, COSO, ANAO y TCU-Brasil.
- Recopilación y análisis de información sobre la gobernanza pública en México y revisión de los estudios realizados por la OCDE a la APF, por conducto de la SFP, así como de las instituciones del Poder Legislativo, Poder Judicial de la Federación y Órganos Constitucionales Autónomos incluidos en el estudio.



- Identificación de los estudios realizados por la ASF en materia de integridad, control interno y administración de riesgos, así como las acciones llevadas a cabo para apoyar la mejora de los sistemas de control interno de las instituciones del sector público federal.
- Determinación de los principios y elementos de gobernanza en las instituciones del sector público federal para fines del estudio de la ASF.
- Elaboración de la visión general de la ASF respecto de los elementos de gobernanza en las instituciones del sector público federal.

6. Antecedentes

A finales del siglo XX surgieron tres grandes paradigmas o corrientes administrativas que respaldan el objeto de conocimiento de la administración pública en el mundo: 1) policy (políticas públicas) provenientes de estudios al interior de la administración pública; 2) management (gerencia pública o gestión pública) que surgió de los enfoques gerenciales privados sobre de las teorías de la elección pública desde el punto de vista de la economía (todas las decisiones que se toman en la administración pública y en la economía pública deben partir de la base de que el individuo es quien ha de decidir) y de instituciones como la OCDE y 3) the governance (gobernanza) que proviene de investigaciones realizadas dentro de la ciencia política.

En este contexto la conceptualización de la gobernanza ha cambiado en función del tiempo y las circunstancias. Inicialmente, se dio a esta palabra el significado de "gobierno"; sin embargo, en la actualidad el término se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar: la "gobernanza moderna", cooperativa e incluyente, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que la autoridad ejercía un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.

En la gobernanza, los organismos multilaterales, internacionales, nacionales y no gubernamentales, así como las instituciones públicas y las privadas, participan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. Su estructura se caracteriza por los actores corporativos autónomos, por la interacción entre organizaciones y porque considera en el centro del análisis al gobierno, a partir del hecho de que éste es responsable de la dirección y coordinación de la sociedad y del desarrollo del país.

Luis Fernando Aguilar Villanueva señala que, frente a la perspectiva de la gobernabilidad, que esencialmente se ocupa de las capacidades de gobierno, entendidas éstas como los recursos o poderes de que debe disponer para estar en condiciones de gobernar a la sociedad, *la gobernación o gobernanza se enfoca al proceso directivo de la sociedad, en el que el actor gobierno es un agente integrante de dicho proceso, con un papel significativo y decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser el único actor directivo, el que trasciende o domina la dinámica de la sociedad en todos los asuntos que son de su interés.* Además, añade que el concepto de gobernanza es un concepto bifronte:^{1/} por un lado, mira hacia el pasado de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo, desarrollismo, etc.), y se aparta de esos modos gubernativos; por otro, mira hacia el perfil futuro de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, independientes e interdependientes en sus actividades, e indica el nuevo modo de gobernar, configurado en un contexto social

^{1/} La Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española define bifronte como "de dos frentes o dos caras".

distinto, caracterizado por la globalización, la democracia, la creciente autonomía personal y una notoria diferenciación funcional de la sociedad.^{2/}

La gobernanza se ha constituido en un aspecto fundamental de las organizaciones y de lo gubernamental, al involucrar todos los procesos, direcciones, modelos o estructuras que guían o restringen el comportamiento de la institución y de sus propios miembros; además, forma parte esencial del funcionamiento de todas las instituciones gubernamentales y, al mismo tiempo, es primordial para la ejecución efectiva de sus respectivas políticas. En este sentido, es necesaria la conceptualización de los elementos que conforman a la gobernanza en las instituciones públicas y de los principios básicos para poder implementarlos.

Para dichos fines, a continuación se presenta una retrospectiva del concepto de gobernanza y se destacan las implicaciones de la misma, en el desarrollo de las naciones.

6.1. Retrospectiva del concepto de gobernanza y su importancia para las instituciones públicas y privadas

La gobernanza desde el punto de vista de los organismos multilaterales, internacionales, nacionales y de los sectores público y privado

La gobernanza corporativa, como se le conoció a partir de 1990 entre empresas y organizaciones, destaca los elementos como la integridad y transparencia para cumplir adecuadamente con las responsabilidades de las corporaciones, así como con una mayor rendición de cuentas de los directivos ante los inversionistas.

En 1991 el Banco Mundial (BM), debido a su cercanía con instituciones públicas, por la ejecución de proyectos financiados y por el apoyo a los programas de reforma de las políticas de ajuste mediante mercados de operaciones estructurales o sectoriales, mostró el interés por entender los enfoques de las empresas privadas y de las organizaciones enfocadas en el desempeño de las mismas, como el de la gobernanza. Como resultado de estos análisis, no sólo se consideró la gobernanza como un aspecto relevante para mejorar el desempeño de las instituciones públicas, sino esencial para cualquier política gubernamental en favor del desarrollo humano. Como resultado, el BM realizó un estudio con mayor alcance, en el cual incorporó un concepto de gobernanza en el que se resume como *la creación de políticas públicas, una burocracia con ética profesional; una crítica al gobierno por sus acciones, y una sociedad civil con fuerte participación en los asuntos públicos*. Asimismo, señaló los elementos clave que la componen (las normas internas y las restricciones; de "voz" y de

^{2/} Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, 2005.

asociación, para solicitar la retroalimentación del cliente y la competencia), y definió la relación entre la misma y el desarrollo.^{3/}

En 1992, el Comité de Asuntos Financieros de la Gobernanza Corporativa, en el Reino Unido (también conocido como Comité Cadbury), señaló que la gobernanza *es el sistema efectuado por el Consejo de Administración para dirigir y controlar a las compañías mediante el establecimiento de los objetivos estratégicos, el liderazgo, la supervisión y, precisamente, el reporte a los accionistas sobre la gestión de la corporación.*^{4/} Asimismo, el Consejo de Informes Financieros (FRC, por sus siglas en inglés) incorporó dicho concepto en el Código de Gobernanza Corporativa del Reino Unido que emitió en 2001.^{5/}

En 1997, el Fondo Monetario Internacional (FMI) hizo referencia al rol del BM para una buena gobernanza y su contribución al desarrollo de las capacidades para manejar adecuadamente los asuntos económicos, políticos y sociales.^{6/}

Por su parte, la OCDE, en diversos documentos dados a conocer desde 1999, hace referencia a los principios en materia de gobierno corporativo, como elementos de base para un régimen de buen gobierno corporativo, los cuales forman parte de un esfuerzo internacional para promover mayor transparencia, integridad y acato a las leyes. En 1999 se publicaron los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE.

En 2001, la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés) publicó un estudio sobre gobernanza en el sector público.^{7/} En dicho documento, indicó que la gobernanza se refiere a *las estructuras y procesos mediante los cuales las organizaciones dirigen, controlan, rinden cuentas, toman decisiones y regulan el comportamiento en la cúspide del poder.* En lo referente a sus componentes o elementos, dicha organización mencionó que la gobernanza comprende las disposiciones (políticas, económicas, sociales, medioambientales, administrativas, legales, entre otras) que garantizan que los resultados previstos para los diversos interesados serán alcanzados. Asimismo, esta agrupación profesional señaló que la gobernanza involucra un compromiso de la organización de servir a la ciudadanía, y que sus elementos son la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas.

En 2004, la OCDE^{8/} actualizó y publicó los principios del gobierno corporativo, que consisten en una serie de relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su consejo, sus accionistas y otras partes interesadas, que permiten establecer los objetivos para la empresa y determinar los medios para alcanzarlos, así como

^{3/} Banco Mundial, *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*, Washington, D.C., 1991.

^{4/} International Federation of Accountants, (IFAC) y Comité Cadbury, *Report of the Committee on The financial Aspects of Corporate Governance*, 1992.

^{5/} International Federation of Accountants (IFAC), *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, 2001.

^{6/} Fondo Monetario Internacional, *Good Governance. The IMF's Role*, Washington, D.C., 1997

^{7/} Ibid.

^{8/} Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, *Principios de Gobierno Corporativo*, 2004.

supervisar su cumplimiento. Siete años después, en 2011, este organismo aportó mayores detalles, consideró diferentes escenarios y aludió a diversas dependencias, entre ellas, las relacionadas con el uso de los recursos públicos; además señaló que los componentes organizativos y estratégicos que conforman a la gobernanza son el marco jurídico y regulatorio efectivo para las instituciones públicas; la actuación del estado como propietario; el tratamiento equitativo de los accionistas; las relaciones con partes interesadas; la transparencia y divulgación, y las responsabilidades de los consejos de administración de las empresas públicas. Adicionalmente, reconoció otros dos elementos de la gobernanza que son alcanzados con el apoyo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: la rendición de cuentas y la evaluación.

Por su parte, el Instituto de Auditores Internos (IIA, por sus siglas en inglés) señaló en 2006 que la gobernanza se refiere a la *combinación de procesos y estructuras implantados por el Consejo de Administración para informar, gestionar y vigilar las actividades de la organización con el fin de lograr sus objetivos*. En su guía complementaria de 2012 señaló que la gobernanza en el sector público tiene elementos íntimamente relacionados con el compromiso de la organización de servir a la sociedad en la que se encuentra, tales como: rendición de cuentas, transparencia, integridad y equidad.^{9/}

En 2009, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señaló que *la gobernanza son las estructuras, procesos, normas, valores y reglas mediante las cuales los asuntos públicos son manejados, con el propósito de asegurar la rendición de cuentas, transparencia, respuesta, estado de derecho, estabilidad, equidad e inclusividad, empoderamiento y amplia participación*. Además, señaló que los componentes básicos de la gobernanza involucran habilidades, valores y canales con agentes externos para mejorar la calidad de las políticas, tales como la participación; estado de derecho; transparencia; responsabilidad; orientación al consenso; equidad e inclusividad; efectividad y eficiencia, y rendición de cuentas.^{10/}

En 2010, el BM presentó un análisis sobre la gobernanza con base en 215 economías, entre 1996 y 2010, y, para medir la misma, consideró el proceso para elegir y reemplazar a las autoridades; la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas; el respeto de los ciudadanos y el Estado, así como las interacciones entre ellos.^{11/}

Posteriormente, otras instituciones y organizaciones gubernamentales relacionadas con el uso de los recursos públicos comenzaron a abordar el concepto de gobernanza. En particular, en 2011, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) publicó un

^{9/} The Institute of Internal Auditors, *Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance*, 2012.

^{10/} Organización de las Naciones Unidas, *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance?* Editorial UNESCAP, Thailand, 2009.

^{11/} Kauffman, Daniel; Kray, Aart y Mastruzzi, Massimo, *Measuring Good Governance. Methodology and Analytical Issues*, Banco Mundial, núm. 5430, septiembre 2010.

documento para fomentar un gobierno abierto en el manejo de recursos públicos, en el que resaltó que *la gobernanza consiste en mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos gestionan los recursos y asuntos del país*, tales como la articulación de sus intereses, el ejercicio de sus derechos legales, el cumplimiento de sus obligaciones y la resolución de sus diferencias.^{12/}

La definición de auditoría interna publicada en 2013 por The Institute of Internal Auditors (IIA) mencionó que la auditoría interna apoya a la institución a cumplir sus objetivos y aporta un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión de riesgos, el control interno y la gobernanza de los sistemas y procesos. Además hace referencia a la función de auditoría, a través de un enfoque basado en riesgos, como la tercera línea de defensa que ofrece garantías sobre la eficacia de la gobernanza, la gestión de riesgos y el control interno para el Consejo de la institución y la alta dirección.^{13/}

El IIA refirió el concepto de gobernanza como *las políticas, los procesos y las estructuras utilizadas para dirigir y controlar las actividades de organización, lograr los objetivos, y proteger los intereses de las partes involucradas de conformidad con las normas éticas*.^{14/}

En 2014, el IIA emitió una guía práctica para evaluar la organización de la gobernanza en el sector público, para lo cual señaló que debe considerarse el proceso y estructura de la Junta de Gobierno y del Comité de Auditoría; de la estrategia institucional; de la ética; del cumplimiento; de la rendición de cuentas; de la supervisión; de los riesgos, y de las tecnologías de información. La evaluación de la gobernanza del sector público requiere un firme entendimiento de las características, estructura y procesos de rendición de cuentas que prevalecen en el entorno del auditor, ya sea internacional, nacional, regional o local.^{15/}

Por otra parte, también en 2014, la IFAC y el Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad de Canadá (CIPFA, por sus siglas en inglés) consideraron que *la gobernanza involucra ampliamente la relación entre la entidad y la sociedad en general* y que requiere, específicamente, un comportamiento íntegro, ético y respetuoso del Estado de derecho; aseguramiento de un gobierno abierto y compromiso de las partes interesadas; medición de resultados mediante los beneficios sustentables económicos, sociales y ambientales; determinación de las intervenciones para alcanzar los objetivos; desarrollo de las capacidades de la entidad y sus miembros; administración de riesgos y desempeño; implementación de buenas prácticas de transparencia; presentación de informes y auditoría para ofrecer una rendición de cuentas efectiva. En el mismo año, el IFAC señaló los elementos organizativos y preceptivos de la gobernanza que permiten facilitar una administración

^{12/} The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), INTOSAI GOV 9160: *Enhancing Good Governance for Public Assets - Guiding Principles for Implementation*, 2011.

^{13/} The Institute of Internal Auditors (IIA), *Global Advocacy Platform*, 2013.

^{14/} *Ibid.*

^{15/} The Institute of Internal Auditors (IIA), *Practice Guide: Assessing Organizational Governance in the Public Sector*, 2014.

efectiva, emprendedora y prudente: liderazgo, efectividad, rendición de cuentas, remuneración y relaciones con las partes interesadas.^{16/}

En 2011 Her Majesty's Treasury (HM Treasury) del Reino Unido, responsable de emitir y establecer las disposiciones relativas a la gestión pública, conceptualiza a la gobernanza como *la manera de dirigir, controlar y liderar las organizaciones; definir relaciones, derechos y responsabilidades de quienes trabajan dentro y fuera de la organización; determinar normas y procedimientos que establezcan objetivos organizacionales, y proporcionar medios para alcanzar esos objetivos y monitorear el desempeño*. Además, indica que el gobierno abierto es fundamental para el funcionamiento eficaz de las organizaciones públicas y señala como elementos clave para lograrlo: gobernanza, liderazgo, eficacia, rendición de cuentas y sostenibilidad.^{17/}

A la fecha, HM Treasury ha publicado más de 1,200 artículos relacionados con el tema de gobernanza, los cuales incluyen estudios, reportes e informes de relaciones con la gestión financiera, marcos de gobierno corporativo, códigos de normas de conducta, análisis de políticas de gobierno, reglas de gobierno, autoevaluación, entre otros.

En 2014 el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) publicó un "Referencial Básico de Gobernanza", en el que se conceptualiza a la gobernanza en las instituciones públicas, así como sus principios, componentes, directrices y niveles de análisis, con base en las "buenas prácticas de la gobernanza pública", con el objetivo de mostrar e incentivar a los funcionarios públicos a adoptar dichas prácticas, además de convertirse en una guía para la actuación del propio tribunal en la mejora de su gobernanza interna.

En dicho documento se define a la gobernanza en el sector público como *un conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control puesto en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y a la presentación de servicios de interés para la sociedad*. Los componentes determinados son: personas y competencias; principios y comportamientos; liderazgo organizacional; sistema de gobernanza; relación con las partes interesadas; estrategia organizacional; alineación transorganizacional; gestión de riesgos y control interno; auditoría interna, y rendición de cuentas y transparencia.^{18/}

En Brasil, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (Secretaría de Gestión) realiza funciones equivalentes a la SFP en México: dictar las disposiciones normativas en materia de integridad, control interno, riesgos, auditoría, responsabilidades administrativas y situación patrimonial, transparencia y rendición de cuentas, entre otras.

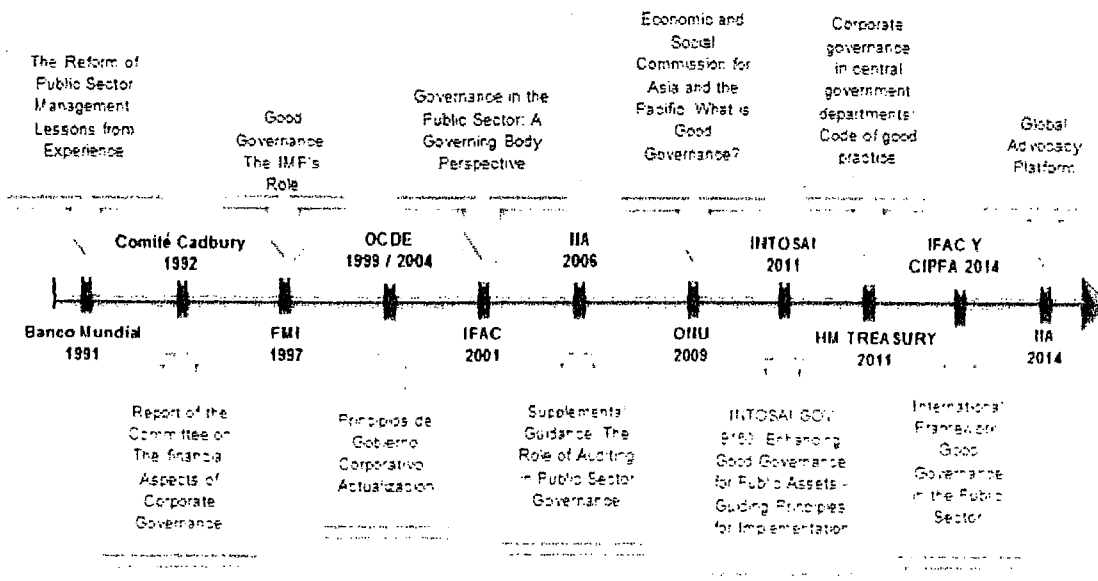
^{16/} International Federation of Accountants (IFAC) e Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad de Canadá (CIPFA), **International Framework: Good Governance in the Public Sector**, 2014

^{17/} Her Majesty's Treasury, **Corporate Governance in Central Government Departments: Code of Good Practice**, 2011.

^{18/} Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), **Referencial Básico de Gobernanza. Aplicable a los Organismos y Entidades de la Administración Pública. El Papel de las EFS en Relación con la Gobernanza Pública**, 2a. Edición, Brasilia, 2014.

A continuación se presenta la línea de tiempo donde se aprecian las publicaciones e investigaciones internacionales destacadas en materia de gobernanza.

LÍNEA DEL TIEMPO DE LAS PRINCIPALES PUBLICACIONES E INVESTIGACIONES SOBRE GOBERNANZA PARA LAS INSTITUCIONES



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

La gobernanza desde la perspectiva de las instituciones académicas, investigadores y teóricos del tema

Debido a la trascendencia entre organismos privados e independientes, la gobernanza comenzó a ser un tema relevante en los círculos académicos y profesionales, los cuales buscaron capturar la forma en que está podría ser aplicada adecuadamente.

Diversos investigadores y teóricos en la materia consideran que la gobernanza es un elemento vital en el desarrollo económico, político y social de los países; al respecto, se han emitido varias perspectivas generales, destaca Luis F. Aguilar Villanueva, quien describe que la democratización de varios países ha originado una preocupación por la forma en que son atendidas las demandas de la ciudadanía. Hacia 1990, Merilee Grindle puntualiza que dichas demandas serían satisfechas mediante la labor de organizaciones privadas y

gubernamentales: las empresas utilizarían ciertas condiciones a fin de alcanzar sus objetivos, mientras que los gobiernos establecerían precisamente las condiciones para la competencia económica y política.^{19/}

En la medida en que se reconoció la importancia de la labor del Estado y se consideró como contexto internacional de la época, Richard J. Stillman puntualiza que la administración es un elemento clave para mejorar la eficiencia, eficacia y economía de las organizaciones sociales dado su complejo contexto, que ha impulsado el uso de redes, instrumentos de dirección, altas tecnologías y conocimientos especializados provistos por organizaciones públicas, privadas y académicas. Como resultado de estos esfuerzos, se visualizó a la gobernanza como un elemento amplio y complejo que lidiaba expresamente con la capacidad del Estado para alcanzar las expectativas de la ciudadanía.^{20/}

Merilee Grindle advierte que, desde 1990, los investigadores comenzaron a integrar conceptos sobre la gobernanza y a establecer la relación entre la misma y el desarrollo. Francis N. Botchway,^{21/} en una publicación de 2001, describió la historia del concepto de gobernanza en las agendas políticas, enfatizó que la buena gobernanza ha sido un término ampliamente utilizado en los últimos años para profundizar sobre las carencias de los Estados y estipuló que *la gobernanza está principalmente compuesta por democracia, Estado de derecho, discreción limitada y descentralización*. La académica Susan D. Phillips^{22/} sostuvo, en una publicación de 2004, que *los principales componentes de gobernanza son la colaboración, elección de instrumentos o metodologías, gestión horizontal dentro del gobierno y redes sociales*. En el mismo año, en un análisis comparativo realizado por Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, hacen referencia que para Robert E. Goodin *la gobernanza es la dirección de la sociedad por parte de los servidores públicos con cierto control sobre ella*, y para Kauffman, *la gobernanza implica una especie de guía*.^{23/}

En un estudio realizado por John D. Donahue y Joseph S. Nye, en 2010,^{24/} se mencionó que *la gobernanza se refiere a los procesos e instituciones, tanto formales e informales, que guían y restringen las actividades colectivas de un grupo*, por lo que la gobernanza involucra a grupos diferentes -como empresas, organizaciones civiles y gobiernos- y que el gobierno es solamente uno de ellos. Shafritz, Russell y Borick añadieron, en 2011, que *la gobernanza se refiere a los esfuerzos interorganizacionales para hacer frente a problemas mediante el uso de redes de personas y organizaciones*, y que corresponde al titular o director coordinar dichos esfuerzos, en los que participará todo el personal.^{25/}

^{19/} Merilee S. Grindle es Edward S. Mason, Professor of International Development and Director of the David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University.

^{20/} Stillman, Richard J., **Public Administration. Concepts and Cases**, Wadsworth Cengage Learning, Canadá, 2010.

^{21/} Botchway, Francis N., **Good Governance: the Old, the New, the Principle, and the Elements**, Florida Journal of Law, 2001

^{22/} Phillips, Susan D., **The limits of horizontal governance: Voluntary Sector-Government Collaboration in Canada**, Society and Economy, vol. 26, núm. 23, 2004.

^{23/} Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert, "**Public Management Reform**", a comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press, 2004.

^{24/} Donahue, John D. y Nye, J. Joseph S., **Governance in a Globalization World**, Brookings Institution, Washington D.C., 2000.

^{25/} Shafritz, Jay M.; Russell, E.W. y Borick, Christopher P., **Introducing Public Administration**, Longman-Pearson, 2011.

6.2. Implicaciones de la gobernanza para las instituciones públicas y privadas

La gobernanza tiene múltiples implicaciones en el ámbito político, en particular, consolida el uso del enfoque de “Nueva Gerencia Pública” (NGP) para generar un gobierno eficaz y eficiente. La NGP, término que David Osborne y Ted Gaebler formularon, considera a los ciudadanos como clientes, se enfoca en los resultados, descentraliza la autoridad, reduce la burocracia y promueve la competitividad al interior y al exterior del gobierno. ^{26/}

Por su parte, Eran Vigoda concretizó que *la NGP es un enfoque que emplea conocimientos y experiencias del manejo de los negocios y otras disciplinas a fin de mejorar la eficiencia, efectividad y desempeño de los servicios públicos en las burocracias.* ^{27/} Brian R. Fry y Jos Raadschelders, concluyeron que *la NGP se basaba en la participación, descentralización y representación burocrática; criticaba la “vieja” administración pública por la falta de una ideología y filosofía explícita y apoyaba un rol activo del administrador en la búsqueda de la equidad social.* ^{28/} El éxito del mencionado enfoque fue tal, que la administración del presidente William Clinton en los Estados Unidos de América estableció la Revisión Nacional de Desempeño, la cual consistió en un análisis del sector público federal y propuestas específicas en consideración de cuatro principios: un gobierno con sentido, obtención de resultados, considerar a los ciudadanos primero y reducción del gasto. ^{29/}

Es de señalarse que, a diferencia de la NGP, la gobernanza analiza la relación entre el gobierno y la sociedad en la búsqueda de la prosperidad económica y estabilidad social, no obstante, están relacionadas, pues ambas tienen por objeto que el gobierno atienda las demandas de la ciudadanía.

Las políticas públicas y gubernamentales resultan beneficiarias de la gobernanza. La política pública puede comprender los programas gubernamentales, ya sea directamente o mediante sus instituciones, en tanto tenga una influencia en la vida de los ciudadanos. Esta política puede ser considerada como la solución específica sobre cómo manejar los problemas sociales, según lo establece la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). ^{30/} La política pública es cualquier acción del gobierno que intenta cambiar determinada gestión.

En este sentido, la gobernanza es parte primordial en la existencia y efectividad de las políticas públicas y gubernamentales, puesto que considera los motivos, capacidades y habilidades de las instituciones y de sus

^{26/} Osborne, David y Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, 1992

^{27/} Vigoda, Eran, *New Public Management*, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, 2003.

^{28/} Fry, Brian R. y Raadschelders, Jos C.N., *Mastering Public Administration, From Max Weber to Dwight Waldo*, CQ Press, Washington D.C., 2008.

^{29/} Al Gore, *Creating a Government that Works Better & Costs Less. Report of the National Performance Review*, Office of the Vice President, Washington, D.C., 1993.

^{30/} Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Política y Políticas Públicas*, Chile, 2004.



miembros para alcanzar los objetivos que favorezcan a la ciudadanía. Además, fortalece el proceso de rendición de cuentas debido a que implica un compromiso ante la ciudadanía.

