

Configuración de los órganos internos de control del gobierno de Hidalgo

Configuration of the internal organs of control of the government of Hidalgo

Israel Cruz Badillo¹ y Jorge Bautista Martínez²

Resumen: La configuración de las organizaciones institucionalizadas responde en parte a los cambios internos por la incorporación de nuevas funciones y tareas, como son la transparencia gubernamental, la evaluación del desempeño, el combate a las conductas ilícitas. Esto lleva a los gobernantes a incorporar unidades administrativas de vigilancia como son los Órganos Internos de Control para supervisar la legalidad del gasto público y sancionar conductas ilícitas en las organizaciones gubernamentales. El objetivo de este trabajo es proponer un marco de análisis en la incorporación y los retos del órgano interno de control de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo.

Abstract: The configuration of the institutionalized organizations comes in part due to internal changes as new functions take place, like the governmental transparency, the evaluation of performance, the fight against illicit conducts. This leads the rulers to incorporate administrative surveillance units like Internal Control Organisms in order to supervise the legality of public spending and to sanction any illicit conduct inside the governing organization. The purpose of this work is to propose a framework for análisis and to show the challenges of the Hidalgo Superior Audit Organism.

Palabras clave: Accountability horizontal asignada; Órgano Interno de Control; institucionalismo político

La configuración de las organizaciones institucionalizadas responde en parte a los cambios internos por la incorporación de nuevas funciones y tareas, como son la transparencia gubernamental, la evaluación del desempeño, la mejora continua de los procesos, el combate a las conductas ilícitas; entre otros, y por la recepción de políticas y programas del gobierno federal; la armonización contable y el acceso a la información pública gubernamental. Conocer la configuración interna asumida por las organizaciones gubernamentales nos permite identificar el

¹ Doctor en Ciencias Sociales. Administración Pública. Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Instituciones y Modernización Administrativa en organizaciones públicas. badillo@uaeh.edu.mx

² Alumno de la Maestría en Gobierno y Gestión Local. Administración Pública. Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Análisis organizacional e Institucional. jorge719bautista@hotmail.com

diseño de las organizaciones institucionalizadas para atender estas tareas.

Transparentar las acciones de gobierno ha requerido la incorporación unidades administrativas de vigilancia como son los Órganos Internos de Control para supervisar la legalidad del gasto público y sancionar conductas ilícitas en las organizaciones gubernamentales. Empero, los titulares de estas unidades de balance son nombramientos externos a la organización. En otras palabras, hacemos referencia a la *accountability horizontal* y su efectividad para publicar y sancionar las acciones del gobierno.

La forma de operar de los Órganos Internos de Control depende de los estilos personales de los titulares en turno. Es decir, estas contralorías internas más allá de ser instancias que contribuyan a la transparencia, a la rendición de cuentas y sancionar conductas de corrupción, se convierten en mecanismos burocráticos de control y de opacidad de la acción gubernamental. El objetivo de este trabajo es proponer un marco de análisis en la incorporación y los retos del órgano interno de control de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo.

Un acercamiento a la propuesta de análisis de la incorporación del Órgano Interno de Control de la ASEH.

Nuestro acercamiento se divide en dos partes, primero, en lo relativo a la incorporación de las agencias asignadas (análisis accountability horizontal) para cumplir con las tareas de transparencia y sanción a conductas corruptas y, segundo, al análisis de las elecciones que toman los individuos al interior de la organización, en nuestro caso el órgano interno de control de la ASEH, afectando el trabajo endógeno de la organización.

Los órganos internos de control en la *accountability horizontal*

En este apartado nuestro propósito es estudiar la *Accountability Horizontal Asignada* (AHA) como instrumento de control para la Transparencia y la Rendición de Cuentas de los organismos fiscalizadores responsables para evaluar la rendición de cuentas de los sujetos obligados, tomando como referencia a la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (ASEH). Nuestro supuesto es que en este aspecto, como en otros, el Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo transforma las contralorías internas de los sujetos obligados y de los organismos autónomos en los órganos internos de control; en otras palabras la configuración organizacional de las

contralorías internas será la misma para los órganos internos de control, con la salvedad que los nombramientos de los titulares serán realizados de forma externa por el congreso local.

Para cumplir con este cometido recuperamos por una parte, el concepto de Transparencia y Rendición de Cuentas de cuatro autores representativos en este tema: Ugalde (2002), Schedler (2004), Fox (2011) y Emmerich (2011)¹ y por otra, la noción de la *Accountability* Horizontal (AH) de O'Donnell (2004) con las ideas de las agencias de balance y las agencias asignadas

Al referirnos a la transparencia gubernamental aludimos a la publicación de las acciones del gobierno, a la rendición de cuentas, a la justificación y a la sanción de esas acciones. En otras palabras, entendemos a la transparencia y a la rendición de cuentas como publicitar el actuar del gobernante y deben estar disponibles al escrutinio público. *Atendiendo a sus raíces tenemos que la palabra transparencia según Schedler (2004, pág. 12) proviene de la expresión latina transparenere:*

“Lo transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo. Lo transparente no es simplemente lo que podemos observar, es lo que podemos observar a través de una división, una pared, una frontera”.