Al respecto, la IFAC y el Comité Cadbury señalan que la rendición de cuentas *es el proceso mediante el cual las entidades del sector público y los individuos dentro de ellas permiten el escrutinio externo y se responsabilizan de sus decisiones y acciones, incluida la forma en que se administran los fondos públicos y su desempeño.*^{31/} Andreas Schedler indica que la rendición de cuentas consiste en la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones, de justificarlas en público y de ser sancionados en caso de que hayan efectuado una falta.^{32/}

Por lo que respecta a la APF en México, la SFP menciona que la rendición de cuentas *“significa que las personas, los organismos y las organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad civil) tienen la responsabilidad del adecuado cumplimiento de sus funciones”.*^{33/}

En este sentido, las instituciones con una buena gobernanza no sólo permiten el acceso a su información, sino que muestran un compromiso para responder ante el escrutinio de la misma con el propósito de mejorar las políticas que emprenden y beneficiar progresivamente a la sociedad y a sus miembros.

La gobernanza, también, puede repercutir favorablemente en el combate a la corrupción en las instituciones del sector público federal, ya que constituye una serie de estructuras, normas y disposiciones que permiten incidir en la conducta de quienes participan en una institución y de sus miembros hacia ciertos objetivos de manera adecuada. La ONU define la corrupción como aquella *“realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad”.*^{34/} La gobernanza, por lo tanto, constituye un elemento importante en la prevención de la corrupción, puesto que genera cooperación y coordinación entre los miembros de una institución con la finalidad de lograr los objetivos institucionales, con un esmerado compromiso, con el bien común y un decidido rechazo a las conductas que sólo privilegien el bien de unos cuantos.

La gobernanza no es un concepto estático sino uno dinámico, y que cambia, en parte, por las circunstancias que enfrenta. Por tal motivo, resulta vital que la gobernanza considere actualmente los aspectos siguientes:

- Involucrar el desarrollo de nuevas estrategias y tácticas administrativas para enfrentar los retos que supone la implementación de políticas no emprendidas.

^{31/} IFAC, *óp. cit.*, p. 8.

^{32/} Schedler, Andreas, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, 2011.

^{33/} Secretaría de la Función Pública. *Rendición de Cuentas*, [en línea] <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/> [consulta: 12 noviembre de 2015]

^{34/} Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2011

- Desarrollar nuevas habilidades y modelos y guías para hacer frente a esos retos es un elemento vital para tener un desempeño óptimo.
- Fomentar la coordinación y cooperación entre agentes gubernamentales y no gubernamentales a fin de que las políticas tengan mayor legitimidad.
- Permitir que la sociedad civil y el gobierno intercambien aportaciones y, al mismo tiempo, que este último articule y se responsabilice de los propósitos y estrategias que establezca.
- Promover el bien común o desarrollo, en otros términos, el uso de la administración para cumplir los objetivos de programas que atiendan las necesidades de la ciudadanía.

La historia y la conceptualización de la gobernanza muestran que, si bien este término ha cambiado en función del tiempo y las circunstancias, ha conservado un aspecto medular: no se basa en los límites de la participación de algunos individuos o instituciones en particular, sino en la forma en que éstos ejercen su poder sobre determinados grupos. La mayor parte de los conceptos consideran a la gobernanza como procesos, instituciones, direcciones, guías o estructuras. La generalidad de los términos involucran las acciones de guiar, controlar, determinar o proveer. En lo referente a los objetos, una gran cantidad de conceptos alude a las actividades de las organizaciones. En cuanto a los sujetos involucrados con la gobernanza, casi todos los autores enfatizan el papel de las autoridades y algunos, el de la ciudadanía. Con respecto de los objetivos de las instituciones, se destaca la importancia de que éstos sean establecidos, así como los medios y formas de supervisión para asegurar su cumplimiento.

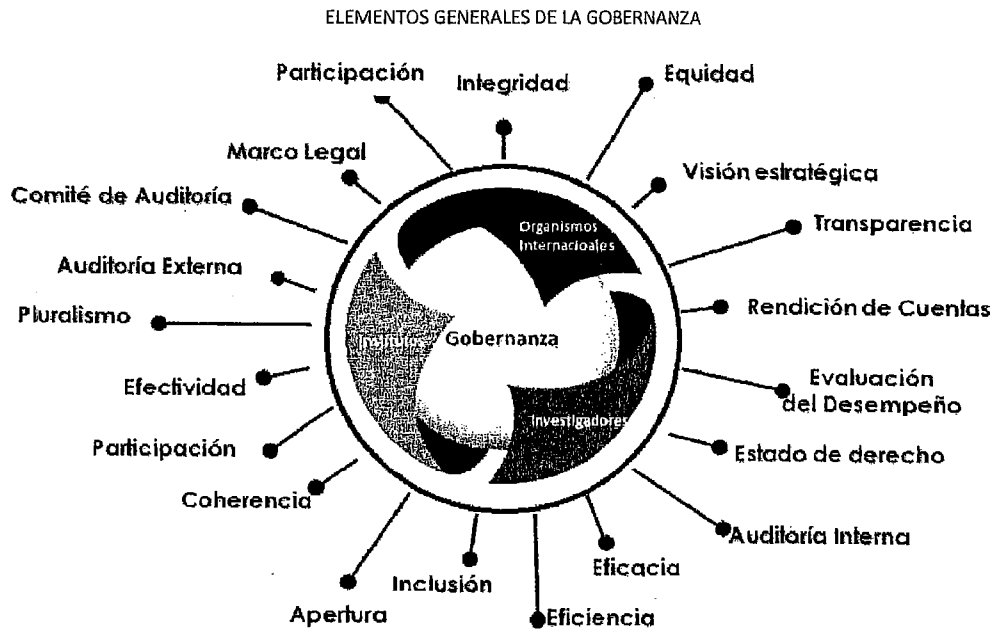
La gobernanza constituye un aspecto fundamental de las organizaciones y del gobierno, al involucrar todos los procesos, direcciones, modelos o estructuras que guían o restringen el comportamiento de la institución y de sus propios miembros; además, forma parte esencial del funcionamiento de todas las instituciones gubernamentales y, al mismo tiempo, es primordial para la ejecución efectiva de sus respectivas políticas, al considerar un amplio número de actores, desde la propia institución hasta las que la rodean; desde los ciudadanos que están dentro de una organización hasta los que están fuera de ella hay una mayor transversalidad y, por lo tanto, un fomento a una sociedad inclusiva, plural y democrática.

Asociado con lo anterior, la gobernanza favorece la labor de fiscalización del gobierno. Al respecto, la OCDE señala que las Entidades Fiscalizadoras Superiores son actores relevantes para fomentar la buena gobernanza de un país por, al menos, tres motivos. En primer lugar, porque son actores clave en el proceso de rendición de cuentas de los gobiernos, puesto que cumplen la función de evaluar el uso de los recursos de las entidades conforme a sus responsabilidades. En segundo lugar, brindan confianza a la ciudadanía, lo cual resulta vital para mantener la estabilidad de cualquier proceso, norma o directriz. En tercer lugar, ofrecen información



sobre la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos, lo cual genera que se modifiquen, se acentúen o se nulifiquen ciertos procesos, normas y directrices que integran a la gobernanza.

En el siguiente esquema se muestran los elementos de la gobernanza considerados por las mejores prácticas internacionales en la materia.

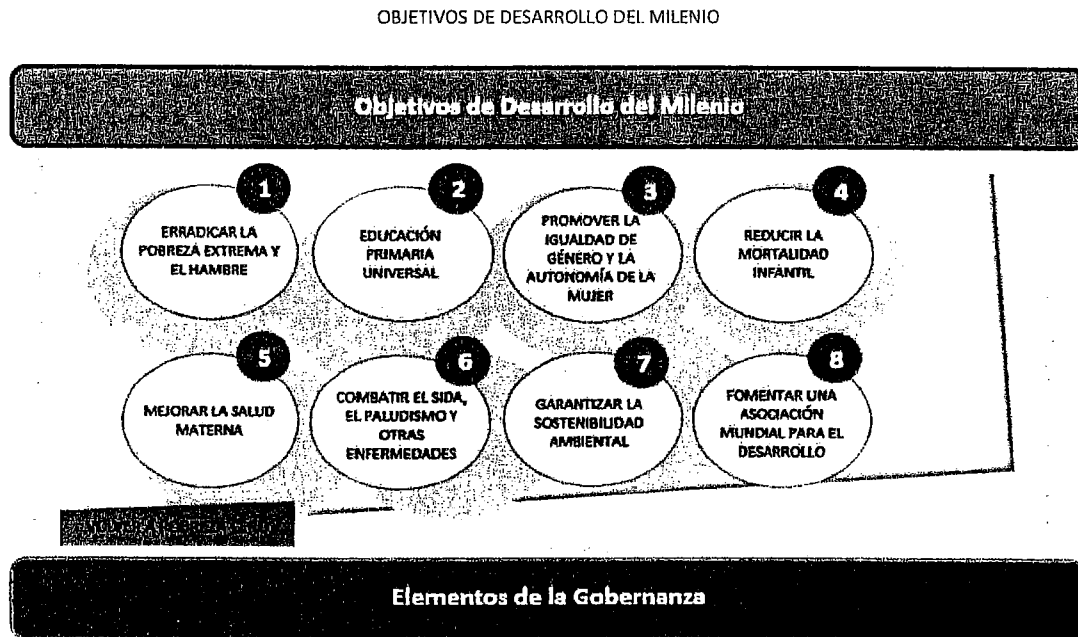


FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

Es importante destacar, también, la contribución de la gobernanza al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados por los países miembros de la ONU, mediante el aseguramiento de las instituciones, la rendición de cuentas, la transparencia, la responsabilidad, el estado de derecho, la estabilidad, la equidad, la inclusividad, el empoderamiento y la participación mayoritaria. Dichos objetivos buscan incidir en el desarrollo humano al erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos; reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Por tal motivo, la gobernanza es un medio para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio al proveer una serie de estructuras y procedimientos estratégicos y organizacionales y fomentar habilidades para la gestión adecuada de los recursos, la promoción de los valores

éticos y morales necesarios para establecer políticas que comprometan al personal con el desarrollo humano, entre otros.^{35/}

En el siguiente esquema se presentan los Objetivos de Desarrollo del Milenio.



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

^{35/} Organización de la Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo de un Plan Práctico para Conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2005.

7. Desarrollo

7.1. La gobernanza en las instituciones del Sector Público Federal en México

La gobernanza reviste un papel relevante para el logro de los objetivos de las instituciones del sector público federal en México, puesto que favorece el alcance de sus metas, al brindar las pautas básicas del comportamiento de éstas y de su personal, y contribuye a la mejora de gestión pública, ya que promueve la eficacia, eficiencia e innovación.

De acuerdo con las mejores prácticas en materia de gobernanza, el gobierno debe emitir disposiciones para las instituciones que la conforman respecto de su orden normativo, su forma de gobernar, sus políticas, sus modelos de organización y sus procesos administrativos, entre otros, así como evaluar estos aspectos en tales instituciones.

En México, en los últimos 30 años han ocurrido cambios de fondo, al igual que en el entorno internacional, que han modificado la configuración del Estado, los acuerdos con la sociedad y las relaciones entre el poder público y las organizaciones. Para algunos autores, los cambios del Estado y de la sociedad fueron la respuesta a los sistemas políticos, estilos de gobernar y las crisis económicas acontecidas.^{36/}

Estos cambios han generado una mayor participación ciudadana, pluralidad en la conformación de los órganos legislativos y en la vida pública; independencia política de los partidos, grupos económicos, organizaciones civiles y ciudadanos comunes.

En este entorno, el proceso de gobernanza requiere de un gobierno capaz, experto y competente; eficaz en su organización, control y operación; robusto en sus finanzas; transparente; sujeto al marco jurídico que regule su actuación, y eficiente en su administración. Lo anterior, representa el perfil que ha ido tomando el nuevo modo de gobernar en el ámbito internacional y que destaca la relación entre el gobierno y la sociedad, que son interdependientes, a fin de lograr los fines públicos o privados.

En México, estudiar la gobernanza requiere de una constante revisión y evaluación de los elementos que la conforman. Esta no debe considerarse solamente como un sinónimo de estabilidad, permanencia y perdurabilidad, sino como una situación de balance entre las capacidades del Estado y las necesidades del ciudadano.

Cabe mencionar que la mejora de la gobernanza en el sector público es un aspecto importante en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), cuya creación trajo consigo las recientes reformas constitucionales en la

^{36/} Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobierno y Administración Pública*, Biblioteca Mexicana, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), 2013.

materia. En el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se establece que el SNA representa una instancia de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno encargados de la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, hechos de corrupción, fiscalización y control de los recursos públicos. Entre sus actividades se encuentra el diseño y la promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, así como la elaboración de un informe sobre su desempeño y las políticas y programas en la materia.

Por su parte, el Sistema Nacional de Fiscalización tiene entre sus objetivos el establecer un ambiente de colaboración efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, en el cual exista una misma visión y normas profesionales; valores éticos, y capacidades técnicas. Lo anterior, con el propósito de generar las condiciones e incentivos para que la auditoría gubernamental contribuya al fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel nacional.³²⁷ El SNF se constituye de cinco grupos de trabajo:

- Normas Profesionales,
- Jurídico Consultivo,
- Control Interno,
- Contabilidad Gubernamental, y
- Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público.

Asimismo, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, del cual la ASF forma parte, se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano, y tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la normativa aplicable en la materia.

Dicho sistema nacional se conforma a partir de la coordinación entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno, con el propósito de contribuir a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.

³²⁷ Auditoría Superior de la Federación, *Bases Generales de Coordinación para Promover el Desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización*, 2012.

En este contexto, es importante determinar cómo y cuándo se inserta el tema de la gobernanza en los objetivos nacionales y de política pública en el Gobierno Federal, a fin de identificar las acciones realizadas en torno de la organización, estructura y administración de las instituciones del sector público federal.

En México, por lo que respecta al Poder Ejecutivo Federal, es en el proceso de planeación del desarrollo en donde se han plasmado los objetivos de políticas públicas, así como las directrices respecto de la organización, estructura y administración de las dependencias y entidades de la APF.

La planeación en México, jurídicamente, data de hace más de 80 años, no obstante su implementación y funcionamiento tienen apenas no más de 30 años, a lo largo de los cuales se han emitido los planes y programas correspondientes a cada periodo de gobierno.

A continuación, se abordan brevemente los antecedentes identificados en las políticas de Estado que se ven reflejadas en materia de gobernanza y que se han venido conformando y emitiendo por el Poder Ejecutivo Federal.

La creación de las bases jurídicas, orgánicas y metodológicas de la planeación del desarrollo en México constituye un proceso continuo, en cuyo transcurso se han ido perfeccionando sus procedimientos, instrumentos, soportes institucionales y catálogos estratégicos.

En 1930 se publicó la Ley sobre Planeación General de la República,^{38/} en la que se estableció que la planeación del país tenía por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlos de manera ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

El primer Plan Sexenal se elaboró durante la administración de 1934 a 1940 y constituyó la primera agenda de trabajo gubernamental en la historia del país. En él, se señalaron los principales compromisos adquiridos por el Ejecutivo Federal y las acciones que realizaría la APF durante su gestión. No obstante, fue en el periodo de 1952 a 1958 cuando la planeación cobró importancia en virtud del control del gasto y la programación, entre otros aspectos.

Durante el sexenio de 1958 a 1964 se promovió la modificación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a fin de adecuar la estructura de la APF a las necesidades de la planeación del desarrollo, por lo que en agosto de 1961 se emitió el Decreto Presidencial donde se estableció la elaboración de distintas clases de programas de desarrollo (nacional, especial y regional), formulados bajo criterios de planeación integral para

^{38/} Diario Oficial de la Federación, publicado el 12 de julio de 1930.

coordinar los esfuerzos de las diferentes dependencias federales, estatales y municipales. También se reconoce la necesaria participación de las organizaciones del sector privado.

El impulso realizado a la planeación durante dicha administración se desaceleró durante el periodo de gobierno de 1964 a 1970, durante el cual se privilegió la aceptación de la idea de la planeación del desarrollo por parte de los sectores empresariales.

En este periodo se elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966 a 1970, también conocido como "Plan de Acción del Servidor Público". Con este documento se pretendieron ordenar al conjunto de acciones realizadas por las dependencias de la APF, por medio de lineamientos y políticas.

En la administración de 1970 a 1976 se publicó el Acuerdo Presidencial mediante el cual se crearon diversas comisiones para la coordinación de materias como gasto público; administración; organización y métodos, y la programación, entre otras. En paralelo se elaboraron planes y programas sectoriales y regionales.

Durante la administración 1976 a 1982 se dio énfasis a responder a una visión globalizadora del desarrollo. Se emitió el ordenamiento que transformó a las dependencias centralizadas (secretarías) en unidades de responsabilidad sectorial, facultándolas para dirigir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales que para tal efecto se agruparon en el sector de su competencia, lo que implicó la agrupación de alrededor de 910 entidades paraestatales existentes.

La conformación integral del sistema de planeación en términos de órganos, procedimientos, criterios e instrumentos se plasmaron en el modelo de Convenio Único de Coordinación (1980) y en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, instrumento mediante el cual se materializó el primer ejercicio de integración programática de carácter nacional, previo a la emisión de la Ley de Planeación. La expedición de dicho plan significó el comienzo del acceso de la ciudadanía a la información relativa a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de los programas que para el desarrollo del país realizan las autoridades y la actuación de las dependencias gubernamentales, cuyas acciones no estaban disponibles para los ciudadanos. No obstante, en este Plan Global de Desarrollo no se establecieron objetivos respecto de la gobernanza en las instituciones públicas.

Durante la administración de 1982 a 1988 el Ejecutivo Federal siguió la tendencia mundial caracterizada por la transición de la desregulación económica-social-administrativa, cuyos objetivos quedaron plasmados en la política pública de mejora regulatoria y competitividad.

En este periodo se promovió una serie de reformas a la CPEUM con objeto de fijar los principios normativos del Estado como rector del desarrollo económico y social de la nación. Con ello se estableció que el Estado organizaría un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se determinaron los órganos responsables del

proceso de planeación y se instituyó la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo (PND), al que se sujetarían, obligatoriamente, los programas de la APF.

Al respecto, cabe mencionar la emisión de la Ley de Planeación en 1983, reglamentaria del Artículo 26 constitucional, que establece que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional de Desarrollo y, por lo tanto, elaborar, aprobar y publicar, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el PND, dentro de los seis primeros meses de la gestión del Presidente de la República en turno.

Es importante mencionar que en 1982 se constituyó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), actualmente Secretaría de la Función Pública, la cual formó parte central de la estrategia de “renovación moral de la sociedad” para responder a la crisis de confianza ciudadana y se planteó como una institución orientada a mejorar el control interno en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal, para lo cual concentró, en una misma línea de mando, las diversas áreas de supervisión y evaluación (contralorías internas, comisarios), que ya existían en las dependencias y entidades de la APF.

El PND elaborado para el periodo 1989 a 1994 tuvo como premisa la conducción y promoción del cambio por medio de las instituciones, con la finalidad de fortalecer la soberanía, la economía y el bienestar de la población. Este plan contempló, entre otros, el objetivo de adecuar las instituciones públicas y sus prácticas al “nuevo México político”, preservar el Estado de Derecho y ampliar la participación política, modernizar el ejercicio de la autoridad entre poderes y mejorando el desempeño de los funcionarios públicos, además de impulsar la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado en la conducción del desarrollo, así como al fortalecimiento del sector paraestatal, de tal forma que todas las empresas públicas fueran convertidas en modelos de eficiencia, cumplieran con los objetivos para los que fueron creadas y se apegaran a las normas que las rigen; de igual manera definió las líneas de autoridad y los objetivos globales y particulares de cada institución, para evaluar con mayor certeza sus resultados.

Durante esta administración se instrumentó el primer Programa de Desregulación Económica en México, con lo que se profundizó en la reforma del Estado, se intensificó el proceso de desincorporación de empresas públicas y adelgazó la estructura orgánica de las dependencias centrales y entidades paraestatales.

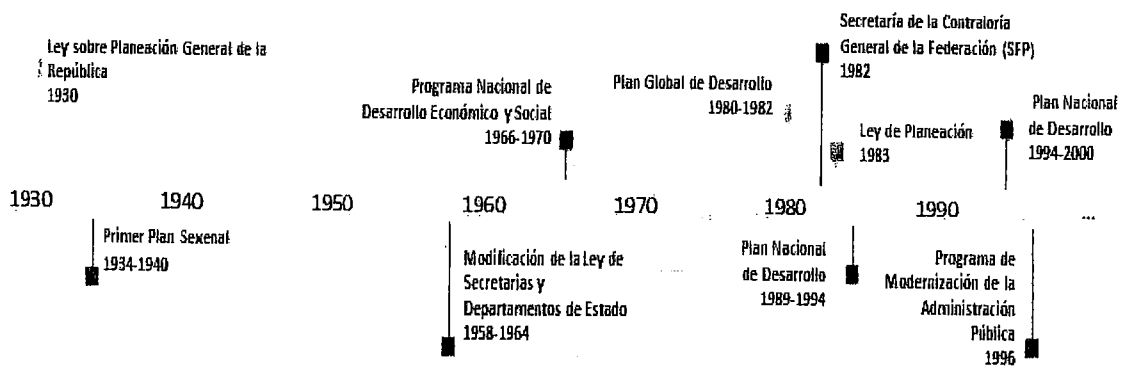
Cabe señalar que las primeras disposiciones que ubican al control interno dentro del ámbito legal y obligatorio en el sector público en nuestro país se remontan a 1986, cuando en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), por primera vez, se establece la responsabilidad para los órganos de control interno de presentar los informes de sus auditorías al director general de la entidad, al órgano de gobierno y demás instancias internas de decisión (Artículo 62, fracción III, de la LFEP); además, se estipuló la responsabilidad del director general de la entidad en cuanto al establecimiento de sistemas de control que fueren necesarios

(Artículo 61, fracción III, de la LFEP).^{39/} Con la emisión de dicha ley se abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.^{40/}

Asimismo, en 1992 se hicieron diversos ajustes relacionados con el sistema de las responsabilidades administrativas, entre los que destacan los relativos a las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; a la imposición de las sanciones de inhabilitación y económicas aplicables por el incumplimiento de dichas obligaciones, y al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación establecidos.

En la siguiente línea del tiempo se aprecia la inclusión del tema de gobernanza con los objetivos nacionales y políticas públicas en el periodo de 1930 a 2000.

GOBERNANZA EN LOS OBJETIVOS NACIONALES Y DE POLÍTICA PÚBLICA DEL EJECUTIVO FEDERAL, 1930 – 2000



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

Durante la administración 1994 a 2000, el PND estableció entre sus estrategias, realizar un esfuerzo profundo, constante y comprometido, que incluía medidas de carácter inmediato y, a la vez, cambios estructurales, a fin de prever la rendición de cuentas y asegurar que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredieran la ley o las normas de desempeño del servicio público, fueran sancionados conforme a la ley aplicable. El primer aspecto de esta estrategia implicó una reforma a los órganos de control interno y externo de la gestión pública y la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de la corrupción. En este periodo, se emitió el segundo Programa de Desregulación Económica (1995), mediante la expedición del Acuerdo para la Desregularización de la Actividad Empresarial (ADAE), el cual se centró en una estrategia pro-empresarial para mejorar el marco regulatorio, con el fin de transitar de un esquema de desregularización a uno de mejora regulatoria.

^{39/} Diario Oficial de la Federación, del 14 de mayo de 1986, última reforma publicada en mismo medio el 11 de agosto de 2014.

^{40/} Diario Oficial de la Federación, publicada el 31 de diciembre de 1970.

Paralelamente, se implementaron acciones para reestructurar el sistema de control interno del Poder Ejecutivo Federal; la dependencia encargada del control interno se transformó en órgano de promoción de la modernización y desarrollo de la administración pública. Se prospectó al autocontrol con un enfoque preventivo, para fortalecer las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño, dando resultados limitados.

En 1994, la SECOGEF se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con lo que se ampliaron sus funciones y actividades institucionales; al control interno se sumaron responsabilidades de modernización administrativa.

En mayo de 1996, se publicó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), con el objeto de sentar las bases para modernizar el aparato público; la SECODAM sería la encargada de impulsar dicho proceso en las dependencias y entidades de la APF.

En diciembre de 1996, se publicaron las "Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control" y en el año 2000 se estableció el objetivo de impulsar el fortalecimiento de los pilares de la gobernanza regulatoria en México.

El primer Programa de Fortalecimiento de Control Interno Institucional instrumentado por la SECODAM se emitió en 2001 y estableció las Normas Generales de Control Interno que deberían observar los titulares de las dependencias y entidades de la APF, y de la Procuraduría General de la República (PGR), a fin de coadyuvar al cumplimiento de sus metas y objetivos y prevenir los riesgos que puedan afectar el logro de éstos, así como propiciar el adecuado cumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar el ejercicio de la función pública. Otras de las estrategias y líneas de acción planteadas fueron la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la APF y la adopción del Código de Ética de los servidores públicos, principalmente.

En el PND de 2001 a 2006 se plantearon tres áreas generales (desarrollo social y humano; crecimiento con calidad y orden y respeto) y 19 objetivos estratégicos.

Cabe destacar que, como parte de los objetivos rectores de este plan, se estableció el abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la APF, con el objeto de alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía, mediante la promoción de una cultura de la legalidad.

En este sentido, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y de Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, 2002 - 2006, planteó entre sus objetivos estratégicos: prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; sancionar las prácticas de corrupción e impunidad; dar transparencia a la gestión pública y promover la participación de la sociedad.



Como una de las estrategias y líneas de acción para el logro de dichos objetivos, se estableció el fortalecimiento de los sistemas de control interno en la APF, con el propósito de impulsar el desarrollo de una cultura de control, al definir acciones concretas que permitieron comparar resultados planeados con los obtenidos, a fin de evaluar la gestión de las dependencias y entidades de la APF, además de establecer instrumentos y mecanismos de control preventivo para evitar actos de corrupción, con prioridad en aquellas áreas críticas susceptibles de mejora. Asimismo, se previó apoyar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada institución de la APF, mediante intervenciones que agregaran valor y ayudaran a mejorar su operación.

En 2003, la SECODAM se transforma en la SFP, a fin de reforzar sus atribuciones y funciones respecto de su responsabilidad para emitir los documentos normativos en materia administrativa para las dependencias y entidades de la APF. Asimismo, se le otorgó la atribución de dirigir la instrumentación y el desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en el Gobierno Federal, con la finalidad de estructurar un cuerpo de funcionarios calificados y profesionales que presten mejores servicios a la sociedad, con importantes efectos en la continuidad calidad y eficacia de la gestión pública.