La transparencia en el ámbito gubernamental la referimos a “la existencia o no de la información –y de sistemas que la producen– sobre lo que son, hacen, utilizan y generan las dependencias del gobierno [...] es en esencia, el acceso público a datos e información” (Fox, 2011 Pág. 22). En cambio, la rendición de cuentas en el gobierno se define como:

“La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento” (Ugalde, 2002; citado por Sosa, 2011 Pág. 24).

Partiendo de los supuestos anteriores, la Transparencia y la Rendición de Cuentas:

“dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste

sirva al bien común y contribuyen a que los gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares” (Emmerich, 2011 Pág. 21).

En el estudio de la transparencia puede ser esbozada a partir del acceso a la información (opaca y clara), en relación a obligaciones y derechos (activos y pasivos) y como un sistema de control (horizontal y vertical.). En relación a la primera dimensión: “La transparencia opaca ocurre cuando la información que las organizaciones producen y ofrecen no describen como trabajan realmente [...] en cambio la transparencia clara se refiere tanto a políticas de acceso a información como a programas que rebelan información confiable sobre el desempeño institucional” (Fox, 2007 Pág. 667).

En cuanto a la relación de obligaciones y derechos, *la transparencia puede ser planteada como activa o pasiva:*

“[Dentro de la primera] las agencias estatales y todos aquellos sujetos obligados, se encargan de difundir de forma gratuita y accesible de manera regular, información sin que nadie la solicite como una manera de transparentar su acción; la segunda se refiere más al derecho que tienen los ciudadanos a solicitar información, aquí el rol de la ciudadanía es trascendental” (Emmerich, 2011 Pág. 36).

Por último, la transparencia como un sistema de control retomamos las ideas de O’Donnell (2004 Pág. 12) la *accountability* horizontal refiere a la “existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales [...], en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”. En contraste, la *accountability* vertical o societal es:

“un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer

nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*” (Smulovitz y Peruzzotti 2000 y 2002, citado en O’Donnell; 2004 Pág. 24).

En suma, es conveniente destacar que estos instrumentos analíticos son dirigidos a fortalecer el sistema político y administrativo de los Estados Nación, lo que supone ventajas para los gobernantes que las practican. Son, por tanto, parte de las herramientas centrales del quehacer de los gobiernos y se muestran en las formas organizacionales de que se dotan los mismos. Aquí nos referimos a los procesos, los mecanismos, los modelos, las técnicas y las estrategias definidas por los gobernantes para entregar el conocimiento al público-ciudadano: datos, información y documentos vinculados con la acción gubernamental.

Nuestra propuesta analítica se basa en las agencias asignadas de la *accountability* horizontal de O’Donnell (2004) denominadas para el caso del sistema estatal anticorrupción de Hidalgo como el Órgano Interno de Control (OIC). En los siguientes párrafos referiremos el significado de esta idea y su relevancia en los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

La *accountability* horizontal de O’Donnell (2004) refiere a la desconfianza en el sistema político de un régimen de gobierno democrático sea este parlamentario o presidencialista. El argumento central puntualiza una contradicción por un lado, entre la capacidad que debe tener un gobernante para tomar decisiones efectivas y éstas se reflejen en la solución de problemas públicos y la provisión de bienes y servicios públicos a los gobernados; y por otro en diseñar institucionalmente mecanismos de control del poder político para evitar los abusos de los gobernantes en las acciones públicas. La propuesta pretende resolver la discrepancia entre “el deseo simultáneo de alta decisividad y efectivo control (de las acciones de gobierno) (O’Donnell, 2004 Pág. 14)” es el diseño de unidades administrativas denominadas agencias de balance y las agencias asignadas.

En un régimen de gobierno democrático basado en instituciones (reglas, leyes, normas jurídicas) se establece una división entre los poderes públicos –ejecutivo, legislativo y judicial–, cada uno con su propia jurisdicción, creando entre ellos relaciones o intercambios dependiendo de la situación que se trate. Empero, cuando alguno de estos poderes transgrede la jurisdicción de otro poder, por ejemplo el ejecutivo sobrepasa al legislativa o incluso al judicial estamos en

presencia de “un caso de *accountability horizontal de balance*. La denomino de esta manera porque esta clase de AH es ejercida por alguno de los grandes poderes (ejecutivo, legislativo o judicial) a los que las Constituciones contemporáneas intentan aproximadamente balancear” (O’Donnell, 2004 Pág. 21). Sin embargo, estos mecanismos actúan de manera reactiva.

En contraste, las agencias asignadas o *accountability horizontal asignada* se le denomina a:

“varias agencias (*Ombudsmen*, auditorías, controladores, *conseils d’Etat*, fiscalías, contralorías y similares) encargadas de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales. Estas agencias no fueron creadas intentando, como las anteriores, balances generales de poder, sino confrontar riesgos más específicos de trasgresión y/o de corrupción” (O’Donnell, 2004 Pág. 22).

A diferencia de las agencias de balance, éstas actúan de manera proactiva identificando, corrigiendo y/o sancionando actos y conductas corruptas de los titulares de los poderes públicos y de los burócratas estatales.