En materia de control interno, destaca la emisión en 2006, por parte de la SFP, del “Acuerdo por el que se establecen las Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal” ^{41/}, cuyo objetivo fue dictar las disposiciones que las dependencias y entidades de la APF y la PGR deberían observar en materia de control interno, a fin de coadyuvar al cumplimiento de sus metas y objetivos, y prevenir los riesgos que puedan afectar el logro de éstos, así como propiciar el adecuado cumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar el ejercicio de la función pública. En dicho acuerdo se estableció que los titulares y demás servidores públicos de las dependencias y entidades referidas, así como de la PGR actualizaran o implementaran el control interno con los procedimientos específicos y acciones que se requieran, de conformidad con estas normas y de acuerdo con las circunstancias particulares de cada una de ellas.

Como se observa a través de los años las funciones en materia de control interno, administración de riesgos y prevención de la corrupción, han tenido diversos enfoques en el ejecutivo federal, no obstante al tratarse de esfuerzos fragmentarios y aislados en el tiempo, los resultados no han sido los esperados, por lo que actualmente aún quedan diversas áreas de oportunidad para fortalecer estos temas.

En el periodo de 2006 a 2012, el PND articuló un conjunto de objetivos y estrategias en torno a cinco ejes: Estado de Derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental, democracia efectiva y política exterior responsable.

^{41/} Diario Oficial de la Federación, publicado el 27 de septiembre de 2006.

Se integraron como objetivos del PND lograr la eficacia y eficiencia gubernamental, así como fomentar la transparencia y rendición de cuentas y se estableció como prioridad del gobierno el garantizar las condiciones para el Desarrollo Humano Sustentable.

La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 permitió contar con un marco regulatorio para el acceso a la información de las instituciones del Gobierno Federal.

Durante la gestión gubernamental de 2006 a 2012, el Poder Ejecutivo Federal, por medio de la SFP, prosiguió con la implementación del Programa para la Mejora de Gestión de la Administración Pública Federal, como parte de una estrategia nacional para impulsar el desarrollo del país, al ofrecer servicios públicos eficientes, mejorar la eficacia de las instituciones y la utilidad del gasto. Se constituyó el Sistema de Administración para el Programa de Mejora de Gestión; se pusieron en marcha las acciones para establecer un Servicio Civil de Carrera; se inició un proceso de racionalización y disminución de las normas internas que regulan las operaciones del gobierno federal, lo que derivó en la implementación de nueve manuales administrativos de aplicación general en procesos regulatorios internos de las instituciones de la APF, con el objetivo de ofrecer un marco jurídico único y estandarizado para orientar al servidor público en las materias de cada manual (Adquisiciones; Auditoría; Control Interno; Obra Pública; Recursos Financieros; Recursos Humanos y Servicio Profesional de Carrera; Recursos Materiales; Tecnologías de la Información, Comunicaciones y de Seguridad, y Transparencia y de Archivos) y se desarrolló el concepto de gobierno electrónico.

En materia de control interno, las normas emitidas en 2006 fueron derogadas con la publicación del “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”, emitido por la SFP en 2010 y reformado y adecuado en 2012 y 2014.^{42/}

Este acuerdo tiene por objeto normar la implementación, actualización, supervisión, seguimiento, control y vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional en las dependencias y entidades de la APF y en la PGR, así como de reducir y simplificar la regulación administrativa en esa materia, con la finalidad de aprovechar y aplicar de manera eficiente los recursos y los procedimientos técnicos con que cuentan dichas instituciones.

Para el periodo 2008-2012, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción tuvo como objetivo el fortalecer las prácticas y valores dentro de la función pública. Por su parte, el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG), en el mismo periodo,

^{42/} 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 en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, última reforma publicada en el mismo medio oficial el 2 de mayo de 2014.

planteó tres objetivos: maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la APF; incrementar la efectividad de las instituciones, y minimizar los costos de operación de las dependencias y entidades.

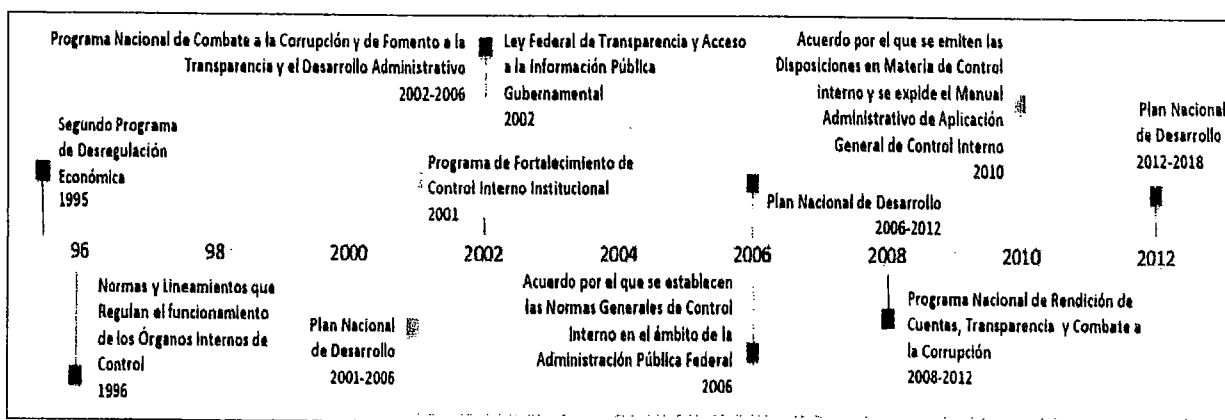
El objetivo general del PND 2012-2018 es llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio y para lograr esta condición propone cinco Metas Nacionales: Paz, Inclusión, Educación de Calidad, Prosperidad y Responsabilidad Global, así como tres estrategias transversales, enfocadas a resolver las barreras identificadas: Democratizar la Productividad; Gobierno Cercano y Moderno, así como Perspectiva de Género.

Por lo anterior, las políticas y los programas de las dependencias y entidades en la presente administración fueron enmarcadas en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, a la utilización de nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulso a la transparencia y rendición de cuentas con base en el principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución: "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

En relación con las Estrategias Transversales, se establecieron indicadores enfocados a medir la productividad del trabajo, la rendición de cuentas, la modernización del gobierno y la igualdad de género. No obstante, no se formalizó un programa específico respecto de la mejora de la gestión de la APF, combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas.

En la siguiente línea del tiempo se aprecia la inclusión del tema de gobernanza con los objetivos nacionales y políticas públicas en el periodo de 1995 a 2012.

GOBERNANZA EN LOS OBJETIVOS NACIONALES Y DE POLÍTICA PÚBLICA DEL EJECUTIVO FEDERAL, 1995 – 2012



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

En este contexto histórico, paralelamente, en las instituciones que conforman el Poder Legislativo^{43/} y el Poder Judicial de la Federación (PJF)^{44/}, han sido sus propias instancias de Gobierno las responsables de aprobar y expedir las diversas disposiciones reglamentarias de carácter interno, que regulan su funcionamiento y operación, así como las actividades y comportamiento de los servidores públicos, a fin de cumplir con sus objetivos y metas institucionales, relacionado con la propuesta de normas, políticas, lineamientos y acuerdos presentados por las distintas unidades administrativas facultadas para tal efecto en cada institución, a saber: la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, por conducto de la Secretaría General, en la Cámara de Diputados; la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos, en el caso de la Cámara de Senadores, y mediante diversas Comisiones o Comités en las instituciones del PJF.

Cabe destacar que el Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación constituyeron el Comité Coordinador para Homologar Criterios en Materia Administrativa e Interinstitucional del PJF con el objeto de establecer los lineamientos para la unificación de criterios en materia de administración de los recursos asignados al PJF, por medio de la emisión de acuerdos generales de observancia en los órganos de dicho poder. Asimismo, constituyeron el Comité Interinstitucional de Coordinación y Modernización Administrativa (CICMA), para promover, identificar y trabajar sobre áreas de oportunidad comunes; acelerar la modernización de la función administrativa; capitalizar las ventajas de una homologación administrativa que permita mejorar la gestión y administración de las tres instancias, y proponer soluciones integrales, definidas coordinadamente y consolidar una visión compartida, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas, en la medida de lo posible y conforme al marco jurídico que le es aplicable.

Por otra parte, en el Siglo XX surgen como parte del Gobierno Federal los denominados Órganos Constitucionales Autónomos, como instituciones que están fuera del marco de referencia de los poderes tradicionales y que son entes de derecho público con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creados por disposición expresa de la CPEUM, a los que se asignan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a través de los ramos autónomos.

^{43/} El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

^{44/} De conformidad con lo estipulado en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Actualmente suman 10 órganos: el Banco de México (BANXICO); el Instituto Nacional Electoral (INE); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); los Tribunales Agrarios (TA); el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).^{45/}

Con la finalidad de que estos órganos ejerzan la función pública fundamental para la que fueron creados, cuentan con autonomía e independencia técnica, funcional y financiera que les confiere la facultad de emitir la normativa que les rige, por lo que sus propios órganos de gobierno u órganos superiores de dirección, tienen las atribuciones para expedir normas, acuerdos, lineamientos o documentos de similar naturaleza, que establezcan las políticas, responsabilidades y actividades para su funcionamiento.

La denominación del órgano de gobierno u órgano superior de dirección puede ser: pleno, junta de gobierno o consejo; por lo general, el Titular del Órgano Constitucional Autónomo es quien preside dicho órgano. La naturaleza de estos órganos, según corresponda en cada uno de los Órganos Constitucionales Autónomos, sus funciones y facultades, se encuentran establecidas en la ley orgánica u homóloga y en el reglamento o estatuto interno que regula su actuación.

En el Anexo Núm. 1 se presenta la denominación de los órganos de gobierno u órganos superiores de dirección para cada una de las instituciones de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y para los Órganos Constitucionales Autónomos, así como las instancias responsables de las propuestas de normativa interna.

7.2. Estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) al Sector Público Federal en México

La OCDE ha realizado estudios en materia de gobernanza en diversos países, con el objeto de coadyuvar a evaluar sus marcos de gestión pública desde una perspectiva internacional, en términos de su capacidad para cumplir los objetivos de gobierno en general.

En México, la OCDE ha realizado diversos estudios y evaluaciones en materia de gobernanza, los cuales se han limitado a gobierno electrónico y servicio profesional de carrera, y otros.

^{45/} De conformidad con lo establecido en los artículos 28, párrafo VI; 41, fracción V-A; 102-B; 73, fracción XXIX-H; 26-B; 27, fracción XIX; 30, fracción IX; 60-A, fracción VIII; 28, párrafo XIV, y 60-B, fracción V, de la CPEUM, respectivamente.

7.3. Estudios realizados por la Auditoría Superior de la Federación a las instituciones del Sector Público Federal en materia de control interno, administración de riesgos e integridad

La ASF, conforme a su mandato legal, año con año verifica el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas en el manejo de los ingresos, los gastos y el endeudamiento público.

Como resultado de las actividades que la ASF realiza, se han identificado importantes oportunidades de mejora en el desempeño de las instituciones fiscalizadas debido, en buena medida, a la falta de controles internos suficientes.

En la revisión de la Cuenta Pública 2012, la ASF consideró necesario diagnosticar la situación que guardaba el establecimiento de los sistemas de control interno en las instituciones del sector público federal, mediante su comparación con el modelo de control interno emitido por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, ^{46/} actualizado en 2013, a fin de promover una actuación proactiva por parte de las instituciones públicas en el fortalecimiento de sus sistemas de control interno.

Para tal efecto, la ASF realizó el “Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el sector público federal”, con un enfoque preventivo y sin los efectos vinculatorios de una auditoría, el cual se dio a conocer en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, publicado en febrero de 2014.

Es de destacar que el enfoque de este estudio consistió en obtener información a fin de identificar la existencia de los componentes del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), por lo que los resultados del diagnóstico no incluyeron la evaluación específica del funcionamiento eficaz y eficiente de los controles internos aplicados a los procesos sustantivos, ni en aquellos susceptibles a actos de corrupción.

Asimismo, con motivo de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, la ASF realizó el “Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público”, con el propósito de contribuir al establecimiento de un Programa de Integridad Institucional en todo ente de gobierno y contribuir a homologar en el conjunto de las instituciones gubernamentales un sistema anticorrupción basado en criterios técnicos.

En este contexto, la ASF sugirió a las instituciones estrategias para el mejoramiento de sus sistemas de control interno y, por la importancia de los resultados obtenidos con la realización del Estudio de Control Interno y la necesidad de difundir las mejores prácticas en materia de integridad, incluidas en el Estudio de Integridad, se incorporó en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013 el

^{46/} Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), **Control Interno – Marco Integrado**, Estados Unidos de América, Traducción al español por el Instituto de Auditores Internos de España, 2013.

Estudio denominado “Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público”, con objeto de determinar el grado de avance en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y continuar con la promoción del establecimiento de una cultura de integridad.

Con base en los resultados de estos estudios y en la retroalimentación obtenida en las más de 400 reuniones de trabajo celebradas con 191 instituciones participantes durante 2014, se identificaron diversas áreas de oportunidad, entre las que destacan:

- La importancia de contar con modelos y guías robustas para desarrollar el proceso general de administración de riesgos.
- El propósito de contribuir a que las instituciones establezcan un Programa de Integridad basado en criterios técnicos que fortalezcan la calidad del ambiente de control institucional.
- Establecer estrategias para prevenir y combatir la corrupción en el sector público.

En este contexto, la ASF, en la revisión de la Cuenta Pública 2014, llevó a cabo dos estudios: uno en materia de control interno, el cual tiene como objetivo diagnosticar la implementación de criterios y metodologías técnicas en el proceso de administración de riesgos en las instituciones del sector público federal, de conformidad con la normativa aplicable y las mejores prácticas en la materia, a fin de identificar áreas de oportunidad y sugerir acciones para su fortalecimiento o instrumentación; y el otro, en materia de integridad con el objeto de verificar las acciones realizadas por las instituciones del sector público federal, para identificar, prevenir y reducir sus riesgos de corrupción, así como determinar los avances en la implementación de un programa de integridad institucional, de conformidad, entre otros, con la normativa aplicable emitida por la SFP, incluidas las *8 Acciones Ejecutivas para Prevenir la Corrupción* y las mejores prácticas en la materia.

Al respecto, con el objeto de colaborar en la consolidación de una gobernanza pública que promueva los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la acción pública, la ASF ha desarrollado una serie de modelos, guías y criterios técnicos que agrupan y sintetizan las mejores prácticas internacionales en la materia, adaptadas a las disposiciones legales aplicables y al entorno nacional. A continuación se presentan:

- **Marco Integrado de Control Interno.** Proporciona un modelo general para establecer, mantener y mejorar el sistema de control interno institucional, aportando distintos elementos para el cumplimiento de las categorías de objetivos institucionales (operación, información y cumplimiento).
- **Modelo de Evaluación de Control Interno en la Administración Pública Municipal.** Aplicable en los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con el objeto de identificar el entorno de

control en el que se ejerzan recursos federales y proponer acciones de mejora para fortalecer los sistemas de control interno de las instituciones ejecutoras.

- **Modelo de Evaluación de Control Interno en la Administración Pública Estatal.** Aplicable a las instituciones de la Administración Pública Estatal (APE) de las 31 Entidades Federativas y de la Administración Pública del Distrito Federal (APDF), con el objeto de identificar el entorno de control en el que se ejercen los recursos públicos y proponer acciones de mejora para fortalecer los sistemas de control interno de las instituciones ejecutoras.
- **Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público.** Tiene como objetivo que las instituciones gubernamentales estén en posibilidad de formular un Programa de Integridad Institucional con los elementos primordiales para fortalecer la cultura de la transparencia, la probidad y la rendición de cuentas en el ejercicio de sus funciones.
- **Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público.** Permite a las instituciones gestionar los riesgos a los que se encuentran expuestos sus procesos sustantivos y adjetivos relevantes, mediante la identificación, evaluación, análisis, respuesta, control, supervisión y comunicación adecuada de esos posibles eventos.
- **Sistema Automatizado para la Administración de Riesgos y Manual del Sistema Automatizado para la Administración de Riesgos.** Su objetivo es automatizar la administración de riesgos en todas las áreas y niveles de la institución, de manera que puedan gestionar aquéllos a los que se encuentran expuestos sus procesos.
- **Guía de Autoevaluación a la Integridad en el Sector Público.** Su propósito es proporcionar una metodología, basada en las mejores prácticas internacionales, que sea aplicable en cualquier institución del sector público, para que toda institución de gobierno en el país esté en posibilidad de gestionar los riesgos y amenazas que enfrenta en cuanto a posibles actos de corrupción, así como salvaguardar los recursos públicos que tiene asignados para el cumplimiento de sus objetivos y metas y promover la actuación honesta de sus servidores.
- **Guía de Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público. Guía Básica de Implementación.** Su objetivo es poner a disposición de cualquier institución del sector público de los tres órdenes de gobierno la guía y las etapas que deben seguir para establecer un Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción basado en las mejores prácticas internacionales en la materia, homologado y sistémico con el rigor metodológico necesario para identificar, prevenir, evaluar y disuadir la ocurrencia de posibles actos de corrupción, así como para sancionar a los responsables y generar un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, promover la transparencia, la rendición de cuentas, y alcanzar mayores niveles de eficiencia gubernamentales.



- **Programa de Sensibilización en Materia de Control Interno, Administración de Riesgos e Integridad (video cápsulas e infografías ⁴²⁷)**. Su objetivo es sensibilizar a los mandos superiores de las instituciones del sector público respecto de la relevancia del control interno, administración de riesgos e integridad, con la finalidad de que se promuevan ante los demás servidores públicos las actividades pertinentes para su implementación y funcionamiento efectivo.

Con la publicación de estas mejores prácticas, la ASF refrenda su compromiso de contribuir al fortalecimiento del desempeño gubernamental, con base en criterios especializados y comprobados en el orden global.

La ASF continuará participando en la elaboración y difusión de modelos y guías técnicas adicionales, con objeto de colaborar en la consolidación de una gobernanza pública que promueva los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la acción pública.

7.4. Conceptos, principios y elementos de Gobernanza en las instituciones del Sector Público Federal en México

Al analizar la información en materia de gobernanza en las principales fuentes de organismos multilaterales, internacionales, nacionales, del sector público y privado, así como de instituciones académicas y diversos investigadores y teóricos del tema, se identificaron los documentos siguientes como las mejores prácticas en virtud de que son los que se han tomado como referentes para el desarrollo de estudios, investigaciones y elaboración de diversa normativa en el ámbito internacional.

- i. *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* (Gobernanza en el Sector Público: Una perspectiva del Consejo de Administración), The International Federation of Accountants, IFAC (Federación Internacional de Contadores), 2001.
- ii. *Marco Internacional: Buena Gobernanza en el Sector Público*, The International Federation of Accountants, IFAC (Federación Internacional de Contadores), 2014.
- iii. *The Role of Auditing in Public Sector Governance*, The Institute of Internal Auditors, Enero 2012.
- iv. *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 2004.
- v. *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 2011.

⁴²⁷ Según el diccionario de la Real Academia Española la palabra infografía es la representación gráfica de cierta información. Consulta 6 de enero de 2016.

- vi. Principios de la OCDE para el Gobierno de las Sociedades, OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 1999.
- vii. Referencial Básico de Gobernanza, Aplicados a los organismos y entidades de la administración pública, República Federativa de Brasil; Tribunal de Cuentas de la Unión, Brasil 2014.
- viii. Gobernanza en el Sector Público, Guía de Mejores Prácticas, Marcos de Referencia, Procesos y Prácticas, Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO por sus siglas en inglés), Julio 2003.
- ix. Corporate Governance in Central Government Departments, HM Treasury, 2013.
- x. Corporate Governance in Central Government Departments. Code of Good Practice 2011-Guidance Note, HM Treasury, 2011.
- xi. Report of the Committee of The Financial Aspects of Corporate Governance, The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Comité Cadbury), 1992.
- xii. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Hacia una Gestión Pública Efectiva y Dinámica en México, OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 2011.
- xiii. Fundamentos Conceptuales sobre la Gobernanza. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEF), 2015.

Con el análisis de estos documentos, se identificaron los conceptos, principios y elementos de la gobernanza que se considera deben estar presentes en las instituciones del sector público federal.

Concepto de Gobernanza

El IFAC hace referencia al concepto de gobernanza emitido por el Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury) que define la gobernanza como "El sistema por el cual las organizaciones son dirigidas y controladas." Este concepto comprende las disposiciones políticas, económicas, sociales, ambientales, administrativas, legales y demás aplicables, debidamente autorizadas y establecidas, que garanticen que se cumpla el propósito general de la organización y los resultados previstos para los diversos interesados, de una manera eficaz, eficiente y ética.

Por su parte, para el IIA, la gobernanza en el sector público se refiere a los medios por los que se establecen metas y su cumplimiento, incluye actividades que garantizan la credibilidad de la entidad pública, establecen la prestación equitativa de los servicios, y asegura un comportamiento adecuado de los funcionarios del gobierno y la reducción del riesgo de corrupción pública.

La OCDE, en los Principios de Gobierno Corporativo, conceptualiza a la gobernanza como la serie de relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su Consejo, accionistas y otras partes interesadas. El gobierno corporativo también proporciona una estructura para el establecimiento de objetivos por parte de la empresa,

y determina los medios que pueden utilizarse para alcanzar dichos objetivos y para supervisar su cumplimiento.

Asimismo, en los Principios de la OCDE para el Gobierno de las Sociedades, se señala que la gobernanza proporciona la estructura que permite establecer los objetivos de la compañía, determinando los medios para alcanzarlos y cómo supervisar su cumplimiento. Un buen gobierno corporativo debe proporcionar los mecanismos adecuados para que el consejo de administración y la dirección seleccionen aquellos objetivos estratégicos para la compañía y los accionistas. Debe, igualmente, permitir un control eficiente y, por consiguiente, alentar un uso eficaz de los recursos por parte de las compañías.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, en el Referencial Básico de Gobernanza, aplicados a los organismos y entidades de la administración pública, 2014, incorpora el concepto siguiente: “Gobernanza en el sector público comprende esencialmente los mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la actuación de la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios de interés para la sociedad”.

La Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO por sus siglas en inglés), señala que la gobernanza tiene una gran cobertura, incluyendo cómo una organización es manejada, su conformación y otras estructuras, su cultura, sus políticas y estrategias y la manera en que ésta lidia con sus múltiples partes interesadas. El concepto incluye la manera en la cual las organizaciones del sector público llevan a cabo sus responsabilidades de administración, al ser abiertos, responsables y prudentes en su toma de decisiones, en sus recomendaciones sobre política y en la gestión y ejecución de los programas.

La HM Treasury, en el documento Corporate Governance in Central Government Departments, 2013, conceptualiza a la gobernanza como el mecanismo que apoya el logro de las estrategias y objetivos de la institución, en especial el marco operativo, la rendición de cuentas, funcionamiento, gestión de riesgos, gestión de responsabilidades, toma de decisiones, presentación de informes, promoción de la ética y valores apropiados, generación de información, entre otros.

Asimismo, en su documento Corporate Governance in Central Government Departments. Code of Good Practice 2011-Guidance Note, 2011, agrega que la gobernanza es la manera de dirigir, controlar y liderar una institución, definiendo los derechos y obligaciones de los que la conforman, por medio de la gobernanza se determinan las normas y procedimientos por los que se establecen los objetivos de la institución, así como los medios para alcanzarlos, supervisando su desempeño.

Para el Comité Cadbury, la gobernanza o gobierno corporativo es el sistema por el cual las empresas son dirigidas y controladas. Los consejos de administración son responsables de la gestión de sus empresas. El

papel de los accionistas en la gobernanza es nombrar a los directores y los auditores y de cerciorarse de que la estructura de gobierno es apropiada. Las responsabilidades del Consejo incluyen el establecimiento de objetivos estratégicos de la empresa, proveyendo de liderazgo para ponerlos en práctica, la supervisión de la gestión de la empresa e informar a los accionistas sobre la misma. Las acciones del Consejo están sujetas a las leyes, reglamentos y las reuniones generales de los accionistas.

En los estudios de la OCDE sobre gobernanza pública en México, se hace referencia al concepto de gobernanza del Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU, 2007, en el término gobernanza se refiere a los acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las medidas públicas desde la óptica del respeto a los valores constitucionales de un país. La administración pública es uno de los pilares centrales de la gobernanza.

Con base en las fuentes antes citadas, es posible distinguir un consenso en determinados aspectos de la gobernanza. La mayor parte de las organizaciones considera que la base de la gobernanza son los procesos, estructuras y mecanismos. Asimismo, se señala que las principales acciones de la gobernanza son dirigir y controlar. En cuanto al objeto al cual está dirigida la gobernanza, se indica a las organizaciones en general, o bien, a elementos particulares dentro de ellas (por ejemplo, las responsabilidades, estructuras, derechos y normas). Los principales sujetos que efectúan la gobernanza son los consejos de administración u órganos de gobierno y la alta dirección, no obstante, hay que mencionar que la ANAO destaca el papel de toda la organización. También se precisa que los propósitos importantes de la gobernanza son el establecimiento de objetivos en las instituciones y la implantación de los medios adecuados para alcanzar dichos objetivos, así como la supervisión y evaluación de sus resultados.

En particular, al establecer una definición de gobernanza, la ASF debe considerar su entorno y su función como institución gubernamental encargada de la fiscalización de la Cuenta Pública, en virtud de la cual tiene la facultad de analizar las actividades y resultados de otras entidades gubernamentales que reciben recursos públicos, a fin de verificar su correcta aplicación y el logro de los objetivos para los que fueron asignados.

Por lo anterior, en razón del análisis de la conceptualización de la gobernanza, las definiciones de otras instituciones consideradas como mejores prácticas en la materia sobre dicho término y la función de la ASF, se considerará el siguiente concepto de gobernanza para los fines del presente estudio: *La gobernanza pública es el conjunto de principios, procesos, estructuras, disposiciones formales y valores, que dirigen y controlan las actividades y el comportamiento institucional con la finalidad de que las instituciones públicas alcancen sus objetivos y metas de manera eficaz y eficiente, en apego al marco jurídico que regula su actuación y a los principios éticos y normas de conducta que deben imperar en la actuación del servicio público, y que generen*



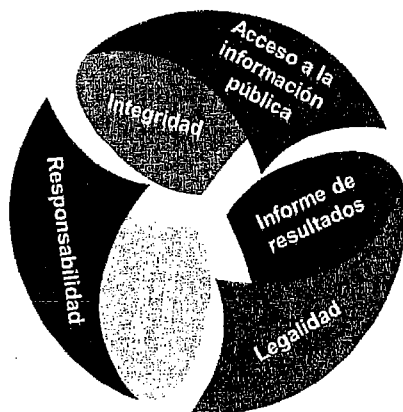
la información confiable, oportuna y pertinente sobre su gestión que fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas.

La gobernanza es básicamente un conjunto de procesos, estructuras y disposiciones, puesto que representa condiciones institucionales que inciden en la conducta humana. La gobernanza guía y controla dicha actuación, principalmente, dado que establece un punto que focaliza los esfuerzos individuales, así como las medidas para contrarrestar aquéllos inadecuados. La gobernanza está centrada en las instituciones en su conjunto, puesto que reconoce la importancia de todo el personal en toda la estructura orgánica (desde el nivel operativo hasta el directivo). Es de señalarse que, si bien, en este estudio, la gobernanza se enfoca en las instituciones gubernamentales, no significa que en otros ámbitos la gobernanza no abarque a los sectores social, productivos y privados del país.

Principios y Elementos de la Gobernanza Pública

La gobernanza contribuye a alcanzar objetivos de las instituciones de una manera adecuada, por ello, en su gestión se deberán observar los principios siguientes: integridad, responsabilidad, acceso a la información pública, informe de resultados, eficacia y eficiencia, y legalidad (observancia del marco jurídico). En el siguiente esquema se presentan los principios de la gobernanza.

PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA SEGÚN, LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

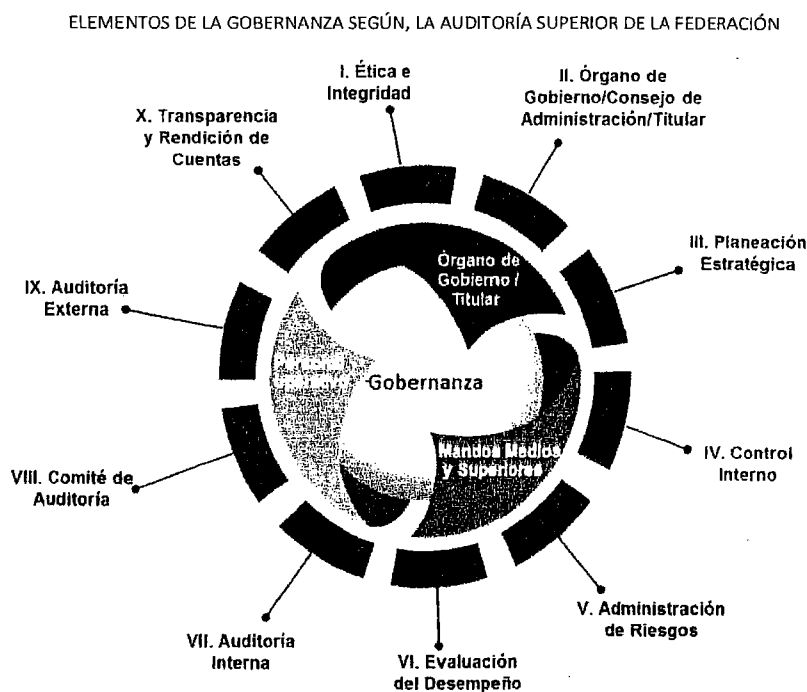


FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

Asimismo, en el análisis de las mejores prácticas en materia de gobernanza, se identificaron los siguientes elementos que se considera deben regir las actividades y el desarrollo de las instituciones del sector público a fin de asegurar una buena gobernanza que contribuya a un desempeño eficaz y eficiente de las mismas: ética e integridad; órgano de gobierno / consejo de administración / titular; planeación estratégica; control interno;

administración de riesgos; evaluación del desempeño; auditoría interna; comité de auditoría; auditoría externa, y transparencia y rendición de cuentas.

En el esquema siguiente podemos visualizar los elementos de la gobernanza pública según la ASF.



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

En el Anexo Núm. 2 se presenta el análisis comparativo de conceptos, principios y elementos de la gobernanza de las instituciones internacionales líderes en el tema.

7.5. Visión General de la Auditoría Superior de la Federación respecto de los elementos de Gobernanza para las instituciones del Sector Público Federal en México

La ASF considera que el logro de los objetivos institucionales requiere del establecimiento de disposiciones específicas de observancia obligatoria que impulsen los elementos que conforman a la gobernanza pública en sí misma y el establecimiento de determinados principios básicos para poder efectuarlos.

Por lo anterior, como se indicó en los numerales 7.2.1. y 7.2.2. del presente informe, con base en las mejores prácticas en la materia, la ASF identificó 10 elementos que deben fortalecerse continuamente, y en su caso

establecerse, para que los titulares y sus subordinados directos coadyuven a la buena gobernanza de las instituciones del SPF.

A continuación se presenta la visión general de la ASF correspondientes a cada uno de los elementos.

- I. Órgano de Gobierno / Consejo de Administración / Titulares
- II. Planeación Estratégica
- III. Ética e Integridad
- IV. Control Interno
- V. Administración de Riesgos
- VI. Auditoría Interna
- VII. Auditoría Externa
- VIII. Comité de Auditoría
- IX. Evaluación del Desempeño
- X. Transparencia y Rendición de Cuentas

Dada la relevancia de los elementos y con el propósito de coadyuvar con la gobernanza pública, la ASF elaboró la visión general respecto de estos 10 elementos de gobernanza en las instituciones del sector público federal, en lo relativo a su marco de referencia y a sus objetivos, así como a los elementos que deben observarse en su práctica, resultado del consenso de las mejores prácticas internacionales en la materia.

Cabe señalar que para la elaboración de la visión general se consideró el marco de actuación de las instituciones del sector público federal y las disposiciones emitidas por la SFP en la materia para las dependencias y entidades de la APF. Asimismo, se tomó como referente el Marco Integrado de Control Interno, presentado en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización,^{48/} y las mejores prácticas internacionales.

A continuación se describe la visión general de los 10 elementos de gobernanza.

^{48/} Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, *Marco Integrado de Control Interno*, noviembre de 2014.

I. Visión general de la ASF sobre los Órganos de Gobierno o sus equivalentes

Introducción

Cada institución del sector público federal, de conformidad con el marco jurídico que regula su actuación, debe estar dirigida por un órgano de gobierno ^{49/} encargado de conducir, controlar y vigilar la dirección estratégica de la institución, el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas y las metas establecidas. Este órgano debe estar conformado por una combinación de funcionarios ^{50/}, con conocimiento de la institución, y por otro lado, directores con una visión amplia de las actividades para la realización de sus responsabilidades de supervisión, todos bajo la dirección de un titular cuyo papel es fundamental para proporcionar el liderazgo, control y equilibrio que exige una gestión eficaz.

Normativa del órgano de gobierno

Para que los órganos de gobierno operen de manera eficaz, deben contar o en su caso actualizar, la normativa que se establezca la estructura y definición de funciones y responsabilidades, lo cual debe incluir, al menos los aspectos siguientes:

- Un proceso formal y transparente para su integración y operación.
- El marco de las atribuciones de cada uno de sus miembros.
- La obligación de los miembros de cumplir sus funciones, en el momento de asumir sus responsabilidades, de forma homogénea con respecto a todos los demás miembros.
- Las disposiciones para la selección, designación y remoción de sus miembros.
- Acciones que fomenten el compromiso de los integrantes del órgano con la integridad, los valores éticos, normas de conducta y prevención de la corrupción.
- Establecimiento o actualización en su caso de códigos de ética y conducta que guíen el comportamiento cotidiano, promuevan normas o lineamientos de comportamiento y que sean de observancia obligatoria para los servidores públicos.
- Los procesos para la toma de decisiones debidamente documentados.

^{49/} Para efectos de este estudio, la ASF considera, y toda vez que no contraviene ningún ordenamiento sobre el particular, que el Órgano de Gobierno (OG) es el término utilizado para referirse al máximo órgano de dirección en una institución, sus funciones y facultades se encuentran definidas en la ley orgánica u homologa y/o reglamento o estatuto interno, correspondiente; son también denominados como Pleno, Junta o Consejo.

^{50/} Para efectos de este estudio, la ASF considera, y toda vez que no contraviene ningún ordenamiento sobre el particular, se les denomina así a los puestos de nivel de Secretarios, Directores Generales, Coordinadores, Delegados, Jefes, Procuradores o cualquier otro funcionario de primer nivel o mando superior de las instituciones del sector público, con independencia del término con el que se identifique a su cargo o puesto.



- Planes y programas de actualización profesional y desarrollo de habilidades idóneas a las funciones de los miembros.
- Criterios para asegurar que los miembros cuenten con información completa, veraz, pertinente y oportuna.
- Autoevaluación anual de la gestión con el propósito de mejorar el cumplimiento de los objetivos y metas instituciones.
- Declaración de no conflicto de intereses con la finalidad de establecer controles documentales que coadyuven a evitarlos.

Funciones del órgano de gobierno

El órgano de gobierno deberá desempeñar determinadas funciones clave, entre las que destacan:

- Revisar y orientar la estrategia institucional, así como los principales planes de actuación, de las diferentes políticas internas, los presupuestos anuales; el establecimiento de objetivos en materia de resultados; el control del plan previsto y de los resultados obtenidos por la empresa y la supervisión de los desembolsos de capital, las adquisiciones y demás.
- Elaborar el proceso de selección, control y, en su caso, la sustitución de los miembros principales, y la supervisión de los planes de sucesión.
- Determinar mecanismos de control y de gestión en los temas de conflicto de interés entre directivos y miembros del órgano de gobierno y titulares de la institución, incluida la utilización indebida de los activos de la empresa y los abusos en operaciones de partes vinculadas.
- Garantizar la integridad de los sistemas de presentación de informes contables y financieros a la sociedad, incluida la auditoría independiente, y la disponibilidad de sistemas de control adecuados y, en particular, de sistemas de gestión del riesgo, de control financiero y operativo, así como garantizar la adecuación de estos sistemas a la ley y demás disposiciones aplicables.
- Establecer claramente las funciones y responsabilidades del Consejo y de la Dirección en materia de divulgación y comunicación.
- Aprobar la estrategia de TIC y asegurar que exista una supervisión adecuada de sus proyectos.

II. Visión general de la ASF sobre la Planeación Estratégica

Introducción

La planeación estratégica en el ámbito de las instituciones del sector público es una metodología imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados.^{51/} En el ámbito gubernamental, se concibe como una metodología de gestión para la formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, así como para definir los cursos de acción y estrategias que permitan alcanzar dichos objetivos, responder a los cambios y demandas de la ciudadanía y lograr la mayor eficiencia y eficacia operativa.

Un marco de planeación estratégica debe referir las grandes decisiones de políticas públicas ejecutadas con base a las prioridades determinadas, las cuales se ajustan a la normativa correspondiente y deben señalar que la planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución.

En México, la Ley de Planeación establece, para el Poder Ejecutivo Federal, que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento en el que se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; contiene previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determina los instrumentos y responsables de su ejecución, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial, regional y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema de planeación democrática.^{52/} Los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se emitan deben observar congruencia con el PND; para su ejecución, deben incluirse los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes.

Los programas deberán ser congruentes entre sí y las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deben de elaborar conforme a la legislación aplicable.

Responsables de la Planeación Estratégica

Los principales responsables de la Planeación Estratégica de la institución son los órganos de gobierno, en su caso, los titulares, así como mandos medios y superiores, quienes deben supervisar, de manera general, que

^{51/} Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina. **Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público**, 2009.

^{52/} **Ley de Planeación**, Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 2015.



los servidores públicos a su cargo cumplan con sus responsabilidades en esta materia; son también responsables las unidades especializadas o los mandos medios y superiores designados por el titular para coordinar y normar las actividades en esta materia.

Componentes de la Planeación Estratégica

Para una adecuada toma de decisiones es necesario que se formulen y establezcan adecuadamente los cuatro componentes siguientes:

a) Identificación de la Misión.

Motivo, propósito o razón de ser de la existencia de la institución, es el marco que justifica públicamente su creación, de conformidad con el marco jurídico que regula su actuación.

b) Determinación de la Visión.

Representa los valores con los cuales la institución fundamentará su actuación deberá:

- Ser aprobada por la Junta de Gobierno.
- Explicar claramente lo que la institución aspira a lograr, en forma fácil de recordar, realista y ambiciosa.
- Ser comunicada a todo el personal y partes interesadas.
- Guiar y servir de inspiración para todos los miembros de la institución.

Los valores de la institución deben ser expresados como creencias, directrices o normas. El código de conducta es un medio valioso para describir, aclarar y comunicar estos valores, por lo que todas las instituciones deben adoptar un código adecuado a su estrategia, misión, visión y objetivos, además debe ser difundido y revisado con regularidad.

c) Establecimiento de los objetivos estratégicos.

La institución debe tener claras sus metas y objetivos estratégicos para el cumplimiento eficiente y eficaz de la misión.

Para determinar los objetivos estratégicos es necesario partir de un diagnóstico institucional que integre un análisis de sus características internas (fortalezas y debilidades) y situaciones externas (amenazas y oportunidades). Lo anterior en congruencia con los grandes propósitos nacionales.

Los objetivos estratégicos constituyen la base para el establecimiento de los indicadores que permitirán medir el avance de las acciones gubernamentales y constatar la intención de un cambio o transformación, el cual debe expresarse en términos concretos de resultados esperados.

Un aspecto importante a considerar en el proceso de planeación estratégica, es la coherencia que debe darse entre los distintos niveles de decisión y los objetivos estratégicos que se definan.

d) Determinación de Estrategias

Es importante establecer una serie de directrices que ayuden a elegir las acciones adecuadas para que la institución pueda alcanzar sus objetivos y que permitan la definición de las metas, programas y planes de acción, así como la base para las prioridades en la asignación de recursos. El desarrollo de las estrategias implica conocer el nivel de desempeño esperado y la manera de cómo medirlas, por lo que debe considerarse el tiempo, el alcance de los objetivos y los recursos disponibles para el logro de la meta.

Un plan de acción de carácter operativo debe contener los detalles de las estrategias, objetivos, responsables, corresponsables, fechas de inicio y culminación, así como los indicadores que permiten validar el cumplimiento de cada objetivo, y considerar los distintos niveles de responsabilidad y reglamentaciones propias de la institución.

Es importante establecer los procesos por los cuales se logran los objetivos institucionales de las áreas responsables de implementarlos, así como los procesos adjetivos por los que se programan, aplican, registran y controlan los registros presupuestales de ingreso, gasto y deuda. Tales procesos deben ser evaluados a fin de prever eventos que, en caso de materializarse, puedan afectar el desarrollo y funcionamiento de los procesos sustantivos para alcanzar los objetivos que persigue la institución.

Entre sus características más importantes destacan los de impacto en las condiciones de vida de la sociedad, los de resultados que especifican el número de acciones, y los de calidad, costo y oportunidad.

Los indicadores establecidos deben ser alcanzables, flexibles, pertinentes, funcionales, útiles, confiables y fáciles de interpretar, así mismo, deben ser actualizados periódicamente a efecto de asegurar su debido cumplimiento y prevenir posibles desviaciones.

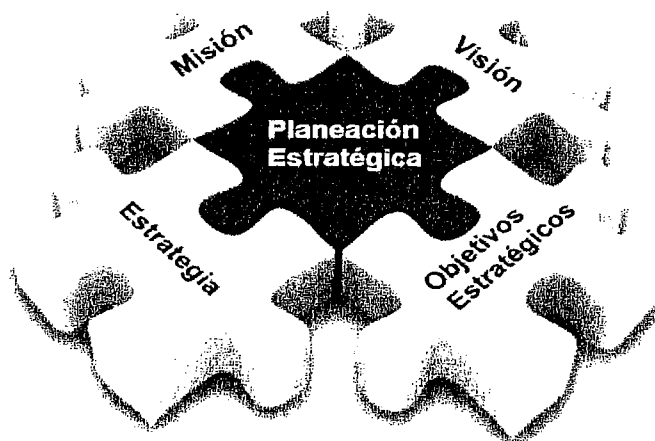
Disposiciones para la Planeación Estratégica

El proceso de planeación debe documentarse de acuerdo con las normas establecidas en el marco jurídico que regula la materia, tales como: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley de Planeación; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley General de Contabilidad Gubernamental; Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio en curso; Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio en curso, así como las disposiciones específicas emitidas por las dependencias competentes en la materia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de la Función Pública.

A continuación se muestran los elementos de la planeación estratégica.



COMPONENTES DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA, SEGÚN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

III. Visión general de la ASF sobre la Ética e Integridad

Introducción

La integridad es un elemento esencial para el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos. Proporciona las bases normativas para el bienestar de la sociedad y moldea la actuación de los servidores públicos a fin de que éstos actúen en favor de ésta y de sí mismos. Implica que las instituciones y los servidores públicos aseguren que la sociedad satisfaga sus necesidades básicas, tales como una adecuada economía y seguridad, y que generarán una buena imagen de sí mismos que les satisfaga, por ejemplo, un comportamiento honesto, objetivo e independiente.

La integridad consiste, específicamente, en la virtud de efectuar ciertos valores, principios éticos, normas y medidas que benefician a la sociedad y a uno mismo, en tanto la ejecución de éstos no afecte dicha virtud.^{53/} Lo anterior significa que la integridad, por un lado, permite mejorar la situación de la comunidad y la de cada individuo y que, por el otro, inhibe el uso de poder para dañar injustamente a la sociedad o a ciertas personas. En particular, la integridad suele estar representada, según se puntualiza en el Código de Ética de la INTOSAI, por la independencia, la objetividad, los estándares irreprochables de conducta, la toma de decisiones con base en el interés público y la honestidad en la realización del trabajo y en el manejo de los recursos.^{54/}

Puesto que la integridad involucra una cualidad humana, se requiere una serie de controles basados en la percepción para generarla y fomentarla. La integridad es una virtud, un conjunto de valores, principios éticos, normas y medidas de las personas; no concierne meramente a un sólo individuo ni un conjunto concreto de acciones. Por tal motivo, se deben utilizar ciertas medidas que fomenten entre todo el personal una conducta adecuada y que prevengan de cualquier agravio a la sociedad y a sus miembros; entre tales medidas están los códigos de ética y conducta, la capacitación y las estructuras organizativas pertinentes.

Responsables de la Ética e Integridad

Los principales responsables de la ética e integridad de la institución son los titulares, órganos de gobierno y mandos superiores, quienes tienen la responsabilidad de generar un ambiente de integridad al interior de las instituciones, y definir una estrategia articulada en un programa o política de integridad, que contribuya a prevenir posibles actos de corrupción.

^{53/} Cox, Damian: La Caze, Marguerite y Levine, Michael, **Integrity**. The Stanford Encyclopedia of Philosophy [en línea] <http://plato.stanford.edu/archives/fall2013/entries/integrity/> [Consulta: 12 de noviembre de 2015]

^{54/} INTOSAI. ISSAI 30, Código de Ética, pág. 5.

Establecimiento de principios para un comportamiento íntegro de la institución y sus miembros

Es necesario el establecimiento de un *código de ética y de conducta* con valores relacionados con la institución y el *bienestar de la sociedad*, tal es el caso del énfasis explícito del bien común o equidad social.

Es necesario que el *código de ética y de conducta* contenga valores que generen confianza de la sociedad civil hacia el sector público y que, al mismo tiempo, satisfagan a las propias instituciones y a sus servidores públicos; tal es el caso de valores como la honestidad, objetividad, propiedad y probidad.^{55/}

Promoción de las normas de integridad

Los principios para un comportamiento íntegro deben ser difundidos dentro de la institución, mediante cursos de capacitación, carteles, videos, folletos, sesiones informativas, juntas, correos electrónicos, entre otros medios.

Es relevante el *compromiso de los líderes* de la organización con los estándares éticos, puesto que ello permite que sean efectivamente diseñadas e implementadas las actividades relacionadas con la ética e integridad y, al mismo tiempo, permite que el personal considere que las medidas están siendo ejecutadas y que serán vigiladas, por lo cual actúa adecuadamente.^{56/} También es relevante que los mandos superiores aseguren que dichos valores formen parte de la actuación cotidiana de todos los servidores públicos y que se encuentren incorporados a la cultura institucional.

Investigación de las violaciones a las normas de integridad por las instituciones

Las instituciones deben establecer mecanismos para denunciar violaciones a los estándares de conducta (líneas éticas de denuncia) ya que éstos son un pilar de la integridad de las propias instituciones y de sus servidores públicos. Esto contribuirá a que la institución muestre su compromiso por corregir cualquier falta y que el personal se visualice como agente importante en el fomento de una conducta íntegra, que utilice sus conocimientos para identificar posibles agravios y que tenga la confianza para mencionar aquellos actos percibidos como inadecuados.^{57/} Por lo anterior, es importante que en la implementación de estos mecanismos, se asegure la confidencialidad de la información reportada y el anonimato de los denunciantes.

^{55/} IFAC, *Marco Internacional: Buena gobernanza en el Sector Público*, 2014; ANAO, *Gobernanza en el Sector Público, Guía de Mejores Prácticas, Marcos de Referencia, Procesos y Prácticas*, Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO por sus siglas en inglés, julio de 2003).

^{56/} IFAC, *Gobernanza en el Sector Público, una Perspectiva de la Entidad Gobernante*, 2001; Tribunal de Cuentas de la Unión, *Referencial básico de gobernanza. Aplicados a los organismos y entidades de la administración pública*. República Federativa de Brasil (Tribunal de Cuentas de la Unión; Brasilia, 2014); ANAO. Op. Cit.

^{57/} Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Principios Corporativos de la Gobernanza*, 2004; *Directrices sobre el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas*, 2011.

Es necesario, también, el establecimiento de *comités de integridad* en los cuales se analicen denuncias a posibles violaciones a los estándares de conducta. Dicho comité debe permitir que la institución demuestre su compromiso para hacer frente a cualquier falta y contribuir a que la institución identifique posibles patrones de violaciones, proponga soluciones y, por consiguiente, diseñe las medidas institucionales para evitar su incidencia.^{58/}

Asociado con lo anterior, la *administración de los riesgos a la integridad* resulta un elemento crucial para generar y fomentar un comportamiento íntegro. Mediante dicha actividad la institución debe identificar las violaciones a la integridad y los problemas que enfrentan sus medidas, lo que contribuye a que el personal reafirme su importancia en la consolidación de un entorno íntegro, exponga sus experiencias en torno a las violaciones y problemas de las disposiciones, además de que conozca y se involucre en la materia.^{59/}

Estímulo o sanción de la actuación del personal

La institución debe asegurarse de que se lleve a cabo la implementación efectiva de estímulos y sanciones entre el personal, según el cumplimiento de los estándares de conducta, ya que ello constituye otro de los elementos relevantes para la generación y fortalecimiento de la integridad.

La razón de ello radica en que el personal percibe, por un lado, que cualquier beneficio que genere será recompensado y será encaminado a seguir generándolo y, por el otro lado, que cualquier perjuicio que cometa será sancionado y será disuadido de efectuarlo.^{60/} Los estímulos no necesariamente deben ser monetarios.

Supervisión y evaluación sobre el diseño, implementación y resultados de las medidas sobre integridad

Es necesario que el diseño, la implementación y los resultados de las medidas de integridad se supervisen y evalúen por las instancias competentes. Mediante dichas actividades las conductas inapropiadas y las deficiencias de las medidas son identificadas y, por lo tanto, las primeras pueden ser sancionadas y las segundas, corregidas.^{61/}

En el siguiente esquema se describen los elementos de ética e integridad que fomentan una conducta adecuada y que previenen agravios a la sociedad y a sus miembros.

^{58/} ANAO, Op. Cit.

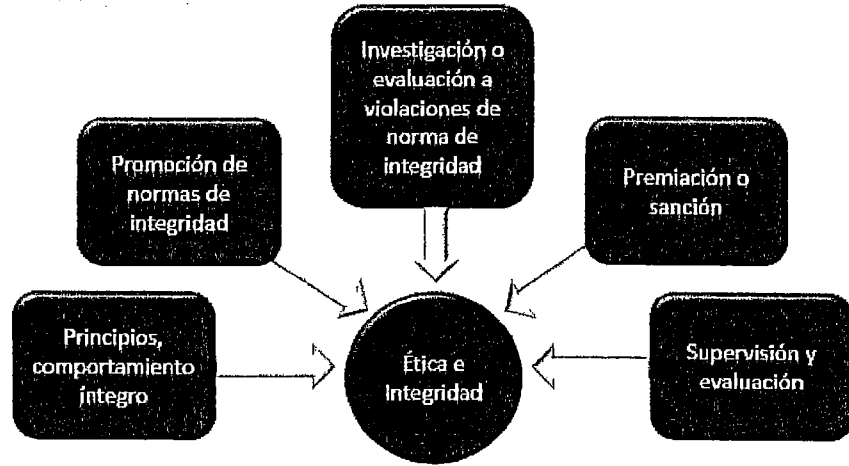
^{59/} Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, Op. Cit.

^{60/} OCDE, *Principios Corporativos de la Gobernanza*; OCDE, *Directrices sobre el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas*, 2014

^{61/} *Ibid.*



MEDIDAS DE ÉTICA E INTEGRIDAD, SEGÚN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

IV. Visión general de la ASF sobre el Control Interno

Introducción

El control interno es un proceso efectuado por el órgano de gobierno, en su caso; el titular; los mandos superiores y medios, y los demás servidores públicos de la 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 la prevención de la corrupción⁶²

El control interno debe estar conformado como un sistema integral, continuo y dinámico aplicable al entorno operativo de la institución y establecido al interior de la misma, como una parte de la estructura organizacional, para ayudar al titular, a los mandos superiores y medios y demás servidores públicos a alcanzar los objetivos institucionales de manera permanente en sus operaciones.