En conclusión, las agencias de balance y las agencias asignadas de la *accountability horizontal* son unidades administrativas diseñadas institucionalmente como mecanismos de control entre los poderes públicos de los regímenes de gobierno democráticos sean parlamentarios o presidencialistas. En el caso de México, el Sistema Nacional Anticorrupción prevé en las leyes generales a los Órganos Internos de Control equivalentes a las agencias asignadas de la transparencia horizontal aludidas por O’Donnell.

El institucionalismo político y estructural complementa nuestro marco analítico al ser un recurso explicativo de los mecanismos de control de conducta de los actores dentro de las organizaciones, en el caso propuesto el órgano interno de control de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo.

Enfoque Institucional en las organizaciones públicas

El institucionalismo es un recurso hermenéutico para conocer y entender el actuar de las

organizaciones, estas se regulan a partir de un sistema de reglas (marco jurídico) que dan pauta al comportamiento y la acción de diversos actores, ejemplo de ello es la constitución política de los Estados-Nación, las tradiciones culturales o costumbres, los valores, por mencionar algunos, que son las normas que marcan el molde de actuación cotidiana.

Por lo tanto, el institucionalismo es una herramienta teórica-metodológica en el análisis de cualquier organización institucionalizada, es decir, una organización que rige la forma y el actuar de otras organizaciones y de ella misma –apoyándose en la ley orgánica, los reglamentos internos y demás leyes que fundamentan su funcionamiento tanto federales como locales– así como de los funcionarios, de los servidores públicos que son parte de su estructura; y de la sociedad (como ente que observa o pueda interesarse en participar con la organización).

En consiguiente, es fundamental contar con mecanismos de control y de supervisión del desempeño en las organizaciones gubernamentales, en otras palabras configurar exógenamente agencias asignadas o *Accountability Horizontal Asignada (AHA)* responsables de identificar, corregir y/o sancionar actos y conductas corruptas en el desempeño de las organizaciones. Estas unidades administrativas son: las auditorías, las contralorías, las fiscalías, los órganos internos de control responsable de vigilar, de controlar y de evaluar los resultados al interior de las organizaciones

En consecuencia, el análisis institucional pretende establecer un marco conceptual que sea compartido por la comunidad académica –a pesar de las distintas tradiciones y los enfoques de la teoría social, para utilizarse como herramienta de estudio en organizaciones institucionalizadas como sería la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, es decir desde un enfoque teórico y práctico.

Se puede decir entonces que las instituciones según North en Powell y DiMaggio (1999) son:

“las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los [seres] humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio

histórico”.

En palabras del autor, las instituciones son las reglas de juego, las leyes, las normas, todo el marco legal y regulativo, los valores, las tradiciones, que sistematizan el comportamiento social, económico y político de las personas dentro de las organizaciones.

El estudio de las instituciones cobra fuerza en el siglo XX (Peters, 2003), en los primeros años el institucionalismo –viejo institucionalismo–, estaba orientado hacia la descripción e inducción, “dentro de cada disciplina, se ocupaba de determinados aspectos ligeramente distintos del fenómeno y consideraba las instituciones sociales como soluciones a los problemas que cada disciplina respectiva sostenía como centrales [...]” (Goodin, 2003, pág. 14). Por lo tanto, en este enfoque se considera a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad, como el recurso de los participantes dentro de las organizaciones para obtener y lograr los objetivos.

Desde la perspectiva de Peters (2003) el viejo institucionalismo, era característica esencial de la ciencia política, porque éste, “realizó contribuciones definitivas para la comprensión de los procesos de gobierno”. Es decir, se enfocaba en los detalles del gobierno, principalmente de los individuos, y el argumento principal de este enfoque, consistía en defender que detalles aparentemente insignificantes podían tener un impacto duradero en el comportamiento de la institución y de las personas que formaban parte de ella, en otras palabras, se preocupaba de los detalles que afectarían el comportamiento individual de las personas dentro de la organización, sin tomar en cuenta el contexto y los cambios que se podían presentar, así como los efectos que estos procesos o decisiones tuvieran con la organización.

En cambio, Vargas (2008, pág. 47), menciona que “el viejo institucionalismo de Commons (1950) considera que las instituciones existentes en un tiempo determinado representan soluciones imperfectas y pragmáticas a los conflictos pasados. La creación y mantenimiento de las instituciones pone en peligro el equilibrio y la estabilidad del sistema”, en este enfoque hay un apego a observar a la institución como un mecanismo de análisis económico y político, que fundamentalmente junto con el poder, son los temas de mayor relevancia dentro del viejo institucionalismo.

En contraste, el neo o nuevo institucionalismo, surge del viejo, es decir, tiene sus “raíces del viejo institucionalismo” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 46). Dicho enfoque está orientado:

“más en estructuras y organizaciones que en la conducta individual, comparte con la tradición conductista la preocupación por la teoría y el desarrollo de métodos analíticos adecuados [...], busca explicar las instituciones en tanto variable dependiente y, lo que es más importante, explicar otros fenómenos utilizando las instituciones como variables independientes que condicionan las políticas y el comportamiento de la administración” (Peters, 2003, pág. 306).