Responsabilidades y funciones en el Control Interno

Los servidores públicos de la institución son responsables de propiciar que el control interno funcione. Si bien el titular de la institución es el primer responsable del control interno, todos los servidores públicos de ésta desempeñan un papel importante en la implementación y operación del control interno. El titular de la institución debe cumplir con sus responsabilidades de control Interno con el apoyo de los mandos superiores y medios y demás servidores públicos.

Corresponde al titular de la institución, con el apoyo de los mandos medios y superiores, establecer los objetivos de control interno a nivel institución, unidad, función y actividades específicas. Asimismo, debe asignar de manera clara a las unidades o áreas la responsabilidad de implementar controles adecuados y suficientes en toda la institución; supervisar y evaluar periódicamente la eficacia y eficiencia del control interno, y asegurar su mejora continua, con base en los resultados de las evaluaciones realizadas por los revisores internos y externos, entre otros elementos.

El órgano de gobierno, en su caso, y el titular son responsables de vigilar la dirección estratégica de la institución y el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas, lo que incluye supervisar, en general, que los mandos superiores y medios diseñen, implementen y operen un control interno apropiado, con el apoyo, en su caso, de unidades especializadas y establecidas para tal efecto (unidades de ética, control interno, administración de riesgos, de cumplimiento legal o comités, entre otras).

⁶² Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, Marco Integrado de Control Interno, noviembre de 2014.

Los mandos superiores y medios son directamente responsables de todas las actividades de la institución, así como del diseño, la implementación y la eficacia operativa del control interno inherente a los procesos a su cargo, de conformidad con las atribuciones y funciones asignadas en la estructura organizacional correspondiente.

Los demás servidores públicos de la institución deben participar en el diseño, implementación y operación del control interno y son responsables de informar sobre cuestiones o deficiencias relevantes que hayan identificado en relación con los objetivos de operación, información, cumplimiento legal, salvaguarda de los recursos y prevención de la corrupción.

La instancia de supervisión o unidad independiente, en su caso, de los responsables directos de los procesos, debe evaluar el adecuado diseño, implementación y operación del control interno.

Las Entidades de Fiscalización Superior y otros órganos revisores externos son responsables de promover el fortalecimiento y mejora continua del control interno, derivado de las revisiones que practican.

Componentes y Principios del Control Interno

El Marco Integrado de Control Interno elaborado por la ASF y la SFP define al control interno como una estructura jerárquica de 5 componentes, 17 principios y diversos puntos de interés relevantes. Los cinco componentes del control interno son: ambiente de control; administración de riesgos; actividades de control; información y comunicación, y supervisión.

Para que el control interno sea apropiado, cada uno de los 5 componentes y los 17 principios deben estar diseñados, implementados, y operar razonablemente (en conjunto y de manera sistémica), conforme al marco jurídico, mandato y circunstancias específicas de la institución.

Ambiente de Control

Es la base sobre la que descansan los demás componentes del control interno. Debe proporcionar la disciplina y estructura para apoyar al personal en la consecución de los objetivos institucionales.

El órgano de gobierno, en su caso, el titular y los mandos superiores y medios deben establecer y mantener un ambiente de control que implique una actitud de respaldo hacia el control interno y de compromiso con la integridad, los valores éticos y las normas de conducta, así como con la prevención de irregularidades administrativas y la corrupción.

Administración de Riesgos

Los mandos superiores y medios deben evaluar los riesgos a los que se enfrenta la institución en la procuración del cumplimiento de sus objetivos. Esta evaluación debe proveer las bases para identificar los riesgos, analizarlos, catalogarlos, priorizarlos y desarrollar respuestas que mitiguen su impacto en caso de materialización, incluidos los riesgos de corrupción. Por ser un componente de relevancia, más adelante se menciona la visión general de este tema.

Actividades de Control

Los mandos superiores y medios responsables de las unidades administrativas de la institución, deben establecer acciones, mediante políticas y procedimientos, para alcanzar los objetivos institucionales y responder a los riesgos asociados a los mismos, incluidos los de corrupción y los de sistemas de información.

Información y Comunicación

Los mandos superiores y medios y demás servidores públicos de la institución deben utilizar información de calidad, la cual deben generar, obtener, usar y comunicar para respaldar el control interno y dar cumplimiento al mandato legal de la propia institución. Los mandos superiores y medios requieren tener acceso a comunicaciones relevantes y confiables en relación con los eventos internos y externos. La información y comunicación deben ser eficaces a fin de asegurar la consecución de los objetivos institucionales.

Supervisión

Cada unidad específica de la institución debe establecer y operar actividades de supervisión, con la finalidad de mejorar de manera continua los procesos en que los controles internos están incorporados, mediante la vigilancia y evaluaciones periódicas de su eficacia y eficiencia para contribuir a que el control interno se mantenga alineado con los objetivos institucionales, el entorno operativo, las disposiciones jurídicas aplicables, los recursos asignados y los riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos. Las actividades de supervisión se deben apoyar en el área de auditoría interna, así como de revisiones externas, realizadas por auditores externos o Entidades de Fiscalización Superior, entre otras instancias. La supervisión del control interno debe permitir evaluar la calidad del desempeño en el tiempo y asegurar que los resultados de las auditorías y de otras revisiones se atiendan con prontitud.



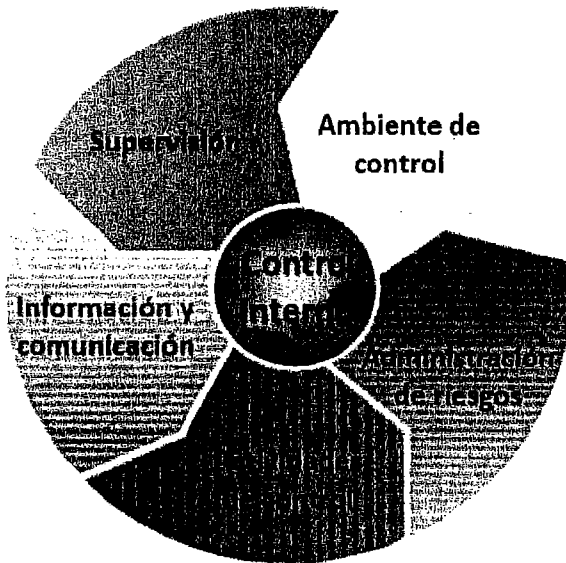
Evaluación del Control Interno

El órgano de gobierno, en su caso, el titular de la institución y los mandos superiores y medios, así como las instancias de supervisión, a través de los mecanismos correspondientes deben evaluar la idoneidad del control interno. Esta evaluación debe considerar los aspectos siguientes: el diseño e implementación; la eficacia operativa y el efecto de las deficiencias en el control interno.

De manera ilustrativa a continuación se presentan los componentes de la visión general de control interno.

COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO, SEGÚN EL MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTERNO

ELABORADO POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Marco Integrado de Control Interno.

V. Visión general de la ASF sobre la Administración de Riesgos

Introducción

La administración de riesgos ayuda a los mandos superiores, medios y operativos de las instituciones del SPF a enfrentar aquellos eventos que, en caso de materializarse, pueden afectar el desarrollo y funcionamiento de los procesos sustantivos para alcanzar los objetivos que persigue la institución, así como los adjetivos por los cuales se administran los recursos.

Dada la diversidad de los mandatos y características de las instituciones del sector público federal, respecto de las funciones que desempeñan, estructura organizacional, manejo presupuestario, contacto ciudadano y compromiso con la sociedad, existe una amplia gama de riesgos que las afectan de acuerdo con sus particularidades.

Por lo anterior, es necesario que las instituciones identifiquen las áreas, procesos o actividades vulnerables a la ocurrencia de riesgos que amenacen el logro de sus objetivos y la integridad institucionales.

Cada organización se enfrenta a una gama diferente de riesgos procedentes de fuentes externas e internas, por lo que la evaluación de éstos implica un proceso dinámico e iterativo para identificarlos y evaluarlos para la consecución de sus objetivos.

Una condición previa a la evaluación de riesgos es el establecimiento de objetivos asociados a los planes nacionales, regionales, sectoriales y todos los demás instrumentos y normativas vinculatorias que correspondan. La dirección debe especificar estos objetivos de acuerdo con las categorías de operación, información y cumplimiento legal, con suficiente claridad para permitir su identificación y evaluación para dichas categorías.

La evaluación de riesgos también requiere que los mandos superiores y medios tomen en cuenta, en sus respectivos ámbitos, la probabilidad y el impacto que puedan tener posibles cambios en el entorno externo e interno de la institución.

Para el éxito de su administración, es indispensable el compromiso del titular de la institución y los mandos superiores de cada unidad administrativa para promover una cultura de identificación y prevención de éstos, así como definir políticas relacionadas con la administración de los mismos.^{63/}

^{63/} Auditoría Superior de la Federación, *Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público*, México, 2015.

Responsables de la Administración de Riesgos

Los tres responsables principales de la administración de riesgos de la institución son: a) órgano de gobierno, en su caso, los titulares, así como mandos medios y superiores, quienes deben supervisar, de manera general, que los servidores públicos a su cargo cumplan con sus responsabilidades en esta materia; b) las unidades especializadas o los mandos medios y superiores designados por el titular para coordinar y normar las actividades en esta materia, y c) la auditoría interna, la cual será responsable de verificar que las acciones de los dos actores anteriores se lleven a cabo de manera adecuada.

Comité de Administración de Riesgos

En atención a las características particulares de las instituciones, puede resultar conveniente, establecer un comité de administración de riesgos integrado por personal que tenga conocimientos operativos de la institución, control interno, administración de riesgos e integridad en el sector público; con el fin de que supervise la identificación, evaluación, análisis, respuesta, control, y comunicación de los riesgos presentes en los procesos sustantivos y adjetivos de la institución.

Este comité deberá facilitar y monitorear la implementación de prácticas efectivas de gestión de riesgos por parte de los mandos medios y superiores, y asistir a los propietarios del riesgo en la definición del objetivo de exposición al mismo y en la presentación adecuada de información relacionada con éstos a toda la institución; monitorear los riesgos específicos, tales como el incumplimiento de leyes y regulaciones aplicables, entre otras funciones.

Metodología de Administración de Riesgos

Para que las instituciones del sector público federal administren de manera sistemática y ordenada los riesgos asociados a los objetivos, deberán contar con una metodología formalizada que considere: su identificación, evaluación, análisis y priorización; la evaluación de controles, la respuesta al riesgo y las políticas de administración.

Tolerancia al Riesgo

Cada institución y, a su vez, cada unidad administrativa deben determinar el nivel aceptable de variación en los resultados o actuaciones de la institución relacionada con la consecución o logro de los objetivos, como parte del proceso de establecimiento de objetivos. La definición de niveles de tolerancia al riesgo es una condición previa para determinar las respuestas a los riesgos y las actividades de control relacionadas.

Debe señalarse que algunos objetivos cuentan con una tolerancia “cero” frente a riesgos de cumplimiento legal y otros de carácter operativo.

Planes y Programas de Respuesta

La institución debe analizar, evaluar y determinar diversas alternativas para emprender planes y programas de respuestas a los riesgos, incluidos los que se enfocan a asumirlos, vigilarlos, evitarlos, transferirlos, reducirlos y compartirlos. Es de vital importancia realizar un análisis del beneficio ante el costo en la mitigación de los riesgos para que posteriormente se establezcan políticas para su administración.^{64/}

Información a Comités y Mandos Superiores

Posterior a la identificación, evaluación, análisis y priorización de los riesgos; la evaluación de controles y respuesta a los mismos, se debe proceder a informar al titular de la institución y al comité de riesgos o su equivalente, por los medios establecidos tales como reuniones e informes, los resultados relevantes sobre los riesgos que se detectaron con el objetivo de determinar las acciones correspondientes.

Inventario de Riesgos

La institución debe contar con un inventario de riesgos que reconozca formalmente su existencia, identifique al responsable de su administración y precise su naturaleza (tipo, descripción, severidad, estrategias de mitigación, control y seguimiento); la clasificación de los mismos (estratégico, financiero, operativo, legal, tecnológico, a la integridad y a la reputación o imagen), así como el estado que guarda su control y administración. Lo anterior, a fin de determinar cuáles son los tipos de riesgo existentes y cuál es su influencia en las actividades de la institución.

Actualización y Monitoreo de Riesgos

Como parte de la administración de riesgos, la dirección debe monitorear e identificar los cambios que podrían impactar significativamente en el sistema de control interno de la organización y actualizarlos, adoptando medidas cuando sea necesario. Cada institución deberá tener un proceso para identificar y evaluar dichos factores internos y externos.

^{64/} Auditoría Superior de la Federación, *Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público*, México, 2015



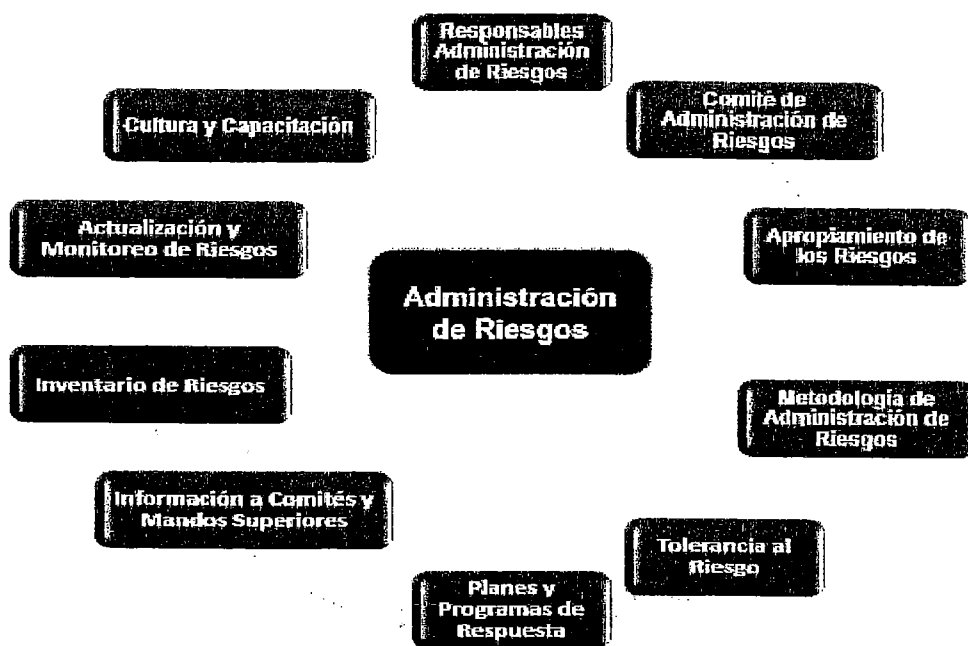
Cultura y Capacitación

Las instituciones del sector público federal deben establecer una política de administración de riesgos y una estrategia en cuanto a su comunicación y difusión, ya que deben asegurar razonablemente que los servidores públicos que forman parte de ésta participen de manera activa en la administración de los mismos.

Las políticas de riesgos deben ser documentos dinámicos que contengan un mensaje desde el comienzo de la administración de éstos y ser entendidos, aplicados y reportados. Se deberá tener una capacitación continua en temas relacionados con el programa de administración de riesgos, que garantice la existencia de una cultura institucional de comunicación de los programas, políticas y procesos de su administración, que permeee en todo el personal de la institución.

En el siguiente esquema se muestra el procedimiento general de la visión general de administración de riesgos.

PROCEDIMIENTO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, SEGÚN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

VI. Visión general de la ASF sobre la Auditoría Interna

Introducción

La auditoría interna en el sector público federal consiste en evaluar el adecuado uso de recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos institucionales.

En este sentido, la auditoría interna debe crear las condiciones adecuadas y fortalecer la expectativa de que las instituciones del sector público federal y los servidores públicos desempeñarán sus funciones de manera eficaz, eficiente y ética, así como de conformidad con el marco normativo y jurídico aplicable.

Principios Generales para la Práctica de la Auditoría Interna en el Sector Público Federal

Independencia. La actividad de auditoría interna debe ser independiente, estar libre de condicionamientos que amenazan su capacidad para realizar las responsabilidades que tiene asignadas en forma neutral e imparcial.

Integridad. La actuación del personal auditor debe ser íntegra, esto es, ser responsable, distinguir lo legal, lo justo, lo honesto y lo apropiado de lo que no lo es. Es necesario que los órganos o las instancias responsables de la auditoría interna establezcan principios éticos y reglas de conducta que deben ser observados por el personal auditor y guiar su comportamiento.

Objetividad. El personal auditor debe ser objetivo en el cumplimiento de su trabajo y tener una actitud imparcial y neutral que le permita desempeñar sus actividades sin subordinar su juicio sobre asuntos de auditoría a otras personas.

Imparcialidad. El personal auditor debe tener una actitud mental neutral e imparcial que le permita cumplir con el deber sin subordinar el juicio propio a criterios ajenos a las actividades que realiza, por lo que las opiniones a las que llegue deberán sustentarse solamente en la evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante, la cual se ha valorado y comunicado de manera equilibrada.

Confidencialidad. El personal auditor debe mantener una estricta reserva de la información que recibe durante la práctica de las auditorías, sus resultados y seguimiento y no divulgar dicha información sin la debida autorización, a menos que exista una obligación legal o profesional para hacerlo.

Conflicto de interés. El personal auditor debe estar libre de influencias, presiones, simpatías o afectos que pongan en riesgo su capacidad para cumplir con sus responsabilidades de manera neutral y equilibrada, por lo que se debe vigilar que no existan conflictos de interés respecto a los entes a los que audita.

Competencia profesional

La auditoría interna es una actividad altamente especializada y multidisciplinaria, que requiere de competencias técnicas y profesionales específicas.

Los órganos o las instancias responsables de la auditoría interna tienen la obligación de promover y facilitar al personal auditor la adquisición de conocimientos mediante capacitación y actualización continua, basada en una estrategia de desarrollo profesional debidamente estructurada y programada, que incluya al personal auditor de todos los niveles de su estructura organizacional.

El personal auditor tiene el deber ético y profesional de contar con los conocimientos, aptitudes y habilidades necesarios para efectuar sus responsabilidades individuales.

Área de Auditoría Interna en el sector público

El titular del área de auditoría interna debe tener determinada posición jerárquica y dependencia funcional del órgano de gobierno o titular de la institución, a efecto de cumplir cabalmente con sus responsabilidades. Debe tener acceso irrestricto a la alta dirección y al órgano de gobierno de la institución, para comunicarse e interactuar directamente con dichas instancias y rendir cuentas sobre su gestión y resultados.

Es necesario que el objetivo, atribuciones y responsabilidades del área de auditoría interna estén formalmente establecidos en un documento normativo (estatuto, norma, lineamiento, etc.). Este documento debe ser revisado periódicamente y presentado a las instancias correspondientes para su aprobación.

El área de auditoría interna debe contar con autonomía técnica para decidir respecto del establecimiento de políticas y procedimientos para la práctica de su función, el alcance de sus revisiones, la integración y presentación de resultados y su seguimiento. Asimismo, debe contar con presupuesto propio que le provea de los recursos necesarios a fin de que su actividad se desarrolle sin restricciones.

Planeación de la auditoría interna

Los auditores internos deben planear su trabajo para garantizar que la auditoría se conduzca de manera eficaz y eficiente.

En la planeación se deben definir el alcance, los objetivos y el enfoque de la auditoría. Se debe establecer un cronograma para la auditoría y definir la naturaleza, tiempos y alcance de los procedimientos de auditoría. Durante la planeación, los auditores deben asignar a los miembros de su equipo de manera apropiada e identificar otros recursos que se pueden requerir. Tal es el caso de expertos en la materia.

Para la práctica de auditoría interna se debe desarrollar un plan o programa de trabajo basado en riesgos. Este programa debe considerar el enfoque de administración de riesgos y los niveles de aceptación de riesgos establecidos por los mandos directivos y superiores de la institución para las diferentes actividades a desarrollar, a fin de cumplir con los objetivos y metas institucionales.

Políticas y Procedimientos de Auditoría Interna

Para la realización de las actividades de auditoría interna, se deben formalizar políticas y procedimientos diseñados para asegurar, de manera razonable, que las mismas se llevan a cabo de conformidad con las normas profesionales y el marco jurídico aplicable. Dichas políticas y procedimientos deben establecer aspectos para promover la consistencia en la calidad de las actividades llevadas a cabo y las responsabilidades para la supervisión.

Los responsables de la auditoría interna deben asegurarse de que existan dichas políticas y procedimientos para la planeación y realización de las auditorías, para la elaboración de informes y seguimiento de resultados de auditoría. Se deben elaborar metodologías técnicas para la práctica de la auditoría interna, tales como modelos, guías y otras actividades bajo su responsabilidad.

Es necesario establecer un proceso de seguimiento para asegurarse de que las acciones de la dirección hayan sido implantadas eficazmente o, bien, que haya aceptado el riesgo de no tomar las medidas necesarias.

Relación con el Comité de Auditoría Interna

La unidad de auditoría interna debe comunicarse e interactuar frecuentemente con el Comité de Auditoría, asistir y participar en las reuniones que éste celebre y en las que se aborden los temas de supervisión, información financiera y control, entre otros.

El Comité de Auditoría debe revisar el control interno de la institución y el proceso de realización de las auditorías, tanto internas como externas.

Coordinación con el Auditor Externo y Contratación de Expertos Externos

En la colaboración y delimitación de funciones entre la auditoría interna y externa se debe observar el ámbito de competencia establecido en la legislación y normativa aplicable. Ambas se deben coordinar, dentro del marco normativo que al efecto corresponda, para evitar duplicidades, solicitar información de los trabajos realizados, documentación y, en general, para obtener el apoyo necesario mutuo en el cumplimiento de sus labores y responsabilidades.

Auditoría interna podrá recurrir a la contratación de expertos externos en los casos que requiera el apoyo de habilidades especiales no disponibles en su personal, por lo que debe asegurarse que los convenios se sujeten a las políticas de independencia, integridad, ética profesional, principios de transparencia y rendición de cuentas, a los que está sujeta.



Tratamiento de denuncias

Los auditores internos deben estar alertas ante la posibilidad de fraude durante el proceso de auditoría. Si identifican casos de incumplimiento que puedan ser indicativos de fraude, deben ejercer el debido cuidado profesional para no interferir con cualquier proceso legal o investigaciones futuras.

Aseguramiento de la Calidad y Valor Agregado de la Auditoría Interna

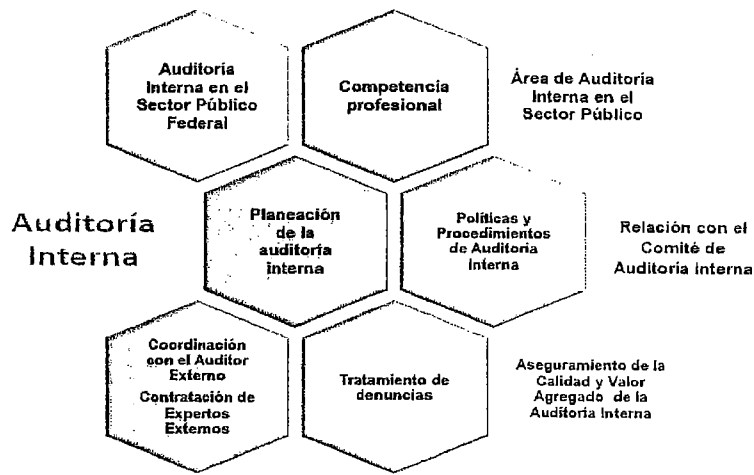
Se debe implementar, mantener y mejorar un programa de aseguramiento de la calidad para la actividad de auditoría interna, con el propósito de agregar valor a la gestión de la institución.

La actividad de auditoría interna eficaz debe contribuir a la mejora de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública, así como al fortalecimiento de la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad, toda vez que al auditar de manera independiente las operaciones del sector público e informar sus resultados, éstos y las recomendaciones aportadas deben coadyuvar a que los responsables de las instituciones públicas cumplan con sus obligaciones.

La auditoría interna en el sector público debe proporcionar a los encargados de la gobernanza, a otros grupos de interés, de supervisión, y al público en general, información y evaluaciones independientes y objetivas respecto de la administración y el desempeño de las políticas, planes, programas y operaciones de la gestión gubernamental.

En el esquema siguiente se pueden apreciar los elementos indispensables que la auditoría interna en el sector público, debe cumplir.

ELEMENTOS DE LA AUDITORÍA INTERNA, SEGÚN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

VII. Visión general de la ASF sobre la Auditoría Externa

Introducción

Los auditores externos pueden ser contratados para contribuir al logro de los objetivos institucionales en distintos ámbitos, así como, para la práctica de auditorías de estados financieros o que requieran conocimientos de técnicas especializadas; contables; sobre supervisión, diseño o implantación de sistemas informáticos; evaluaciones de conceptos o partidas específicas de los estados financieros; estimación de valores; investigaciones de fraude y seguridad, y consultoría sobre control interno, gestión de riesgos e integridad, entre otros.

La contratación de un servicio de auditoría externa en el sector público debe tener en cuenta, como mínimo, la independencia y objetividad de dicho prestador de servicios; su certificación y competencia profesional; su reputación, conocimiento y experiencia dentro del sector en que opera la institución, y la adhesión a las normas y principios éticos de la profesión.

Los objetivos de la auditoría interna son diferentes a los de auditoría externa. Sin embargo, ambos tipos de auditoría promueven la buena gobernanza al contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos, así como sobre la economía, eficiencia y eficacia. Lo anterior, brinda oportunidades de coordinación y cooperación, así como la posibilidad de eliminar la duplicidad en la aplicación de recursos humanos, materiales y económicos.

Información relativa a firmas de Auditores Externos en el Sector Público Federal

Para la contratación de servicios de auditoría externa se deberán crear, establecer o actualizar lineamientos sobre los procedimientos para la convocatoria, selección, designación y evaluación de las firmas de auditores externos interesados en prestar sus servicios en el sector público federal.

Los lineamientos mencionados deberán contener, entre otros requisitos para los auditores externos:

- Certificación expedida por colegios o asociaciones de contadores públicos.
- Constancia que certifique su actualización profesional continua.
- Autorización para emisión de dictámenes, expedida por la autoridad competente.
- Contar con sistemas de aseguramiento de calidad.
- Buena reputación profesional y no estar inhabilitado por el sector público federal.
- Contar con plantillas de personal suficiente y competente.
- Estar al corriente en sus obligaciones fiscales.
- Otros aspectos que se consideren de relevancia.