Adicionalmente, en comparación con el viejo institucionalismo, el neo observa más las estructuras y organizaciones, que el comportamiento de los individuos, entonces se toma en cuenta que el efecto o las acciones de las instituciones en las organizaciones (en este caso la ASEH) afectarán el comportamiento de los individuos (funcionarios y servidores públicos). De igual forma, hay que entender que este se encauza más al análisis de los contextos, los cuales son distintos en cada organización o lugar.

Por tanto, el nuevo institucionalismo es visto de diferentes maneras y desde distintas disciplinas, que no solo es uno, sino varios. Desde ésta perspectiva para entender a los órganos de control interno², en especial al de la ASEH, se abordara el Normativo, el Político y el Estructural.

Normativo

En este enfoque se considera la relevancia de las normas y los valores que definen el actuar y funcionamiento de las organizaciones y de la sociedad. Desde esta perspectiva “el elemento más importante que define a una institución es el conjunto de valores en función de los cuales se forman las decisiones y el comportamiento de sus miembros” (Peters, 2003, pág. 308).

March y Olsen en Vargas (2008, pág. 51), nos dicen que “el funcionamiento de los organismos reguladores se determina por reglas formales e informales en una lógica de lo más apropiado”, es decir marcos de referencia normativos y reglas de funcionamiento que guían el comportamiento de las organizaciones. Por tanto, los actores están condicionados por esas normas y tradiciones o valores, para tomar sus decisiones y no actuar por simple intuición o gusto propio, en otras palabras, hay que tener en consideración estas conductas para establecer un límite de acción que pueda afectar el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos.

Político y estructural

El enfoque de la ciencia política o político aborda el tema de la elección pública, pero ésta se ve limitada o restringida por las instituciones políticas, en palabras de March y Olsen (1984, en Vergara 2010, pág. 40):

“que en las organizaciones políticas el comportamiento de los individuos está fuertemente restringido por un conjunto de papeles o roles que cada individuo debe adoptar de acuerdo con las circunstancias. Cada uno de estos roles o personajes tienen claramente tipificado un comportamiento “correcto” de lo que debe hacer”.

Esto es, su elección se ve restringida por las instituciones que se encuentran dentro de la organización, y que además desde ésta -la organización-, se entiende por correcto lo que ella establece y de no realizarlo de esa manera se considera erróneo o incorrecto. Por lo tanto, se habla de roles, de rutinas que se forman en la organización y dan certidumbre a ésta, ya que el individuo cumple con la decisión que es admitida por todos aunque no sea la idónea.

Por lo antes mencionado Shepsle (1986) en Powell y DiMaggio (1999, pág.38), el enfoque político de las instituciones, “está interesado en la toma de decisiones políticas, especialmente en las formas en que las estructuras políticas (o instituciones) conforman los resultados políticos”. Las elecciones que tomen los individuos dentro de la organización estarán directamente condicionadas por las instituciones políticas³ que se establecen en la organización y que dan estabilidad en la vida política.

De aquí nace la relación que se hace con lo estructural, ya que éste pone interés “en las diferencias entre regímenes presidencialistas y parlamentarios, y entre sistemas políticos unitarios y federales caracteriza este conjunto de investigaciones” (Peters, 2003, pág. 314). Por lo tanto, dependiendo de la estructura organizacional e institucional que se establezca, será la manera en que se comportaran los individuos dentro de ella.

Hipotéticamente, en una organización donde haya democracia y apertura, las decisiones pueden ser más flexibles, abiertas a la modernización e innovación, legitimando a la organización a través de mejoras y prontas respuestas con buenas practicas tanto internas como externas que se realizan; en otras palabras, se cuenta con la estructura correcta de organización e institución; y a

diferencia de una en donde el régimen sea una oligarquía más centralizado y no se permita la innovación y modernización, las personas actuaran con base a las prácticas rígidas ya establecidas, que ni los propios individuos llegan a entender y que dificulta el accionar para cumplir con sus objetivos que se establecen desde su planeación, del mismo modo las deslegitima y genera desconfianza con la población.

Contextualización del órgano interno de control de la ASEH

En este apartado presentamos el precedente del órgano interno de control de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (ASEH), específicamente referimos al área de control interno⁴, que actualmente se conoce como Unidad de Vigilancia, Control y Evaluación y algunos datos referentes a su estructura organizacional –representación, distribución de puestos y funciones.

Es preciso establecer que la ASEH en su página oficial menciona que es un Órgano Técnico dependiente del Congreso del Estado de Hidalgo que cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; se encarga de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos, Entidades Paraestatales, Organismos Autónomos, Organismos Descentralizados Municipales, Empresas de Participación Municipal y, en general, de cualquier persona física o moral, pública o privada que capte, recaude, administre, maneje, ejerza, resguarde o custodie fondos o recursos de la Federación, Estado o Municipios.

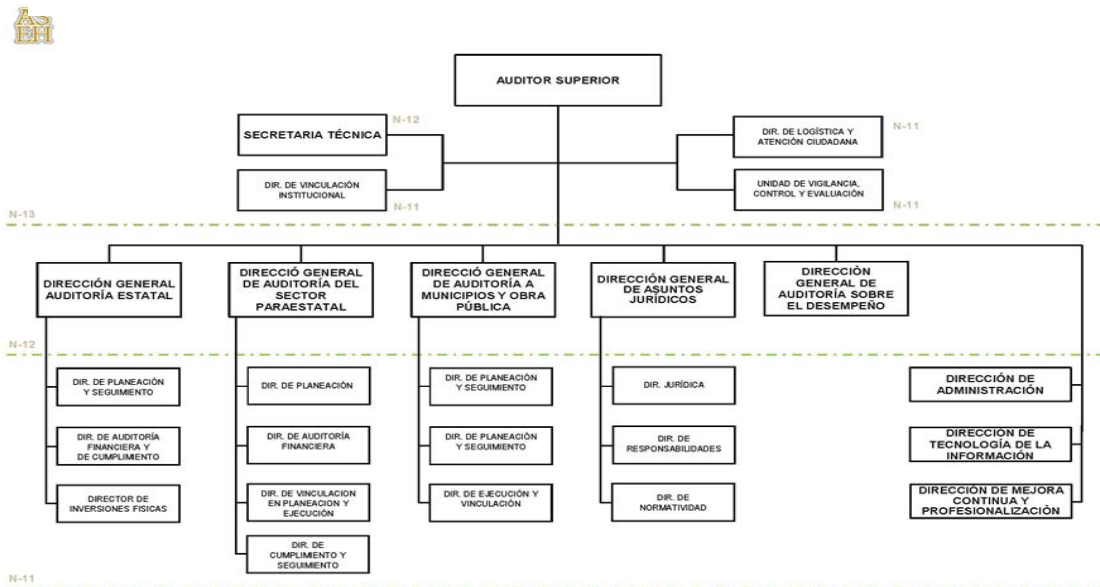
Además que tiene como principal función, la fiscalización de la Cuenta Pública que comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo los subsidios, las transferencias, los donativos, los fondos y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las Entidades Fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

Dicha fiscalización tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y

confiabilidad.

Siendo una organización altamente institucionalizada y que se encargará de temas delicados como la fiscalización de recursos públicos, debe de presentar un órgano o unidad que se encargue de vigilar y controlar el funcionamiento interno de la misma, con la finalidad de vigilar, de controlar y de evaluar los resultados al interior de las organizaciones. Por ello, la ASEH cuenta con la Unidad de Vigilancia, Control y Evaluación, la cual se encuentra fundamentada en la Ley de la Auditoría Superior y en el reglamento interior de la ASEH, en un rango de nivel 11 solo por debajo del auditor superior y de la secretaria técnica como se demuestra en la imagen 1:

Imagen 1: Organigrama de la ASEH

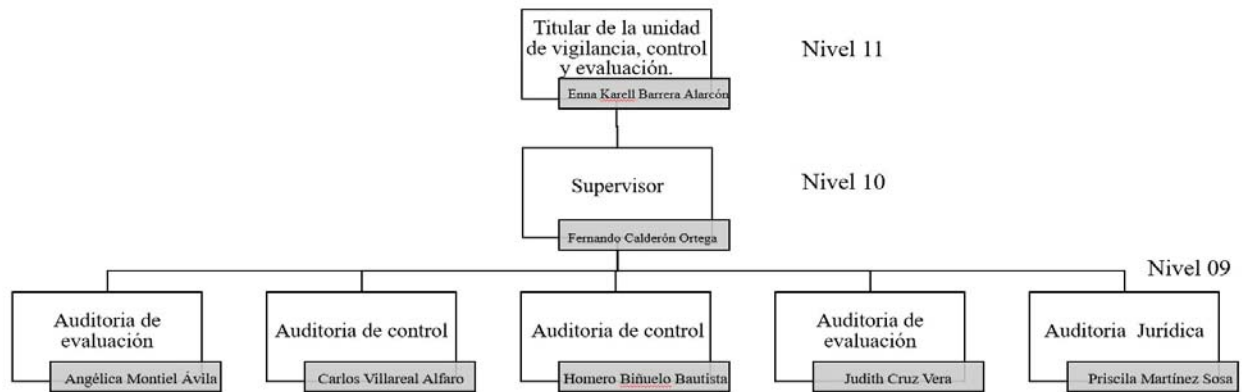


Siendo una organización altamente institucionalizada y que se encargará de temas delicados como lo es el recurso público, debe de presentar un órgano o unidad que se encargue de vigilar y controlar el funcionamiento interno de la misma, con la finalidad de vigilar, de controlar y de evaluar los resultados al interior de las organizaciones. La Unidad de Vigilancia, Control y Evaluación se encuentra fundamentada en la Ley de la Auditoría Superior y el reglamento interior de la ASEH, en un rango de nivel 11 solo por debajo del auditor superior y de la secretaria técnica como se demuestra en la imagen 1:

En cambio, en la imagen 2 refiere al organigrama de la Unidad de vigilancia, control y

evaluación de la ASEH

Imagen 2: Organigrama de la Unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH



Fuente: elaboración propia a partir de datos tomado de la página Oficial de la ASEH, www.aseh.gob.mx

En el organigrama se observan los siete puesto que componen a la Unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH, la división de acuerdo al nivel y a las funciones que desempeñan: *funciones directivas*, donde se ubica el titular de la unidad con nivel 11 y el supervisor con el nivel 10, y *funciones administrativas y de gestión*, desempeñadas por 05 auditorías ubicadas en el nivel 9. Esta configuración organizacional sigue la tendencia central y jerárquica del organigrama general.