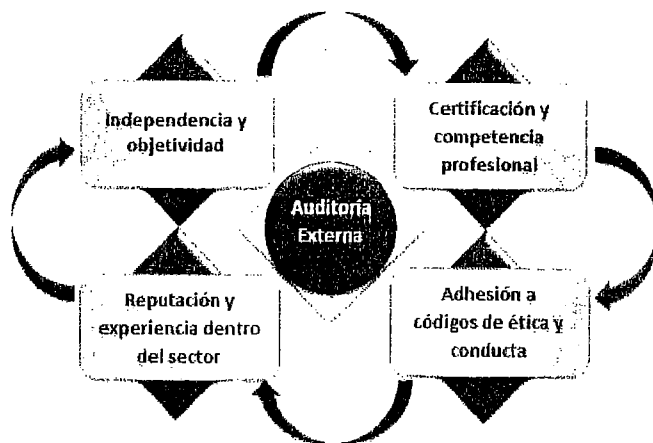
Auditoría Interna y Auditoría Externa

La auditoría interna y la auditoría externa se coordinarán, dentro del marco normativo que al efecto corresponda, para lo cual podrán solicitar información de los trabajos realizados, diversa documentación y en general obtener el apoyo necesario para el cumplimiento de sus actividades.

Uno de los propósitos del SNF es establecer y formalizar, a través de las Normas Profesionales, la colaboración y delimitación de funciones entre los organismos de auditoría interna y externa, que privilegiará el ámbito de competencia establecido en la legislación y normatividad aplicable:

A continuación se muestran los elementos indispensables que la auditoría externa deberá cumplir para el desarrollo de sus funciones.

ELEMENTOS MÍNIMOS DE LA AUDITORÍA EXTERNA, SEGÚN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

VIII. Visión general de la ASF sobre el Comité de Auditoría

Introducción

El comité de auditoría es un órgano independiente que apoya a la administración, encargado de la supervisión y vigilancia de las actividades de auditoría interna y externa, de los trabajos de gestión de riesgos, del control interno y la integridad de la información financiera y no financiera, establecido por y dentro de un órgano de gobierno de la institución, con la finalidad de supervisar los procesos de reportes de contabilidad y financieros y de las auditorías de los estados financieros.

Objetivo del Comité de Auditoría

Como un elemento integrante de la gobernanza y de la rendición de cuentas, el comité de auditoría es un órgano de apoyo a la responsabilidad para cumplir con las obligaciones, especialmente con respecto a la integridad de la información, el sistema de control interno, la administración de riesgos y el ambiente ético.

Establecimiento del Comité de Auditoría

Los puntos clave que se deben tener en cuenta para el establecimiento y mantenimiento de un comité de auditoría independiente y eficaz son:

- Obtener el apoyo del órgano de gobierno. Este debe servir como líder del comité de auditoría, lo que le permite realizar con éxito sus responsabilidades.
- Establecer un grupo de trabajo para desarrollar un proyecto de estatuto, el cual debe incluir un funcionario de la institución de mayor rango.
- Preparar y revisar el proyecto del estatuto.
- Obtener la aprobación del estatuto por parte del comité de auditoría y del órgano de gobierno.
- Desarrollar un plan de trabajo anual para el comité de auditoría que le permita cumplir con los requisitos establecidos en el estatuto.

Mandato del Comité de Auditoría

El mandato de un comité de auditoría puede derivar de diversas fuentes. En algunos casos, las responsabilidades de un comité de auditoría y sus miembros se pueden establecer en la legislación o reglamentación y, en otros, en la política del gobierno.



Independientemente de cómo se establece el mandato, las instituciones del sector público federal, cuando así convenga, deben tener un comité de auditoría independiente. Las mejores prácticas sugieren formalizar una declaración de alto nivel en la que se establezcan las responsabilidades del mismo.

Estatuto del Comité de Auditoría

Se debe contar con un estatuto formal que establezca, además del mandato del comité de auditoría:

- La descripción de funciones y responsabilidades del comité y de sus miembros.
- El establecimiento de autoridad responsable de obtener información y recursos necesarios.
- La descripción de las funciones y responsabilidades de los grupos de interés internos y externos con los que tienen la obligación y responsabilidad de interactuar.
- La obligatoriedad de establecer el proceso de elaboración, revisión y actualización del estatuto y la frecuencia de revisión.

La instancia correspondiente debe revisar y aprobar el estatuto. Una vez establecido, éste debe ser mantenido y comunicado dentro de la organización. El estatuto se debe difundir y estar a disposición pública y en la página web de la institución para que los principales interesados sean conscientes de sus responsabilidades respectivas.

Responsabilidades del Comité de Auditoría

Los aspectos clave de la supervisión del comité de auditoría son:

- Los valores y la ética. Revisar y supervisar que en la administración se incluya el establecimiento y mantenimiento de altos estándares éticos; monitoreo del cumplimiento de las leyes, reglamentos, políticas y estándares de conducta ética e identificación y atención rápida de cualquier violación.
- La administración de riesgos. Revisar y supervisar el establecimiento, implementación, mantenimiento y eficacia del proceso de administración de riesgos, así como su gestión y las prácticas para informarlo.
- El sistema de control interno. Revisar y supervisar el sistema de control interno de la institución. Mantenerse informado sobre todas las cuestiones importantes que surjan del trabajo realizado en cuanto a gobernanza, riesgos y control interno.
- La actividad de auditoría. Aprobar y revisar periódicamente la política y plan de auditoría interna. Este plan se debe realizar con base en los riesgos de la institución. Monitorear y evaluar el desempeño de la actividad de auditoría en el cumplimiento del plan aprobado mediante informes periódicos.

- Los auditores externos. El comité de auditoría debe ser informado de todos los trabajos de auditoría que se realizarán por externos, incluyendo el seguimiento de las respuestas de la administración, los asuntos y prioridades relacionados con futuras auditorías.
- El seguimiento de atención a las recomendaciones. El comité de auditoría debe revisar los informes sobre el estado de seguimiento de las recomendaciones de auditoría interna y externa.
- Los estados financieros y los informes de rendición de cuentas. El comité de auditoría debe revisar y asesorar al órgano de gobierno sobre los informes y las observaciones de la gestión financiera y de la rendición de cuentas.

Principales funciones del Comité de Auditoría

A continuación se presentan las principales funciones que debe tener un comité de auditoría:

- Selección, designación, evaluación, compensación, supervisión y terminación de servicios de auditores externos e internos.
- Confirmar el estatuto de auditoría interna y su plan de actividades, así como sus recursos.
- Asegurar la independencia de criterio de la actividad de auditoría interna y externa.
- Recibir informes resumidos de los trabajos de auditoría interna, sus recomendaciones y las medidas tomadas por la administración para ser implementadas.
- Adoptar procedimientos para el manejo de reportes relacionados con asuntos contables o de auditoría.
- Propiciar la comunicación entre los miembros del órgano de gobierno, el director general, la auditoría interna y la auditoría externa.
- Entender y evaluar el conjunto de riesgos, oportunidades y retos de la institución.
- Evaluar la efectividad del control interno, el cumplimiento de disposiciones, los principios, criterios y prácticas contables adecuadas, las transacciones con terceros relacionados, la auditoría interna, entre otras.
- Apoyar y proporcionar al órgano de gobierno, mediante una opinión independiente y profesional, sobre el control interno, así como la auditoría interna y externa.
- Informar al órgano de gobierno y a los directores sobre el desempeño de las funciones a su cargo.
- Entregar un reporte anual de sus actividades al órgano de gobierno.

Composición del Comité de Auditoría

Un comité de auditoría eficaz debe tener miembros con una combinación adecuada de habilidades y experiencia pertinentes a las responsabilidades de la institución. La composición ideal del comité de auditoría y los atributos de sus miembros depende de una variedad de factores tales como el tamaño, la complejidad y las responsabilidades de la institución. El número mínimo de miembros que debe tener un comité de auditoría eficaz es de tres.

Independencia de los miembros del Comité de Auditoría

Un comité de auditoría eficaz debe operar a través de miembros preferentemente independientes respecto de la institución a la que pertenece dicho comité. Un miembro independiente del comité de auditoría es un servidor público u otra persona que no es empleado de la institución o que no presta cualquier tipo de servicio a ésta.

Requisitos de competencia y capacidad de los miembros del Comité de Auditoría

- Atributos personales. Deben tener buen juicio profesional; objetividad e integridad; escepticismo sano y constructivo; alto nivel de ética; y gran capacidad de comunicación.
- Experiencia y habilidades. Deben tener experiencia en finanzas y contabilidad, conocimiento del negocio, auditoría interna y externa, conocimiento en administración de riesgos y control interno, cumplimiento normativo y tecnologías de la información. Además, deben tener las habilidades y experiencias necesarias respecto a la naturaleza de las operaciones de la institución.

Presidente del Comité de Auditoría

Los miembros del comité deben designar a un presidente, quien será el eje focal de la comunicación y la clave de un comité de auditoría eficaz e independiente. El presidente debe tener habilidades para elevar y hacer frente a cuestiones difíciles y apoyar a otros a hacer lo mismo; comprender la importancia de las relaciones con los principales interesados, y poseer habilidades interpersonales de comunicación, motivación, resolución de conflictos y liderazgo, entre otros.

Evaluación del desempeño del Comité de Auditoría

El desempeño del comité de auditoría se debe evaluar en su conjunto, de forma periódica, de acuerdo con lo establecido en su estatuto. Las evaluaciones asegurarán que el comité de auditoría esté cumpliendo con los requisitos contenidos en su estatuto y que su contribución es consistente con las necesidades y expectativas

de la institución. El desempeño del comité de auditoría y el de los miembros individuales deben ser evaluados anualmente.

Un comité de auditoría competente, equilibrado y comprometido puede hacer una diferencia significativa en el SPF y garantizar la rendición de cuentas y la transparencia efectiva. Si bien hay muchas similitudes entre las características de los comités de auditoría que operan en los sectores público y privado, una diferencia importante es la función de "interés público" que se aplica a los comités de auditoría.

Un comité de auditoría debe contribuir a asegurar que el análisis y las decisiones que tome sirvan para crear un futuro mejor para la comunidad en la que opera.

A continuación se muestra un esquema que contiene los elementos mínimos para el establecimiento de un comité de auditoría.

REQUISITOS MÍNIMOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN COMITÉ DE AUDITORÍA, SEGÚN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

IX. Visión general de la ASF sobre la Evaluación de Desempeño

Introducción

La evaluación del desempeño debe permitir conocer la eficacia y efectividad de la gestión y las políticas públicas implantadas, por lo que es necesario diseñar y establecer mecanismos e instrumentos para evaluar con objetividad la gestión y las políticas. Tales mecanismos y guías deben:

- Contribuir a determinar si las políticas y programas públicos son eficientes y eficaces.
- Contribuir a la mejora en el diseño de las políticas o programas públicos.
- Proporcionar información importante para señalar los programas públicos que funcionan y aquellos con resultados insatisfactorios.
- Fortalecer la preparación y el análisis del presupuesto transparente.
- Diseñar una mejor asignación de los recursos públicos.
- Permitir a los ciudadanos conocer el progreso alcanzado con las políticas públicas implantadas.

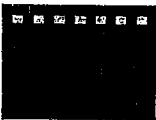
La institucionalización y uso de la evaluación de desempeño representa una metodología importante para la rendición de cuentas y la toma de decisiones relacionadas, particularmente, con el presupuesto público; asimismo, fomenta que los recursos se orienten hacia la obtención de resultados en términos de eficacia, eficiencia, economía y transparencia.

Una evaluación del desempeño institucional debe acompañarse de indicadores que permitan generar información cuantitativa, que ayuden a medir el logro de los objetivos y metas de los programas establecidos e instaurar un referente para el seguimiento de los avances y la evaluación de los resultados alcanzados.

Indicadores para la Evaluación del Desempeño

La construcción y formulación de indicadores de desempeño institucional debe realizarse sobre la base de independencia y fiabilidad, a fin de asegurar que los indicadores sean públicos, pertinentes, eficaces y oportunos. Al respecto, se deben considerar las acciones siguientes:

- Verificar que las definiciones estratégicas de la institución (misión, visión, objetivos estratégicos, estrategias y plan de acción) sean claras.
- Establecer las áreas de desempeño a medir, con base en las variables necesarias a monitorear para pronunciarse sobre los resultados esperados.



- Formular adecuadamente el indicador y describir la fórmula de cálculo (el nombre del indicador debe ser claro, preciso y autoexplicativo y la fórmula debe permitir informar sobre los parámetros o variables que se están midiendo).
- El número de indicadores debe limitarse a una cantidad que apunte a lo esencial y que ayude a captar el interés de los diferentes usuarios a los cuales va dirigido.
- El conjunto de indicadores debe cubrir las dimensiones del desempeño de manera integrada: eficacia, eficiencia, calidad y economía.
- Los indicadores deben facilitar el conocimiento del desempeño de los procesos (resultados intermedios) para identificar los cuellos de botella, las demoras y el ciclo de maduración del servicio (tiempo de resolución desde el inicio de un trámite hasta su conclusión).
- Los indicadores sobre el nivel de avance hacia el logro de los resultados finales son necesarios para disponer de resultados intermedios que proporcionen antecedentes sobre la eficacia y la oportunidad del producto o servicio final y su impacto.
- Validar los indicadores aplicando criterios técnicos de relevancia, pertinencia, costo, eficiencia, eficacia, calidad, economía, independencia, integralidad, oportunidad, homogeneidad y confiabilidad.
- Establecer las metas o el nivel de desempeño a alcanzar, considerando los datos históricos, objetivos definidos y el desempeño logrado por las instituciones con procesos de similar naturaleza.
- Señalar la fuente de los datos o medios de verificación.
- Establecer aspectos no controlables por la institución, internos y externos.
- Realizar un proceso de interpretación de los resultados logrados.
- Comunicar e informar periódicamente, mediante reportes, el desempeño logrado.
- Revisar continuamente los instrumentos para hacer las modificaciones pertinentes hacia su perfeccionamiento de forma oportuna.

Sistema de Evaluación de Desempeño

Un Sistema de Evaluación de Desempeño permite medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, los cuales deben coadyuvar a:

- Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social y económico de los programas.

- Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia, economía y calidad del gasto.
- Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.

Este Sistema de Evaluación del Desempeño debe permitir alinear los objetivos y metas de los diversos programas sectoriales, especiales, nacionales e institucionales con el Plan General o Plan Nacional; además, debe establecer los mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados alcanzados por estos programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión (indicadores de desempeño) con el objetivo de mejorar los mismos, los cuales se integrarán en una Matriz de Indicadores de Resultados. Para ello se necesita:

- Establecer claramente los objetivos del programa presupuestario y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial.
- Incorporar indicadores que midan los objetivos y resultados esperados, y que sirvan de referencia para el seguimiento y la evaluación.
- Registrar las fuentes de información para el cálculo de los indicadores.
- Describir los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos.
- Incluir los supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa, incluyendo los riesgos de corrupción.

Responsabilidades en la Evaluación del Desempeño

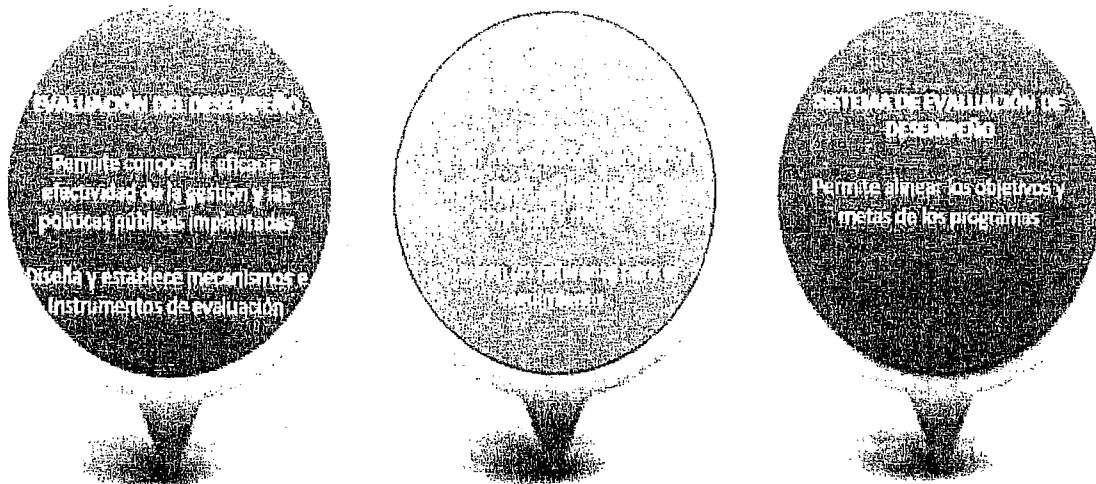
Para que el sistema funcione adecuadamente deben existir instancias u organismos que dirijan y coordinen la evaluación del desempeño, así como la emisión de la normativa, metodologías, líneas de acción, criterios para el análisis de avances y, en su caso, modificaciones en la estrategia. Esta instancia u organismo deberá incluir entre sus actividades, al menos las siguientes:

- Monitoreo y evaluación del Sistema de Evaluación de Desempeño.
- Evaluaciones externas a programas, en el marco de un Programa Anual de Evaluación.
- Evaluaciones periódicas para identificar el avance en la ejecución y resultados de los programas presupuestarios, con base en los indicadores estratégicos y de gestión plasmados en las Matrices de Indicadores de Resultados.



- Evaluación del comportamiento de cada programa presupuestario, construcción de matrices de indicadores, resultados de evaluaciones, la mejora de la gestión de las instituciones e implementación de mejoras en los programas.
- Las responsabilidades de las instancias u organismos y del personal asignado a las tareas de la evaluación del desempeño deberán sujetarse a lo establecido en el marco jurídico que regula la planeación, programación y presupuestación; el ejercicio del gasto y la captación de los ingresos públicos; y las responsabilidades de los servidores públicos y demás aspectos relacionados con la materia. En el siguiente esquema se aprecian los principales conceptos que integran la evaluación de desempeño.

CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO, SEGÚN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas.

X. Visión general de la ASF sobre la Transparencia y Rendición de Cuentas

Introducción

La transparencia y la rendición de cuentas son dos elementos importantes para la gobernanza. La transparencia ayuda a combatir la corrupción, mejora el gobierno y promueve la obligación de rendir cuentas. Estos conceptos no pueden separarse debido a que comprenden acciones similares.

La transparencia implica la presentación de información por parte de las instituciones públicas sobre su situación, competencia, estrategia, operación, gestión financiera, actuaciones y rendimiento; de manera oportuna, fidedigna, clara y pertinente. Además, incluye la obligación de informar sobre los resultados de las auditorías internas y externas realizadas a la institución, así como hacer accesible al público dicha información.^{65/}

La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.

Es importante establecer un programa de transparencia y rendición de cuentas que ponga a disposición del público la información de la institución mediante sistemas de clasificación y difusión.

Información Pública

Es obligación de los organismos garantes otorgar las medidas pertinentes para asegurar el acceso a la información de todas las personas en igualdad de condiciones. Toda la información pública generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y será accesible a cualquier persona. Para ello, se deberán habilitar todos los medios, acciones y esfuerzos disponibles en los términos y condiciones que establezca la ley aplicable.^{66/}

En la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que ésta sea de calidad. Para este propósito, la misma deberá ser accesible, correcta, actual, protegida, disponible, suficiente, oportuna, válida y verificable^{67/} y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.^{68/}

^{65/} The International Organization of Supreme Audit Institutions. INTOSAI, ISSAI 20. **Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas**, Johannesburgo, Sudáfrica, 2010.

^{66/} **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

^{67/} Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), **Control Interno – Marco Integrado**, Estados Unidos de América. Traducción al español por el Instituto de Auditores Internos de España, 2013.

^{68/} **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, México, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

Acceso a la Información ^{69/}

En la Administración Pública Federal toda persona debe tener acceso a la información gubernamental, en los términos establecidos por las disposiciones aplicables, absteniéndose de condicionar el acceso a aquella que se divulgue a través de los portales institucionales en internet. Esto no implicará la difusión de documentos o expedientes específicos que contengan información clasificada como reservada o confidencial.

Los servidores públicos deberán permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin otro límite que el interés público, los derechos de privacidad y de protección de datos personales establecidos por la ley. Las instituciones deberán atender los requerimientos específicos que se les formule; verificar que la información que se publique en su Portal de Obligaciones de Transparencia sea veraz y confiable y se actualice de conformidad con las disposiciones aplicables; cumplir con las obligaciones que derivan de la ley aplicable, con celeridad y eficiencia, con el objeto de reducir los tiempos de atención en beneficio del solicitante; proporcionar a otras dependencias o entidades, la información que aquellas requieran para el ejercicio de sus atribuciones; entre otros.

Proceso de Rendición de Cuentas

Los responsables de ciertas acciones y resultados informan y justifican su actuación ante los ciudadanos y autoridades, de conformidad con las disposiciones aplicables.

La rendición de cuentas requiere de elementos que generen un contacto entre diferentes actores y que produzcan consecuencias positivas en las políticas gubernamentales. Los mencionados elementos o mecanismos son la solicitud y acceso a la información, la evaluación de la información, y las sanciones y denuncias, entre otros.

La solicitud y acceso a la información permite que la población y el gobierno reafirmen su compromiso con el bien público, los primeros, al requerir datos o consultas sobre las actividades gubernamentales y los segundos, a través de los servidores públicos, al otorgar información sobre su ejercicio.

La evaluación de la información permite una mejor comprensión del desempeño, al brindar el ambiente adecuado para identificar las dificultades y logros de las actividades gubernamentales, los patrones de desempeño y las posibles causas de dichas acciones.

^{69/} Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal y el Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos, México, publicado en el D.O.F. el 12 de julio de 2010

Las sanciones y denuncias muestran el compromiso de las instituciones y de su personal que debe corresponder a una actuación íntegra, expresando con ello la supervisión y disuadiendo las conductas impropias.

Rendición de Cuentas como mecanismo para la Transparencia

La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública. La rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos debe consolidarse en el SPF, así como en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

Marco normativo para una adecuada Rendición de Cuentas

El marco normativo de las instituciones debe asegurar que se presente la información de manera precisa y de modo regular acerca de todas las cuestiones relevantes, incluidos los resultados, la situación financiera, la propiedad y el gobierno de la misma.

La información debe incluir los resultados financieros y de operación de la institución; objetivos; miembros del Consejo y los directivos clave, y sus remuneraciones; factores de riesgo material previsible; cuestiones relevantes referentes a los empleados y otros grupos de interés social; estructuras y políticas de gobierno corporativo; entre otros.

Se debe preparar, auditar y presentar la información siguiendo los estándares contables de calidad existentes, de descripción de riesgo financiero y no financiero y de auditoría. Los canales de divulgación de la información permitirán a los usuarios el acceso a la información.^{20/}

Canales de Comunicación

A través de canales abiertos de comunicación, se puede transmitir información importante sobre los objetivos de la organización a la ciudadanía, autoridades y demás grupos de interés externos. Las metodologías tecnológicas y de comunicación permitirán a las partes externas interesadas tener acceso a foros públicos para difundir los resultados, riesgos y controles de la institución.

Los métodos utilizados por la institución para comunicarse externamente afectan su capacidad para obtener la información, para garantizar que los principales mensajes de la institución sean debidamente recibidos y comprendidos. La institución deberá tener en cuenta el método o métodos de comunicación utilizados, los

^{20/} Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Principios de la OCDE para el Gobierno de las Sociedades*, mayo 1999.



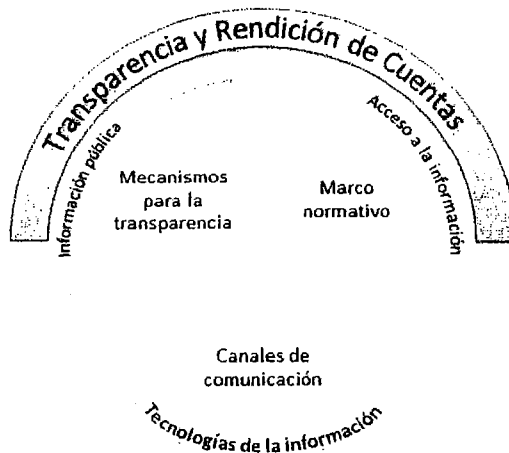
cuales pueden variar en función del público objetivo, la naturaleza de la comunicación, el momento del que se trate y los requisitos legales o regulatorios.^{21/}

Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)

La adopción de TIC por las dependencias y entidades debe propiciar un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, una adecuada administración de la información, así como la transparencia de la información pública y la rendición de cuentas. Al efecto, las dependencias y entidades, fomentarán el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones.^{22/}

A continuación se muestra el esquema que representa los elementos mínimos indispensables que deben estar presentes en el proceso de transparencia y rendición de cuentas.

ELEMENTOS DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, SEGÚN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las fuentes de información consultadas

^{21/} Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), **Control Interno – Marco Integrado**, Estados Unidos de América, Traducción al español por el Instituto de Auditores Internos de España, 2013.

^{22/} Ídem.

8. Consideraciones finales

En 2015, se realizaron importantes reformas constitucionales para mejorar la transparencia y el combate a la corrupción en el sector público del País.

La modificación al Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ^{23/} establece la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), ^{24/} la cual tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

La reforma al Artículo 113 de la CPEUM ^{25/} señala que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. La Auditoría Superior de la Federación es una de las instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción y forma parte de su Comité Coordinador, junto con la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Consejo de la Judicatura Federal, y el Comité de Participación Ciudadana.

En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación decidió realizar el presente estudio que considera los elementos principales que deben regir la actuación de las instituciones del sector público a fin de asegurar una buena gobernanza, como la ética e integridad, el control interno, la auditoría interna, la administración de riesgos, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros, así como establecer las condiciones que propicien una mejor implementación de las normas secundarias de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, que se aprobarán en mayo próximo.

El estudio incluye un análisis, con base en las mejores prácticas, de la situación de los elementos de gobernanza, procesos, estructuras, disposiciones formales y valores que dirigen y controlan las actividades, en las instituciones de los tres Poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos, a efecto de identificar posibles áreas de oportunidad, así como sugerir acciones de mejora.