En relación a la distribución de los puestos y las personas que las integran, la tabla 1 esquematiza el tabulador de los sueldos del personal de confianza del gobierno de Hidalgo vigente al 2018. Al frente de esta unidad administrativa está conformada por siete funcionarios de confianza, un Director General (Titular de la unidad de vigilancia, control y evaluación), un Sub Director de Área (Supervisor) y cinco encargados de despacho (dos auditores de evaluación, dos auditores de control y un auditor jurídico).

Tabla 1: Tabulador de Sueldos del personal de confianza vigente del gobierno de Hidalgo del 2018

Categoría	Nivel	Puesto	Sueldo Base Tabular	Compensación Mensual	Total
Funcionario de confianza	11	Director de Área	4,046.00	24,585.00	28,631.00
	10	Subdirector de Área	3,895.00	15,180.00	19,075.00
	09	Encargado del Despacho	3,784.00	11,114.00	14,898.00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del tabulador de sueldos de confianza del gobierno de Hidalgo para el 2018

En la tabla 2, se observa la antigüedad de los titulares de la unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH, la persona que tiene mayor número de días en el cargo desde su nombramiento es Carlos Villareal Alfaro -3,838 días-, en cambio el nombramiento más reciente es el de Judith Cruz Vera con 170 días en el puesto.

Tabla 2: Antigüedad en el cargo de los integrantes de la unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH a Enero del 2018

Nivel	Puesto	Alta en el cargo	Días de antigüedad
11	Titular de la unidad de vigilancia, control y evaluación	15/11/2016	428 días
10	Supervisor	16/06/2016	580 días
09	Auditoría de Evaluación (AE)	15/05/2015	1,098 días
09	Auditoría de Control (AC)	16/07/2007	3,838 días
09	Auditoría de Control (AC)	23/08/2010	2,704 días
09	Auditoría de Evaluación (AE)	31/07/2017	170 días
09	Auditoría Jurídica (AJ)	01/11/2016	442 días

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomado de la página Oficial de la ASEH, www.aseh.gob.mx

Por último, las funciones de una organización institucionalizada se pueden agrupar en tres campos analíticos a saber: en productos, en objetivos y en el ejercicio del poder. Con base en el artículo 19 del reglamento interior de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo las funciones se distribuyen de la siguiente manera: tres productos organizacionales, 11 objetivos organizacionales y cuatro funciones en el ejercicio del poder (ver tabla 3).

Tabla 3: distribución de las funciones de la unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH

<p>Productos organizacionales</p>	<p>Elaborar en coordinación con la Dirección de Administración, el informe anual sobre el ejercicio de los recursos del Órgano Técnico, que deberá rendirse a la Comisión Inspector.</p>
	<p>Diseñar los indicadores sobre el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa Operativo Anual de la entidad de fiscalización, sometiéndolos a la consideración del Auditor Superior;</p>
	<p>Elaborar y mantener actualizados los manuales administrativos que se requieran, para la debida organización y funcionamiento de la unidad administrativa a su cargo.</p>
<p>Objetivos organizacionales</p>	<p>Proporcionar información relativa a los requerimientos de la unidad administrativa a su cargo, para la elaboración del anteproyecto de Presupuesto Anual de Egresos de la Auditoría Superior;</p>
	<p>Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior se conduzcan en los términos de lo dispuesto por la Ley, el presente Reglamento, Código de Ética y demás disposiciones legales aplicables</p>
	<p>Verificar que los recursos financieros, humanos, materiales y de servicios públicos, así como los ingresos adicionales de la entidad de fiscalización, se apliquen conforme a los criterios de racionalidad, disciplina y eficiencia en el manejo de los mismos</p>
	<p>Evaluar conforme a los indicadores que para tal efecto diseñe, el cumplimiento al Programa Operativo Anual de la Auditoría Superior</p>
	<p>Coadyuvar con la Dirección General de Asuntos Jurídicos en la recepción de las quejas presentadas en contra de los servidores públicos de la Auditoría Superior y realizar las investigaciones necesarias, integrando el expediente correspondiente que será remitido a aquella</p>
	<p>Corroborar el cumplimiento a todas y cada una de las etapas de las auditorías efectuadas por las áreas auditoras y el seguimiento a las acciones promovidas</p>
	<p>Verificar que la información financiera trimestral que presentan las entidades fiscalizadas sea examinada y se emitan los reportes de análisis que sirvan de base para la toma de decisiones</p>
	<p>Participar en los procesos de entrega recepción de las unidades administrativas de la Auditoría Superior y analizar la información correspondiente</p>
	<p>Atender los requerimientos de información relacionados con el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado</p>