^{23/} Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

^{24/} Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

^{25/} Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.



El concepto de gobernanza, en sus orígenes, fue una concepción descriptiva de los cambios que a finales del siglo XX experimentaban los diferentes gobiernos y administraciones públicas, dado que las funciones, políticas y los servicios públicos se llevaban a cabo mediante diversas y crecientes formas de agrupación y corresponsabilidad entre las instituciones de gobierno y las organizaciones privadas y sociales.

Organismos de relevancia internacional como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el Banco Mundial (BM), The Institute of Internal Auditors (IIA), el Comité Cadbury, The HM Treasury, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) e International Federation of Accountants (IFAC), entre otros, han abordado el concepto de gobernanza y han señalado los principios y elementos que la conforman.

Los mencionados organismos también señalan que, dada la importancia de la gobernanza para contribuir a alcanzar los objetivos de las instituciones, se identifica que en su gestión se deberán observar, cuando menos, los principios siguientes: integridad, responsabilidad, acceso a la información pública, informes de gestión, eficacia, eficiencia y legalidad.

La ASF, con motivo de este estudio considera que los principios indispensables que deben estar presentes en las instituciones del sector público, como parte de la gobernanza son: integridad, responsabilidad, acceso a la información pública, informes de gestión, eficacia y eficiencia y legalidad.

Asimismo, se identificaron los siguientes 10 elementos que se considera deben regir la actuación de las instituciones del sector público a fin de asegurar que los principios de gobernanza antes señalados contribuyan a un desempeño eficaz y eficiente de las mismas: I) órgano de gobierno / consejo de administración; II) planeación estratégica; III) ética e integridad; IV) control interno; V) administración de riesgos; VI) auditoría interna; VII) auditoría externa; VIII) comité de auditoría; IX) evaluación del desempeño, y X) transparencia y rendición de cuentas.

Estos elementos comprendidos dentro de la gobernanza pública están relacionados con la observancia del estado de derecho, la administración de riesgos y la evaluación del desempeño, mediante un control interno robusto y una gestión financiera consolidada; la participación de la sociedad, a través de un gobierno abierto; el comportamiento de los servidores públicos, acorde con los valores y principios éticos institucionales y la integridad; la implementación de buenas prácticas de transparencia y la rendición de cuentas, entre otros.

A partir del análisis de la conceptualización de la gobernanza, las perspectivas de otras instituciones consideradas como mejores prácticas en la materia sobre dicho término y la función de la Auditoría Superior de la Federación, se determinó el siguiente concepto para los fines del estudio "La gobernanza pública es el conjunto de principios, procesos, estructuras, disposiciones formales y valores, que dirigen y controlan las

actividades y el comportamiento institucional con la finalidad de que las instituciones públicas alcancen sus objetivos y metas de manera eficaz y eficiente, en apego al marco jurídico que regula su actuación y a los principios éticos y normas de conducta que deben imperar en la actuación del servicio público, y que generen la información confiable, oportuna y pertinente sobre su gestión que fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas”.

En este sentido, el logro de los objetivos institucionales requiere una clara conceptualización de los principios que conforman a la gobernanza y la elección de determinados elementos de apoyo.

Con base en el análisis realizado a las mejores prácticas nacionales e internacionales, la Auditoría Superior de la Federación llevó a cabo una revisión de los principios y elementos de la gobernanza que norman a las distintas instituciones del sector público federal para identificar posibles áreas de oportunidad, así como sugerir acciones de mejora a las mismas.

Aunado a lo anterior, se elaboró una visión general con el objetivo de determinar la perspectiva de la Auditoría Superior de la Federación respecto de los 10 elementos de gobernanza, en lo relativo a sus objetivos, así como las características que deben observarse en su práctica.

Para la elaboración de la visión general se consideraron las mejores prácticas internacionales para compararse con las disposiciones de similar naturaleza emitidas por la Secretaría de la Función Pública en el caso del Poder Ejecutivo y las instituciones de los otros poderes, así como de los Órganos Constitucionales Autónomos.

La visión general considera los 10 elementos anteriormente señalados y tiene como finalidad mostrar la asociación entre dichos elementos y los atributos mínimos que cada uno de ellos debe poseer, haciendo énfasis en la relevancia, beneficios, uso, y aplicación que los mismos pueden tener con su adopción, elaboración o adecuación para las instituciones gubernamentales.

Con el fin de contribuir a la actualización y fortalecimiento de la gobernanza en el marco de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, así como del Sistema Nacional de Fiscalización y demás leyes y disposiciones que al efecto se establezcan, se sugiere considerar los siguientes aspectos relativos a la visión general de dichos elementos.

- I. **Órgano de gobierno, pleno, junta de gobierno, consejo, secretaría de servicios administrativos o secretaría general.** El órgano de gobierno, pleno, junta de gobierno, consejo, secretaría de servicios administrativos o secretaría general, según corresponda, debe seguir profundizando, con base en la definición de sus funciones y responsabilidades, en el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas y las metas establecidas, entre otros, considerando el establecimiento, actualización y en su caso complementación de los elementos que deben formar parte de su



gobernanza, así como asegurar que sus integrantes posean el conocimiento de éstos y de cómo fortalecen el desempeño de la institución.

- II. **Planeación Estratégica.** Concebir y utilizar la planeación estratégica como instrumento de gestión para la formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, de conformidad con el mandato institucional, así como para definir los cursos de acción y estrategias que permitan alcanzar dichos objetivos, responder a los cambios y demandas de la ciudadanía y lograr mayor eficiencia y eficacia operativa. Asimismo, los procesos sustantivos y adjetivos por los cuales se cumplen las estrategias deberán estar claramente determinados, en cuanto a su alcance y responsables, a fin de permitir una evaluación periódica de sus riesgos, controles y resultados. El documento de planeación estratégica deberá ser autorizado, revisado y actualizado periódicamente para asegurar su suficiencia, pertinencia y medición en el tiempo.
- III. **Ética e integridad.** Establecer o, en su caso, actualizar los códigos de ética y de conducta de la institución, en los que se plasman los principios y normas que rigen la actuación de los servidores públicos para el desempeño de sus actividades y asegurar el apego a los mismos por parte de todos los servidores públicos. De igual modo se deben establecer mecanismos para la difusión interna y externa de los mismos. Otros aspectos que se deberán considerar para la promoción de la integridad son el compromiso de los mandos superiores con los estándares éticos; el establecimiento de un comité de ética que reporte directamente al titular o al órgano de gobierno; de un mecanismo de denuncias anónimas; de los procesos para la investigación y evaluación de las violaciones a las normas de integridad; el estímulo o sanción de la actuación del personal, y la supervisión y evaluación sobre el diseño, implementación y resultados de las medidas sobre integridad.
- IV. **Control Interno.** Adecuar y documentar el control interno, con base en los controles internos existentes, como un sistema integral, continuo y dinámico aplicable al entorno de la institución, que conduzca todos los procesos de la misma y reduzca a un nivel aceptable los riesgos que de materializarse impidan la consecución de los objetivos institucionales o el uso adecuado de los recursos públicos. Dicho sistema de control interno requiere que cada uno de los componentes, principios y puntos de interés estén presentes, funcionando y operando de manera integrada. Asimismo, se debe tener claro que todos los servidores públicos son responsables de la implementación, operación y autoevaluación técnica del mismo en sus respectivos ámbitos.
- V. **Administración de Riesgos.** Implementar un proceso de administración de riesgos que identifique los riesgos presentes en las áreas, procesos o actividades por los cuales se cumplen con los objetivos y se ejercen los recursos públicos. Para ello, es necesario el establecimiento de una metodología para la

administración de riesgos que incluya la identificación, tolerancia, análisis, evaluación y determinación de diversas alternativas para emprender planes y programas de respuestas a los mismos, los cambios que podrían impactar significativamente en el sistema de control interno, así como la estrategia de su comunicación y difusión, así como reportar periódicamente al titular u órgano de gobierno el estado que guardan éstos. La metodología de administración de riesgos deberá ser revisada y actualizada periódicamente para asegurar su suficiencia, pertinencia y medición en el tiempo.

- VI. **Auditoría Interna.** Establecer principios generales para la práctica de la auditoría interna tales como independencia, integridad, objetividad, imparcialidad y conflicto de intereses. El personal auditor debe ser íntegro y objetivo en el cumplimiento de su trabajo; tener una actitud mental neutral e imparcial; mantener una estricta reserva de la información que reciben durante la práctica de las auditorías; poseer las competencias técnicas y profesionales específicas para el trabajo a desarrollar, y estar libre de influencias, presiones y prejuicios que puedan incidir en los resultados de las evaluaciones. Sus programas de trabajo deberán incluir la evaluación periódica del control interno, riesgos e integridad, así como de las tecnologías de información, entre otros.
- VII. **Auditoría Externa.** Contratar servicios de auditoría externa en el sector público considerando, como mínimo, la competencia, independencia y objetividad de dicho prestador del servicio; su certificación y capacidad profesional; su reputación, conocimiento y experiencia dentro del sector en que opera la institución, y la adhesión a los códigos de ética y conducta institucionales.
- VIII. **Comité de Auditoría.** Establecer formalmente un comité de auditoría con funciones y responsabilidades claramente definidas y cuyos miembros sean independientes, siempre que el marco legal lo permita, respecto de la institución a la que pertenecen. Asimismo, sus miembros deben tener buena reputación y juicio profesional, objetividad e integridad, experiencia en temas de ética, finanzas públicas, contabilidad gubernamental, auditoría interna y externa, conocimiento en administración de riesgos y control interno, cumplimiento normativo y tecnologías de la información, entre otras. Lo anterior con la finalidad de asegurar que la función de auditoría interna logre sus objetivos y cumpla con su mandato, así como para que coadyuve a vigilar y fortalecer la gobernanza pública, los procesos de transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción. Anualmente se debe realizar una autoevaluación de desempeño de este comité a fin de promover su mejora continua.
- IX. **Evaluación del Desempeño.** Establecer un sistema de evaluación del desempeño institucional, con indicadores estratégicos y de gestión de recursos, que permita generar información cualitativa y cuantitativa para medir el logro de los objetivos y metas de los programas establecidos e instaurar un referente para el seguimiento de los avances y la evaluación de los resultados alcanzados por las



instituciones del sector público de lo cual se deberá informar, periódicamente, al titular y órgano de gobierno para la oportuna toma de decisiones.

- X. **Transparencia y Rendición de Cuentas.** Establecer un programa de transparencia y rendición de cuentas que ponga a disposición del público la información de la institución mediante sistemas de clasificación y difusión.

Para promover y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en todos los ámbitos institucionales, se deberán coordinar y establecer mecanismos para la correcta aplicación de los recursos públicos; establecer o actualizar políticas y procedimientos que permitan obtener información clara, veraz, oportuna y confiable y que regulen la adecuada organización y conservación de la información pública; facilitar el acceso a la información pública de calidad, aprovechando las tecnologías de información y comunicaciones y apoyar al fortalecimiento de los organismos encargados de permitir el acceso a la información pública, entre otros.

Cabe señalar que el programa de transparencia y rendición de cuentas deberá ser revisado y actualizado periódicamente para asegurar su suficiencia, pertinencia y medición en el tiempo.

A mayor detalle debe consultarse la visión general de cada uno de los 10 elementos de la gobernanza contenidas en el numeral 7.5 de este informe y considerar lo procedente para cada institución, en atención de su marco jurídico y demás disposiciones aplicables para el cumplimiento de sus respectivas funciones y responsabilidades establecidas en la normativa correspondiente.

9. Fuentes informativas

ORGANISMOS

- 1 Auditoría Superior de la Federación, **Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público**, México, 2015.
- 2 Auditoría Superior de la Federación, **Bases Generales de Coordinación para Promover el Desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización**, 2012.
- 3 Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, **Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización**, noviembre de 2014.
- 4 Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, **Marco Integrado de Control Interno**, noviembre de 2014.
- 5 Asia Pacific Economic Cooperation, Economic Committe, **Good Practice Guide on Public Sector Governance**, marzo 2011.
- 6 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), **Estudios de Gobernabilidad del BID. Comparación con otras iniciativas de organizaciones multilaterales y no gubernamentales**, 2006.
- 7 Banco Mundial, **El camino hacia la prosperidad compartida en República Dominicana**, 2013.
- 8 Banco Mundial, **Indicadores Mundiales del Buen Gobierno**, [en línea] <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>> [consulta : 12 de noviembre de 2015]
- 9 Banco Mundial, **Informe No, 34323-AR. Análisis Institucional y de Gobernanza**, Argentina 2006.
- 10 Banco Mundial, **Por el Bienestar de Todos**, Bolivia, 2006.
- 11 Banco Mundial, **The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience**, Washington, D.C., septiembre 1991.
- 12 Comisión de la Comunidades Europeas, **La Gobernanza Europea. Un libro Blanco**, Bruselas, 25 de septiembre de 2001.
- 13 Comisión de las Comunidades Europeas, **La Gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea**, Bruselas, 30 de octubre de 2006.
- 14 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región**, 2014.
- 15 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **Política y políticas públicas**, 2004.
- 16 Comité Cadbury, **The Financial Aspects Corporate Governance**, 1992.
- 17 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), **Control Interno – Marco Integrado**, Estados Unidos de América, Traducción al español por el Instituto de Auditores Internos de España, 2013.
- 18 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), **Presentación y Análisis del Inventario 2013 - 2014**, 2013.



- 19 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Banco Mundial, **Desarrollo Social en América Latina. Temas y desafíos para las políticas públicas**, 2002.
- 20 Fondo Monetario Internacional (FMI), **La Supervisión del FMI en la Práctica, Informe Anual**, 2003.
- 21 Fondo Monetario Internacional, **Good Governance. The IMF's Role**, Washington, D.C., 1997.
- 22 HM Treasury, **Audit and Assurance Committe Handbok**, 2013.
- 23 Her Majesty's Treasury, **Corporate governance in central government departments: Code of good practice**, 2011.
- 24 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público**, 2009.
- 25 Instituto Nacional de Administración Pública, **La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia**, Madrid 2005.
- 26 Instituto Nacional Electoral (INE), **Políticas Públicas y Democracia**, 2013.
- 27 International Federation of Accountants (IFAC), **Good Governance in the Public Sector**, 2014.
- 28 International Federation of Accountants (IFAC), **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**, 2001.
- 29 International Federation of Accountants (IFAC), Comité de Contadores Profesionales en negocios, **Guía de la Buenas Prácticas Internacionales. Evaluación y Mejoramiento de la gobernanza en las organizaciones**, Febrero 2009.
- 30 International Federation of Accountants (IFAC) e Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad de Canadá (CIPFA), **International Framework: Good Governance in the Public Sector**, 2014.
- 31 International Federation of Accountants, (IFAC), **Report of the Committee on The financial Aspects of Corporate Governance**, 1992.
- 32 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), **Partners for good Governance: Mapping the role of Supreme Audit Institutions**, 2012-2013.
- 33 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), **Principios Corporativos de la Gobernanza**, 2004; **Directrices sobre el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas**, 2011.
- 34 Organización de las Naciones Unidas (ONU), **Artículos Varios, Comité de Expertos en Administración Pública**, [en línea] < <http://www.un.org/spanish/esa/commissions.tml> > [consulta : 12 de noviembre de 2015]
- 35 Organización de las Naciones Unidas (ONU), **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2011.
- 36 Organización de las Naciones Unidas, **Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance?** Editorial UNESCAP, Thailand, 2009.
- 37 Organización de la Naciones Unidas, **Invirtiendo en el desarrollo de un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio**, 2005.

- 38 Organización de los Estados Americanos (OEA), **Instituciones Rectoras en Administración Pública en los Países de las Américas. Estudio exploratorio**, 2014.
- 39 Organización de los Estados Americanos (OEA), **Observatorios de Políticas Públicas en las Américas. Una Guía para su diseño e implementación en nuestras administraciones públicas**, 2015.
- 40 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **Órgano Superior de Auditoría de Brasil: La Comisión de Auditoría del Gobierno de fin de año Consolidado**, 2013.
- 41 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas**, 2011.
- 42 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **Entidad Fiscalizadora Superior de Chile: Mejorando la agilidad Estratégica y la confianza pública**, 2014.
- 43 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **Hacia una gestión pública efectiva y dinámica en México**, 2011.
- 44 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) **"Mexico: Corporate Governance Practices"; Corporate Governance of Non-Listed Companies in Emerging Markets**, 2006.
- 45 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **México. Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria: Informe de las principales conclusiones**, 2013.
- 46 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **México: Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente**, Septiembre 2012.
- 47 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **Principios de Gobierno Corporativo**, 2004.
- 48 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **Principios de la OCDE para el Gobierno de las Sociedades**, mayo 1999.
- 49 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria**, 2012.
- 50 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **Socios para la buena gobernanza: Análisis de la función de las entidades fiscalizadoras superiores, Resumen ejecutivo**.
- 51 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **"Multi-level Governance to Promote Regional Competitiveness and Innovation systems"**, in **OECD Reviews of Regional Innovation: 15 Mexican States 2009**, 2009.
- 52 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **"Strengthening river basin governance"**, in **Making Water Reform Happen in Mexico**, 2013.
- 53 Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), **Referencial Básico de Gobernanza, Aplicable a los organismos y entidades de la Administración Pública. El papel de las EFS en relación con la Gobernanza Pública**, 2da, Edición, Brasilia, 2014.
- 54 The Australian National Audit Office (ANAO), **Public Sector Governance**, Volumen 1, 2003.
- 55 The Institute of Internal Auditors (IIA), **Global Advocacy Platform**, 2013.

- 56 The Institute of Internal Auditors (IIA), **Practice Guide: Assessing Organizational Governance in the Public Sector**, 2014.
- 57 The Institute of Internal Auditors (IIA), **Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance**, 2012.
- 58 The Institute of Internal Auditors (IIA), **The Role of Auditing in Public Sector Governance**, 2012.
- 59 The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), **INTOSAI GOV 9160-Enhancing Good Governance for Public Assets. Guiding Principles for Implementation**, 2013.
- 60 The International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI, ISSAI 20, **Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas**, Johannesburgo, Sudáfrica, 2010.

INSTITUCIONES ACADÉMICAS

- 61 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), **Discurso y políticas públicas: Enfoque Constructivista**, 2008.
- 62 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), **Evaluación de políticas y programas públicos: de las evaluaciones a las políticas**, 2008.
- 63 Colegio de México (COLMEX), **Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas**, 2004.
- 64 Colegio de México (COLMEX), **Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina**, Autores: Viviane Márquez y Rainer Godau, 1983.
- 65 Colegio de México (COLMEX), **Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de políticas públicas**, 2009.
- 66 Colegio de México (COLMEX), **Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad**, 1999.
- 67 Colegio de México (COLMEX), **Gobernanza y Burocracia Pública**, 2005.
- 68 Colegio de México (COLMEX), **Instituciones e intereses en Europa: Grupos de interés y Gobernanza en un sistema estructurado por niveles múltiples**, 2002.
- 69 Colegio de México (COLMEX), **La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX**, Autores: Enrique Cabrero Mendoza y Carlos Gil García, 2009.
- 70 Colegio de México (COLMEX), **La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis integral de las políticas públicas**, 1993.
- 71 Colegio de México (COLMEX), **Los grandes problemas de México, Políticas públicas**, 2010.
- 72 Colegio de México (COLMEX), **Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación**, 2001.
- 73 Colegio de México (COLMEX), **Políticas públicas de educación superior y universidades en México, 1982-1992**, 1995.
- 74 Colegio de México (COLMEX), **Reseña, de la Administración Pública a la Gobernanza**, 2004.
- 75 Universidad Iberoamericana, **Análisis de política pública en educación: línea de investigación 2008**.

AUTORES

- 76 Aguilar Villanueva, Luis F., **Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. Las dimensiones y los niveles de la Gobernanza**, 2014.
- 77 Aguilar Villanueva, Luis F., "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, No, 39, 2007.
- 78 Aguilar Villanueva, Luis F., **El Gobierno del Gobierno**, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2013.
- 79 Aguilar Villanueva, Luis F., **Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones**, Cuadernos de Liderazgo no, 17, 20 de mayo de 2008.
- 80 Aguilar Villanueva, Luis F., **Gobernanza y Gestión Pública**, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- 81 Aguilar Villanueva, Luis F., **Gobernanza: El nuevo proceso de Gobernar**, 2010.
- 82 Aguilar Villanueva, Luis F., **Gobierno y administración pública**, Biblioteca Mexicana, Fondo de Cultura Económica, CONACULTA, 2013.
- 83 Aguilar Villanueva, Luis F., "Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México". **Un estudio introductorio**, 2004.
- 84 Al Gore, **Creating a Government that Works Better & Costs Less, Report of the National Performance Review**, Office of the Vice President, Washington, D.C., 1993.
- 85 Botchway, Francis N., **Good governance: the old, the new, the principle, and the elements**, Florida Journal of Law, 2001.
- 86 Christian von Haldenwang, **Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina**, Revista de la CEPAL 85, Abril 2005.
- 87 Cox, Damian; La Caze, Marguerite y Levine, Michael, **Integrity**, The Stanford Encyclopedia of Philosophy [en línea] <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2013/entries/integrity/>> [Consulta: 12 de noviembre de 2015]
- 88 Davies, Andrew, "Fortalecimiento de la gobernanza a todos los niveles", in OECD, **Getting It Right: Una Agenda Estratégica para las Reformas en México**, 2013.
- 89 Donahue, John D. y Nye, J. Joseph S., **Governance in a Globalization World**, Brookings Institution, Washington D.C., 2000.
- 90 Fry, Brian R. y Raadschelders, Jos C.N., **Mastering Public Administration**, From Max Weber to Dwight Waldo, CQ Press, Washington D.C., 2008.
- 91 Gastélum, Carlos "Análisis y gestión de políticas públicas" **Gest, Polít, Pública** Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. CIDE, vol. 18, 2009.
- 92 Gómez Díaz de León, Carlos y Arango Morales, Xochitl, **Public Administration and Governance: The role of Ethics Management in Public Organizations**, Traducción, Daena: International Journal of Good Conscience, 109-122, Noviembre 2012.
- 93 Hofmann, Andrés; Ramírez Alujas, Alvaro y Bojorquez Pereznieto, José Antonio, **Gobierno Abierto**, Diciembre 2012.

- 94 Hugh, Lindsay, **20 preguntas que los directores de organizaciones sin fines de lucro deberían preguntar acerca de Estrategia y planeación**, 2008.
- 95 Jorqueras Beas, Daniela, **Gobernanza para el desarrollo local**, 2011.
- 96 Serna de la Garza, José Ma., **Reflexiones sobre el concepto de "Gobernanza Global" y su impacto en el ámbito jurídico**, Tesis Doctoral.
- 97 Kauffman, Daniel; Kray, Aart y Mastruzzi, Massimo, **Measuring Good Governance, Methodology and Analytical Issues**, Banco Mundial, núm. 5430, septiembre 2010.
- 98 Nemat, Shafik, **"Gobernanza inteligente: Soluciones para la economía mundial de hoy"**, Fondo Monetario Internacional, 2013.
- 99 Olvera, Alberto J., **La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana**, Secretaría de la Función Pública, México, 2009.
- 100 Ortiz Casillas, Samantha Orlena **"Governmentality: Critical Encounters"**, 2014, [en línea] <<http://www.redalyc.org/pdf/133/13331693007.pdf>> [consulta: 12 de noviembre de 2015]
- 101 Osborne, David y Gaebler, Ted, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**, Addison-Wesley, 1992.
- 102 Oszlak, Oscar, **Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública**, Septiembre 2013.
- 103 Phillips, Susan D., **The limits of horizontal governance: Voluntary Sector-Government Collaboration in Canada**, *Society and Economy*, vol. 26, núm. 23, 2004.
- 104 Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert, **"Public Management Reform", A comparative Analysis**, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- 105 Sánchez Ramón, José Juan, **Gestión Pública y Governance**, 2001.
- 106 Shafritz, Jay M.; Russell, E.W. y Borick, Christopher P, **Introducing Public Administration**, Longman-Pearson, 2011.
- 107 Schedler, Andreas, **¿Qué es la rendición de cuentas?**, 2011.
- 108 Stillman, Richard J., **Public Administration. Concepts and Cases**, Wadsworth Cengage Learning, Canadá, 2010
- 109 Ugalde, Luis Carlos, **La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales**, Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.
- 110 Vigoda, Eran, **New Public Management**, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, 2003.

DOCUMENTOS NORMATIVOS

- 111 **Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros Acuerdos generales.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 22 de noviembre de 2013.
- 112 **Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 03 de marzo de 2006.

- 113 **Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 12 de julio de 2010, última reforma publicada el 23 de agosto de 2013.
- 114 **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.** Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 2 de mayo de 2014.
- 115 **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.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 12 de julio de 2010, última reforma publicada el 02 de mayo de 2014.
- 116 **Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal y el Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 12 de julio de 2010.
- 117 **Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal y el Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 12 de julio de 2010, última reforma publicada el 23 de noviembre de 2012.
- 118 **Acuerdo por el que se establecen las disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 16 de julio de 2010, última reforma publicada el 03 octubre de 2012.
- 119 **Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 12 de julio de 2010, última reforma publicada el 16 junio de 2011.
- 120 **Acuerdo por el que se establecen las Normas Generales de Control Interno en el ámbito de la Administración Pública Federal.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 21 de septiembre de 2006.
- 121 **Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 9 de agosto de 2010, última reforma publicada el 21 de noviembre de 2012.
- 122 **Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 9 de agosto de 2010, última reforma publicada 21 de noviembre de 2012.
- 123 **Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 15 de julio de 2010, última reforma publicada el 15 de julio de 2011.
- 124 **Acuerdo que tiene por objeto emitir las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de seguridad de la información,**

- así como establecer el **Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias**. Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 8 de mayo de 2014.
- 125 **Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982**. Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 17 de abril de 1980.
 - 126 **Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**. Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 31 de mayo de 1989.
 - 127 **Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados**. Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 22 de mayo de 2000.
 - 128 **Estatuto de los Servicios Parlamentarios Administrativos y Técnicos del Senado de la Republica**. Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 27 de diciembre de 2011.
 - 129 **Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica**. Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 08 de julio de 2014.
 - 130 **Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones**. Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 04 de septiembre de 2014.
 - 131 **Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**. Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 22 de octubre de 2013.
 - 132 **Ley de Información Estadística y Geográfica**. Diario Oficial de la Federación, México, publicada el 30 de diciembre de 1980, abrogada el 16 de abril de 2008.
 - 133 **Ley de Planeación**. Diario Oficial de la Federación, México, publicada el 5 de enero de 1983.
 - 134 **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado**. Diario Oficial de la Federación, México, modificada el 12 de diciembre de 1958, abrogada el 29 de diciembre de 1976.
 - 135 **Ley del Banco de México**. Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 10 de enero de 2014.
 - 136 **Ley Federal de las Entidades Paraestatales**. Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 11 de agosto de 2014.
 - 137 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Diario Oficial de la Federación, México, publicada el 4 de mayo de 2015.
 - 138 **Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios**. Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 23 de enero de 1998.
 - 139 **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Diario Oficial de la Federación, México, publicada el 25 de mayo de 1979, abrogada el 18 de mayo de 2015.
 - 140 **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**. Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 4 de noviembre de 2014.
 - 141 **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**. Diario Oficial de la Federación, México, publicada el 15 de diciembre de 1995, abrogada el 03 de junio de 2011.
 - 142 **Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal**. Diario Oficial de la Federación, México, publicada el 31 de diciembre de 1970.