Ejercicio del poder	Proponer al Auditor Superior las modificaciones y/o actualizaciones a los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías, los procedimientos, métodos, guías y sistemas necesarios para la fiscalización e integración de las Cuentas Públicas y de los Informes de Avance de Gestión Financiera
	Verificar que la información y documentación generada por la unidad administrativa a su cargo o que se encuentre bajo su resguardo con motivo del ejercicio de sus atribuciones, se archive de conformidad con las disposiciones internas aplicables que al respecto emita
	Autorizar el Programa Operativo Anual de la unidad administrativa a su cargo y someter a consideración del Auditor Superior las adecuaciones y modificaciones correspondientes
	Efectuar auditorías internas a las unidades administrativas, emitiendo las recomendaciones y acciones preventivas y correctivas que correspondan e informar al Auditor Superior sobre el resultado de las mismas y su seguimiento
	Revisar que la documentación presentada por las entidades fiscalizadas y analizada por las áreas auditoras en respuesta a las recomendaciones y observaciones formuladas, hayan contado con los elementos suficientes y competentes que permitan su solventación
	Acordar con el Auditor Superior la resolución de los asuntos cuya tramitación se encuentre dentro del ámbito de su competencia;

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomado de la página Oficial de la ASEH, www.aseh.gob.mx

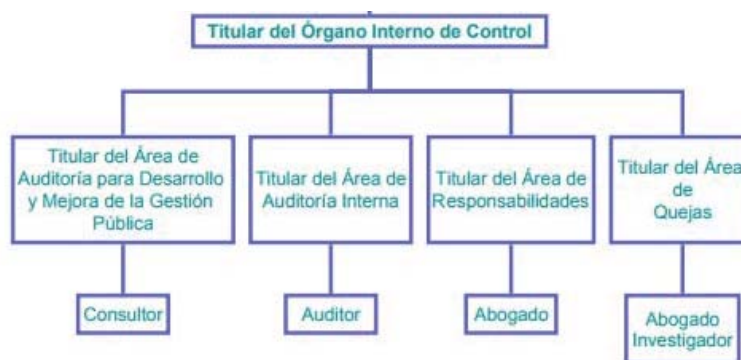
Cada una de las funciones que se han mencionado anteriormente, reflejan el grado de importancia que la Unidad de Vigilancia, Control y Evaluación significan para la vida institucional y organizacional de la ASEH para que pueda trabajar y realizar sus funciones con base a documentación verificada y correcta, uso adecuado de los recursos y de la información, así como la organización y funcionamiento de la misma, entre otras, que permiten que ésta sea una de las pocas instituciones que aun genera confiabilidad ante la sociedad.

Ante la importancia de ello y en concordancia con el Sistema Nacional Anticorrupción y el de Fiscalización, se plantea cambiar las contralorías internas o las unidades de evaluación y control por un *Órgano de Control Interno*⁵, en donde su titular pueda ser elegido de manera externa con la finalidad de que haya transparencia y rendición de cuentas por parte de la ASEH con los demás poderes -transparencia horizontal de balance- y hasta para con la ciudadanía.

Sin embargo, para el caso del Estado de Hidalgo aún no queda incorporado el órgano interno de control en la estructura organizacional de la ASEH, toda vez que en Diciembre del 2017 se emitió la convocatoria para elegir al titular de esta unidad. Un modelo a seguir en la configuración de la estructura organizacional de los órganos internos de control es el propuesto en el Marco Integrado de Control Interno el cual toma como referencia, las normas denominadas “Standards for Internal Control in the Federal Government” (Green Book) actualizadas por la “United States Government Accountability Office” (GAO) en septiembre de 2014, así como el informe COSO actualizado por el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission en mayo de 2013 y de la Secretaria de la Función pública, a establecer una propuesta organizacional de la forma en que pudiera quedar establecido jerárquicamente el órgano de control interno dentro de la ASEH.

Es relevante establecer que para que exista una verdadera transparencia horizontal entre los distintos poderes de la unión, la organización debe estar o debe ser vigilada, en este caso ejecutivo-legislativo, para que exista este juego de peso y contrapeso, que permita que no haya abusos de poder o “manejo incorrecto de los recursos”. Es decir el organigrama que se propone sería el de la imagen 3:

Imagen 3: Guía de organigrama del Órgano de control interno de la ASEH



Fuente: Tomado de la Secretaria de la Función Pública- Órganos internos de Control.

Dicho organigrama se ajusta a las consideraciones que debe evaluar el control interno y con las cuales debe de cumplir, estas se encuentran ajustadas con base al marco integrado de CI y quedan de la siguiente manera:

- *Operación.* Se refiere a la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones. (Área de Auditoría para desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, y Auditoría Interna)
- *Información.* Consiste en la confiabilidad de los informes internos y externos. (Área de Quejas, se pone ello por si la información que se presenta no es la adecuada)
- *Cumplimiento.* Se relaciona con el apego a las disposiciones jurídicas y normativas. (Área de Responsabilidades)

Recapitulando, a partir de la contextualización realizada de la representación, la distribución de puestos y las funciones de la Unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH, podemos determinar que su estructura organizacional es funcional con los objetivos de fiscalización de la ASEH, ya que sus facultades se orientan a esa actividad.

Sin embargo y a manera de conclusión, en este trabajo consideramos que el marco analítico propuesto es una alternativa para el diseño de la estructura organizacional del órgano interno de control de la ASEH siguiendo los parámetros establecidos por la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal y de las normas “Standards for Internal Control in the Federal Government” (Green Book), con lo que se busca relacionar tareas para que no exista la duplicidad de funciones, el costo económico a la organización sea menor, la profesionalización y experiencia de los encargados sea la adecuada, la organización (en este caso directamente en la estructura a través del organigrama), no se ensanche más, que exista un sistema de peso y contrapeso directamente dentro del área de control interno, es decir involucrar a distintos actores, entre ellos a la ciudadanía a través del Área de Quejas directamente, entre otras grandes ventajas que representaría contar con un órgano de control interno. Empero, las condiciones endógenas y exógenas de las organizaciones gubernamentales de cada entidad federativa deben de ajustarse a sus propias necesidades, de lo contrario, las contralorías internas solo se les cambiaría el nombre a órganos internos de control, es decir, el único fin de las reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas con la creación de los sistemas anticorrupción y de fiscalización, sería una cuestión de cumplimiento institucional (o legal) por parte de las organizaciones involucradas, más que como un verdadero cambio organizacional, estructural y principalmente funcional, al incluir los *Órganos de Control Interno*.

Bibliografía

- ASEH, (2017), Marco Integrado de Control Interno, Instituto de Estudios Legislativos, recuperado de la página oficial de la ASEH, www.aseh.gob.mx
- ASEH, (2017), Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, Instituto de Estudios Legislativos, recuperado de la página oficial de la ASEH, www.aseh.gob.mx
- Emmerich, G. (2004), “transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana, en *Revista Polis: Investigación y análisis sociológico y psicosocial* 4, vol. 2, pp. 67-90
- Fox, J. (2008). *Transparencia y rendición de cuentas*. En J. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 185-215). México, México: Siglo XXI.
- Goodin, R., (2003), *Teoría del diseño institucional*, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, España
- O’Donnell (2004) *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista española de Ciencia Política*. Núm. 11, Octubre 2004, pp. 11-31.
- Peters, G., (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Editorial Gedisa.
- Powell, W. y Dimaggio, P., (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en español, México, D.F.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, México: IFAI.
- Ugalde, L. (2002), *rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral. pp. 14-64
- Vargas, J., (2008), *Perspectivas del institucionalismo y Neo institucionalismo*, *Ciencia Administrativa* 2008-1, Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, Jalisco, México.
- Vergara, R., (2010), *Organizaciones e Instituciones*, Editorial Siglo XXI Editores, Primera Edición. México, D.F.

Notas _____

¹En la literatura de Transparencia y Rendición de Cuentas existen diversos autores que han escrito sobre el tema como: *La sociedad transparente* de Gianni Vattimo (1989), *Transparencia: libros, autores e ideas* de

Mauricio Merino (2005), *Transparencia y poder público en México* de Rommel C. Rosas (2013), *Antecedentes, desarrollo y democratización de la rendición de cuentas* de Mónica Diana Vicher García (2016), entre otros. Los cuatro autores retomados en este trabajo nos proporcionan una visión panorámica de que es la Transparencia y la Rendición de Cuentas.

² Que en este caso aún mantiene el nombre de Unidad de Vigilancia, Control y Evaluación.

³ Según Shepsle en Powell y DiMaggio (1999), las instituciones políticas son acuerdos ex ante en cuanto a la estructura de cooperación que economizan en los costos de transacción, reducen el oportunismo y otras formas de desvíos de la agencia y, por tanto, aumentan las posibilidades de beneficios por medio de la cooperación.

⁴ Con base a lo establecido en la “Reunión del Grupo de Trabajo sobre Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)” que tiene como finalidad elaborar y adoptar un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.

Dicha reunión se llevó a cabo como parte de los trabajos del Comité Rector del SNF mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a través de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS), así como por la Secretaría de la Función Pública (SFP) por medio de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCEF) teniendo como sede la Sala Virtual del Edificio de la ASF, en la ciudad de México y, fue presidida por la Lic. Ana Laura Arratia Pineda, Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la SFP y el C.P. Fernando Cervantes Flores, Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control de la ASF, en presencia de autoridades de la Auditoría Superior del Estado de Yucatán y de la Contraloría General del Estado de Baja California.

Los temas a tratar fueron los siguientes: Seguimiento de los acuerdos de la reunión anterior, determinación de las acciones coordinadas entre la ASF y la SFP a nivel Federal y aprobación del Informe del Grupo de Trabajo sobre Control Interno.

Mismos que servirán para coadyuvar con la construcción de un modelo coordinado en la renovación y homologación de los Procesos de Fiscalización. (Recuperado de las Notas de la ASEH en la página oficial www.aseh.gob.mx el 28 de Noviembre de 2017).

⁵ El cual busca proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción; además se encargan de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos. (ASEH, 2017, pág. 8).