- 143 **Ley sobre Planeación General de la República.** Diario Oficial de la Federación, México, publicada el 12 de julio de 1930, abrogada el 5 de enero de 1983.
- 144 **Manual de Organización General en Materia Administrativa Suprema corte de justicia de la Nación.** Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión 1, México, publicada en julio de 2013.
- 145 **Manual General de Organización de la Cámara de Diputados.** Gaceta Parlamentaria, México, publicada el 1 de febrero de 2011.
- 146 **Manual General de Organización del Senado de la República.** Senado de la República, México, publicado el 27 de junio de 2013.
- 147 **Manual General de Organización del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 25 de mayo de 2011.
- 148 **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.** Poder Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 31 de mayo de 1995.
- 149 **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.** Poder Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 30 de mayo de 2001.
- 150 **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.** Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 31 de mayo de 2007.
- 151 **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.** Poder Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 20 de mayo de 2013.
- 152 **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.** Comisión Intersecretarial del Poder Ejecutivo Federal, gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz México, 1966-1970.
- 153 **Plan Sexenal 1934-1940.** Poder Ejecutivo Federal, gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas del Río, México, 1934-1940.
- 154 **Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.** Poder Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación, México, publicado el 22 de abril de 2002.
- 155 **Reglamento de la Cámara de Diputados.** Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 6 de mayo de 2015.
- 156 **Reglamento del Senado de la República.** Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 22 de diciembre de 2014.
- 157 **Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.** Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 19 de octubre de 2015.
- 158 **Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 01 de agosto de 2008.
- 159 **Reglamento Interior del Banco de México.** Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 25 de febrero de 2015.
- 160 **Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.** Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 20 de febrero de 2014.



- 161 **Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.** Diario Oficial de la Federación, México, aprobado el 19 de noviembre de 2014.
- 162 **Reglamento Interior en Materia de Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 12 de abril de 2011.
- 163 **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Diario Oficial de la Federación, México, última reforma publicada el 01 de agosto de 2013.

10. Anexos

Anexo 1. Instituciones e instancias responsables de la emisión de normativa interna en el sector público federal.

Institución	Instancia que Emite y Aprueba	Instancia que propone
PODER LEGISLATIVO		
Cámara de Diputados	Mesa Directiva, Conferencia y Junta	Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros por conducto de la Secretaría General
Cámara de Senadores	Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política y el Pleno del Senado	Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION		
Suprema Corte de Justicia	Pleno	Comité de Gobierno y Administración
Tribunal Federal Electoral	Sala Superior	Comisión de Administración
Consejo de la Judicatura Federal	Pleno	Comisión de Administración
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS		
Instituto Nacional Electoral	Consejo General	Secretaría Ejecutiva
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Consejo Consultivo	Oficialía Mayor
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Pleno de la Sala Superior	Junta de Gobierno y Administración
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Junta de Gobierno	Dirección General de Administración
Comisión Federal de Competencia Económica	Pleno	Dirección General de Administración
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Pleno	Titulares de Unidad, Coordinador General, Directores Generales y Directores Generales Adjuntos
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Pleno	Secretaría General
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Junta de Gobierno	Unidad de Administración
Tribunal Agrario	Pleno	Oficialía Mayor
Banco de México	Junta de Gobierno	Comités

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Reglamento del Senado de la República; Estatuto de los Servicios Parlamentarios Administrativos y Técnicos del Senado de la República; Manual General de Organización del Senado de la República; Reglamento de la Cámara de Diputados; Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados; Manual General de Organización de la Cámara de Diputados; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Reglamento Interior de la Suprema corte de justicia de la Nación; Reglamento Interior en Materia de Administración de la Suprema corte de justicia de la Nación; Manual de Organización General en Materia administrativa Suprema corte de justicia de la Nación; Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; Manual General de Organización del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Ley de Información Estadística y Geográfica; Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica; Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones; Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; Ley del Banco de México y, el Reglamento Interior del Banco de México.

Anexo 2. Análisis comparativo de conceptos, principios y componentes de la gobernanza

ANEXO 2

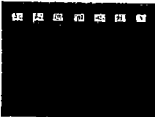
Mejores Prácticas de Gobernanza
Análisis Comparativo de Conceptos, Principios y Elementos de la Gobernanza

Institución Fecha	2001	2014	2014
Documento	Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective	Good Governance in the Public Sector	Norma 2110/ PA 2110-1 a 2110-3/
Concepto	Se refiere a los procesos mediante los cuales las organizaciones dirigen, controlan y rinden cuentas. La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos para la toma de decisiones, la rendición de cuentas, el control y el comportamiento en la cúspide de las organizaciones. "El sistema por el cual las organizaciones son dirigidas y controladas."	Comprende aquellas disposiciones (incluyendo temas políticos, económicos, sociales, medioambientales, administrativos, legales, etc.) establecidas para garantizar que los resultados previstos para los diversos interesados sean definidos y alcanzados de manera eficaz, eficiente y ética	La combinación de procesos y estructuras implantados por el Consejo de Administración para informar, dirigir, gestionar y vigilar las actividades de la organización con el fin de lograr sus objetivos.
Principios	Normas de Comportamiento Integridad y Rendición de Cuentas	Compromiso con la integridad, los valores éticos y el acatamiento de la ley Desarrollar las capacidades institucionales, incluyendo las de sus líderes y demás personal	Rendición de cuentas
	Informes Externos	Apertura y compromiso con los diversos interesados	Transparencia
	Estructuras y procesos organizacionales	Definir la gobernanza en términos de sostenibilidad económica, social y medioambiental	Integridad
		Determinar las intervenciones necesarias para optimizar la consecución de resultados previstos	Equidad
	Apertura Control	Administrar el riesgo y el desempeño a través de un control interno robusto y una gestión financiera consolidada	
		Implementar buenas prácticas de transparencia, informes y auditoría, para proveer una rendición de cuentas efectiva	
Componentes Elementos	1) Liderazgo 2) Código de Conducta 3) Objetividad, integridad y honestidad	1) Demostrar integridad 2) Compromiso con los valores éticos 3) Compromiso con el acatamiento de la ley	Promover los valores éticos, objetivos y estrategias
	1) Informe anual 2) Uso de normas contables apropiadas 3) Indicadores de desempeño 4) Auditoría externa	1) Apertura 2) Involucrar de manera efectiva a la ciudadanía y demás interesados 3) Involucrar a los diversos actores institucionales	Informar regularmente el desempeño y la situación financiera.
	1) Rendición de cuentas estatutaria 2) Rendición de cuentas sobre los recursos públicos 3) Comunicación con terceros interesados 4) Roles y responsabilidades	1) Definir resultados 2) Sostenibilidad económica, social y medioambiental	Definir guías de acción para atender los objetivos nacionales, planes estratégicos y metas de desempeño. Aplicar eficazmente los recursos y el poder depositado en los servidores públicos responsables.
		1) Determinar intervenciones 2) Planear intervenciones 3) Optimizar el cumplimiento de los resultados previstos	
		1) Desarrollar las capacidades institucionales 2) Desarrollar el liderazgo institucional 3) Desarrollar las capacidades del personal	
	1) Administración de riesgos 2) Auditoría interna 3) Comités de Auditoría 4) Control interno 5) Presupuesto, gestión financiera y capacitación del personal	1) Administración de riesgos 2) Gestión del desempeño 3) Control interno robusto 4) Gestión financiera consolidada	
		1) Implementación de buenas prácticas de transparencia 2) Implementación de buenas prácticas de informes 3) Aseguramiento y rendición de cuentas	1) Asegurar el desempeño gerencial de los servidores públicos en la utilización de recursos y autoridad 2) Identificar y corregir las desviaciones y sus causas para determinar las acciones correctivas necesarias, así como darles seguimiento.



Categoría	Descripción	Principios	Elementos
Principios	Serie de relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su consejo, sus accionistas y otras partes interesadas. El gobierno corporativo también proporciona una estructura para el establecimiento de objetivos por parte de la empresa, y determina los medios que pueden utilizarse para alcanzar dichos objetivos y para supervisar su cumplimiento.	No lo especifica	Proporciona la estructura que permite establecer los objetivos de la compañía, determinando los medios para alcanzarlos y cómo supervisar su cumplimiento. Un buen gobierno corporativo debe proporcionar incentivos adecuados para que el Consejo de Administración y la dirección seleccionen aquellos objetivos más rentables para la compañía y los accionistas. Debe, igualmente, permitir un control más eficiente y, por consiguiente, alentar un uso más eficaz de los recursos por parte de las compañías.
Principios	Las responsabilidades de los directivos de empresas públicas (autoridad, competencia, objetividad, rendición de cuentas) Las Responsabilidades del Consejo	Los Directores de las empresas públicas deberán contar con la suficiente autoridad, competencia y objetividad	El marco regulatorio del gobierno de las sociedades debe reconocer los derechos de los grupos de interés social estipulados por ley y alentar una cooperación activa entre las sociedades y entidades en la creación de riqueza, empleo y lograr que las empresas sean financieramente sólidas
Principios	Tratamiento equitativo de los diversos interesados Las relaciones con partes interesadas	Tanto el Estado como las empresas públicas deben reconocer los derechos de todos los accionistas	El marco regulatorio del gobierno de las sociedades debe asegurar un trato equitativo para todos los accionistas, incluidos los minoritarios y los extranjeros. Todo accionista debe contar con la posibilidad de obtener reparación efectiva por la violación de sus derechos.
Principios	La actuación del Estado como propietario	El Estado deberá actuar como un propietario informado y activo	
Principios	Garantizar un Marco Jurídico y Regulatorio Efectivo para empresas públicas	El marco jurídico y regulatorio de las empresas públicas debería garantizar la igualdad de condiciones en los mercados	El marco regulatorio del gobierno de las sociedades debe proteger los derechos de los accionistas
Principios	Las responsabilidades de los directivos de empresas públicas (autoridad, competencia, objetividad, rendición de cuentas)	La política de propiedad del Estado debería reconocer plenamente las responsabilidades de las empresas públicas.	El marco regulatorio del gobierno de las sociedades debe estipular las directrices estratégicas de la compañía, un control eficaz de la dirección por parte del Consejo y la responsabilidad del Consejo hacia la empresa y sus accionistas
Principios	Transparencia y divulgación	Las empresas públicas deberían mantener un elevado nivel de transparencia de conformidad con los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo	El marco del gobierno de las sociedades debe asegurar que se presenta la información de manera precisa y de modo regular acerca de todas las cuestiones materiales referentes a la sociedad, incluidos los resultados, la situación financiera, la propiedad y el gobierno de la sociedad.
Componentes/Elementos		Debería exigirse a los Directorios de las empresas públicas el desarrollo, aplicación y comunicación de programas de cumplimiento de códigos éticos internos.	
Componentes/Elementos		* Rendición de cuentas; * Transparencia; * Eficiencia y eficacia; * Capacidad de respuesta; * Visión prospectiva y estado de derecho.	
Componentes/Elementos		Además de los mencionados elementos considera que: * La agilidad estratégica, * El servicio público eficiente, * El sistema judicial independiente, * * La rendición de cuentas en la administración de fondos públicos, * Una estructura institucional plural, y * El respeto a la ley. Permiten una gobernanza pública adecuada.	

Institución Fecha	04 TRIBUNAL de CUENTAS de Brasil 2014	05 ANAG 2003	06 HM Treasury 2013
Documento	Referencial Básico de Gobernanza	Public Sector Governance Volume 1 Sector Practice Guide	Audit and Risk Assurance Committee Handbook
Concepto	Comprende esencialmente los mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la actuación de la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios de interés para la sociedad.	Abarca la manera en que las instituciones del sector público cumplen con sus responsabilidades de administrar de forma abierta, responsable y prudente en la toma de decisiones, proporcionando asesoría sobre políticas para la gestión y ejecución de los programas de la sociedad.	Mecanismo que apoya el logro de las estrategias y objetivos de la institución, en especial el marco operativo, la rendición de cuentas, funcionamiento, gestión de riesgos, gestión de responsabilidades, toma de decisiones, presentación de informes, promoción de la ética y valores apropiados, generación de información, entre otros.
Principios	<p>Eficiencia es hacer lo que sea necesario con calidad adecuada al menor costo posible.</p> <p>Equidad: garantizar las condiciones para que todos tengan acceso al ejercicio de sus derechos civiles, salud, educación, vivienda, seguridad</p> <p>Probidad: es demostrar celo, economía y cumplimiento de las reglas y procedimientos del organismo al usar, recaudar, gestionar y administrar los bienes y valores públicos.</p> <p>Legitimidad: principio jurídico fundamental del Estado Democrático de Derecho y criterio informativo de control externo.</p> <p>Responsabilidad: se refiere al celo que los agentes de las organizaciones deben tener por la sostenibilidad de las organizaciones.</p> <p>Transparencia: acceso a todas las informaciones relativas a la organización pública, es uno de los requisitos de control del Estado por la sociedad civil</p> <p>Accountability: obligación de las personas o entidades a las que se les haya confiado recursos, incluso empresas y organizaciones públicas, de asumir las responsabilidades de orden fiscal, de gestión y programáticas que les fueron conferidas, y de informar a quien les delegó estas responsabilidades</p>	<p>Liderazgo establece el "tono desde lo alto", y es absolutamente fundamental para el logro de una organización a nivel comprometido con el buen gobierno</p> <p>Integridad Se basa en la honestidad y la objetividad, y altos estándares de decencia y probidad en la administración de los fondos públicos y los recursos y la gestión de los asuntos de la entidad. Es dependiente de la eficacia de la legislación pertinente (Código de Conducta) y por las normas personales y profesionalidad de los individuos dentro de la entidad.</p> <p>Eficiencia es el mejor uso de los recursos para alcanzar los objetivos de la organización con un compromiso con las estrategias basadas en la evidencia para la mejora.</p> <p>Accountability (Responsabilidad y Rendición de Cuentas) proceso mediante el cual las organizaciones del sector público y las personas que las integran, son responsables de sus decisiones y acciones, y se someten escrutinio externo.</p> <p>Mayordomía/Corresponsabilidad. Los funcionarios públicos ejerzan sus competencias en nombre de la nación, por tanto, son los administradores de esos poderes y recursos.</p> <p>Transparencia / apertura. asegure que los interesados puedan tener confianza en el proceso de toma de decisiones y acciones de las organizaciones del sector público, en la gestión de sus actividades, y en las personas que las integran. Ser abierto, a través de una consulta significativa con las partes interesadas y la comunicación de una información completa, precisa y clara, conduce a la efectiva y oportuna</p>	<p>La comisión debe poseer colectivamente una combinación de competencias apropiadas para permita que se lleve a cabo su función general</p> <p>El alcance de la auditoría y el trabajo del Comité de Aseguramiento de riesgos debe ser definido en términos de su de referencia, y abarca todas las necesidades de aseguramiento de la Junta y contable. Dentro esto, la Comisión debe tener el compromiso particular con el trabajo de la auditoría interna, gestión de riesgos, el Auditor Externo, y la gestión financiera y denunciar las cuestiones relacionadas.</p> <p>La comisión deberá apoyar el Oficial de la Junta y Contabilidad por la revisión de la exhaustividad y fiabilidad de las garantías en materia de gobernanza, gestión de riesgos, el entorno de control y la integridad de los estados financieros y el informe anual.</p> <p>La comisión debe asegurarse de que tiene una comunicación efectiva con todas las partes interesadas, por ejemplo, el Consejo, el Auditor Interno Jefe Grupo, Jefe de Internos Auditoría, el Auditor Externo, Risk Manager y otros proveedores de aseguramiento pertinentes</p> <p>La Comisión de Auditoría y Aseguramiento de riesgos debe ser independiente y objetiva. Adicionalmente, cada miembro debe tener una buena comprensión de los objetivos y prioridades de la organización y de su papel como miembro del Comité de Auditoría y Aseguramiento de Riesgos</p>
Mecanismos	<p>Mecanismo: Liderazgo: Componentes: (L1) Personas y competencias (L2) Principios y Comportamiento (L3) Liderazgo organizacional (L4) Sistema de Gobernanza</p> <p>Mecanismo: Estrategia Componentes: E1 relación con las partes Interesadas E2 estrategia organizacional E3 alineación transorganizacional</p> <p>Mecanismo: Control Componentes: C1 gestión de riesgos y control interno C2 auditoría interna (C2); y C3 accountability y transparencia</p>	<p>Liderazgo, Ética y Cultura-Compromiso de Gestión del sector público</p> <p>Revisión y Evaluación de Acuerdos de Gobierno</p> <p>Revisión y Evaluación de Acuerdos de Gobierno</p> <p>Gestión de riesgos</p> <p>Información y apoyo a las decisiones</p>	<p>La comisión debe poseer colectivamente una combinación de competencias apropiadas para permita que se lleve a cabo su función general</p> <p>El alcance de la auditoría y el trabajo del Comité de Aseguramiento de riesgos debe ser definido en términos de su de referencia, y abarca todas las necesidades de aseguramiento de la Junta y contable. Dentro esto, la Comisión debe tener el compromiso particular con el trabajo de la auditoría interna, gestión de riesgos, el Auditor Externo, y la gestión financiera y denunciar las cuestiones relacionadas.</p> <p>La comisión deberá apoyar el Oficial de la Junta y Contabilidad por la revisión de la exhaustividad y fiabilidad de las garantías en materia de gobernanza, gestión de riesgos, el entorno de control y la integridad de los estados financieros y el informe anual.</p> <p>La comisión debe asegurarse de que tiene una comunicación efectiva con todas las partes interesadas, por ejemplo, el Consejo, el Auditor Interno Jefe Grupo, Jefe de Internos Auditoría, el Auditor Externo, Risk Manager y otros proveedores de aseguramiento pertinentes</p> <p>La Comisión de Auditoría y Aseguramiento de riesgos debe ser independiente y objetiva. Adicionalmente, cada miembro debe tener una buena comprensión de los objetivos y prioridades de la organización y de su papel como miembro del Comité de Auditoría y Aseguramiento de Riesgos</p>

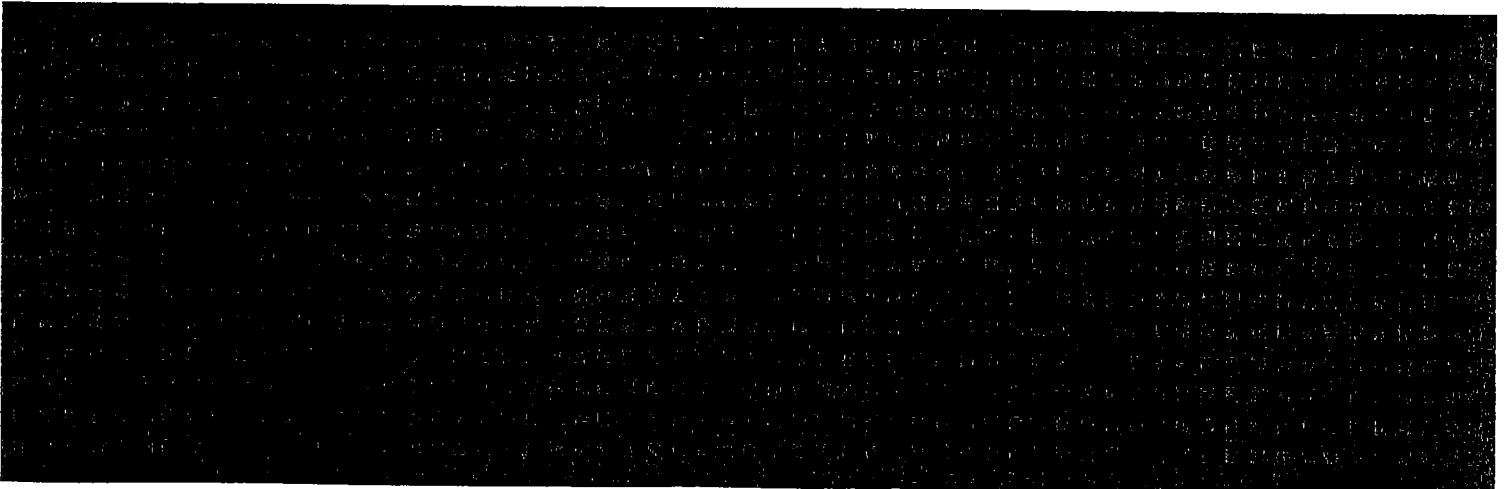


Institución Fecha	Sistema de Información 2011	Comité CARRUA 1992
Presupuesto	Corporate governance in central government 2011	The Financial Aspects of Corporate Governance
Carpetas	Es la manera en que las organizaciones son dirigidas, controladas y lideradas. Se definen las relaciones y la distribución de derechos y responsabilidades entre los que trabajan en la organización, determina las normas y procedimientos por los que se establecen los objetivos de la organización y, proporciona los medios para alcanzar esos objetivos y monitorear el desempeño.	Es el sistema efectuado mediante las mesas directivas por el cual las compañías son dirigidas y controladas, con el propósito de establecer los objetivos estratégicos de la organización, proveer el liderazgo necesario para efectuar dichos objetivos, supervisar el manejo de los asuntos y reportar a los accionistas sobre su gestión.
Principios	Integración del Consejo Partes relacionadas Rol del Consejo Eficacia del Consejo Administración de riesgos	Integridad significa que las operaciones deben ser tanto sencillas como completas. Lo que se requiere de la información financiera es que ésta debe ser honesta y que refleje la situación real de la empresa. La integridad de los informes depende de la integridad de los profesionales que los preparan y presentan. Los consejos de administración son responsables ante sus accionistas y ambos tienen responsabilidad en la rendición de cuentas efectiva. La apertura por parte de las empresas, dentro de los límites establecidos por su posición competitiva, es la base de la confianza que debe existir entre las empresas y todos aquellos que tienen un interés en su éxito.
Componentes/Elementos	Rendición de Cuentas b.1-b.11. Integración del Consejo (expectativas, habilidades, capacidades, pericia, etc.) b.12-b.21. Reuniones con agentes externos al Consejo c.1-c.4. Inducción, capacitación y desarrollo del Consejo c.5-c.7. Información y Comunicación del Consejo c.8-c.10. Secretariado del Consejo c.11-c.13. Evaluación del Desempeño al Consejo a.1-a.3. Dirección y liderazgo a.4-a.6 Marco de operación del Consejo a.7-a.8. Visión y Propósito del Consejo a.9. Membresía a.10-a.14 Roles y Responsabilidades a.15. Comités a.16-a.19. Toma de decisiones y reportes a.20. Eficacia y respaldo al Consejo a.21-a.24. Relación con partes relacionadas e.1-e.6. Información, comunicación y supervisión de partes relacionadas e.7-e.8. Niveles de control sobre partes relacionadas e.9-e.11. Comunicación entre la organización y partes relacionadas e.12-e.13. Documentación e.14-e.16. Equipos de promoción entre la organización y partes relacionadas e.17. Temas diversos e.18-e.19. Revisiones periódicas a las partes relacionadas d.1-d.2. Objetivo de la Administración de Riesgos d.3-d.7. Comités de Auditoría y Riesgos	Integridad: comprende tanto la administración como la integridad. Se basa en la honestidad, objetividad y altos estándares de propiedad y probidad en la administración de los fondos públicos y recursos, así como en el manejo de los asuntos de la entidad. Depende de la efectividad del marco de control y en los estándares personales y el profesionalismo de los individuos dentro de la identidad. Apertura: constituye un requisito para asegurar que los tomadores de decisiones pueden tener la confianza en el manejo de sus actividades, en los individuos que participan en ellas, en los procesos y acciones de la toma de decisiones en las entidades del sector público. Lo anterior permite que se efectúen, a nivel general, acciones efectivas y oportunas y, a nivel particular, el escrutinio necesario para mejorar a la institución. Rendición de cuentas: es el proceso mediante el cual las entidades del sector público y los individuos dentro de ellas permiten el escrutinio externo y se responsabilizan de sus decisiones y acciones, incluyendo la forma en que administran los fondos públicos y su desempeño.

ENERO 2016

ASF Asociación
Sindical
de Ferrocarrileros

1910-1911





CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Secretario General: Mauricio Farah Gebara; **Secretario de Servicios Parlamentarios:** Juan Carlos Delgadillo Salas; **Secretario de Servicios Administrativos y Financieros:** Carlos Alfredo Olson San Vicente; **Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria:** Gilberto Becerril Olivares; **Director del Diario de los Debates:** Luis Alfredo Mora Villagómez; **Jefe del Departamento de Producción del Diario de los Debates:** Oscar Orozco López; **Apoyo Documental:** **Dirección General de Proceso Legislativo, Directora General,** María Elena Sánchez Algarín. Oficinas de la Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: Palacio Legislativo, avenida Congreso de la Unión 66, edificio E, cuarto nivel, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, CP 15969. Teléfonos: 5036-0000, extensiones 54039, 54044, 54037. Registrado como artículo de segunda clase en la Administración de Correos, el 21 de septiembre de 1921. **Página electrónica:** <http://cronica.diputados.gob.mx>