

17  
2 E



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ACATLAN"

**"LA AUDITORIA OPERACIONAL COMO FACTOR  
ESENCIAL EN LA MODERNIZACION DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO".**

## TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P r e s e n t a :

**ERNESTO RAMON ORTEGA CISNEROS**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

Marzo de 1993.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA AUDITORIA OPERACIONAL COMO FACTOR ESENCIAL EN LA MODERNIZACION  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

	Pág
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO.	4
1.1 El sector central.	4
1.2 El sector paraestatal.	6
1.3 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano de control de la Administración Pública Federal.	12
CAPITULO II GENERALIDADES DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL EN MEXICO.	21
2.1 Antecedentes.	20
2.2 Concepto de la Auditoría Gubernamental.	24
2.3 Objetivos de la Auditoría Gubernamental.	25
2.4 Tipos de Auditoría.	26
2.4.1 Financiera.	27
2.4.2 Operacional.	27
2.4.3 Jurídica.	28
2.4.4 Resultado de programas.	28
2.5 Normas de Auditoría Gubernamental.	29
CAPITULO III EL PROCESO DE AUDITORIA OPERACIONAL.	39
3.1 Planeación.	40
3.1.1 Recopilación de información básica.	41
3.1.1.1 Manual de Organización.	42
3.1.1.2 Manual de Procedimientos.	43

3.1.1.3 Normatividad específica aplicable a la unidad a revisar.	43
3.1.2 Archivo permanente.	43
3.1.3 Análisis de la información básica.	45
3.1.4 Entrevista con el responsable de la unidad a revisar.	48
3.1.5 Reconocimiento del volumen y características de la información y áreas a revisar.	50
3.1.6 Selección de procedimientos y técnicas de auditoría que serán aplicadas.	51
3.1.7 Elaboración del programa del trabajo.	56
3.2 Ejecución	57
3.2.1. Recopilación y registro de la información.	58
3.2.2 Organización de la Información.	62
3.2.3 Análisis, interpretación y síntesis de la información.	62
3.3. Presentación de resultados.	64
3.3.1 Elaboración de cédulas de observaciones.	65
3.3.2 Prestación de la cédula de observaciones a los responsables de las áreas específicas.	65
3.3.3 Elaboración del informe final.	66
3.4 Evaluación.	72
3.4.1 Seguimiento documental de la aplicación de recomendaciones propuestas.	73
3.4.2 Visitas de verificación de aplicación de recomendaciones propuestas.	73

CAPITULO IV PRINCIPALES LOGROS DE LA AUDITORIA OPERACIONAL  
EN LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 77

4.1 Simplificación de trámites.	80
4.2 Reestructuración de Dependencias y Entidades.	99
4.3 Desincorporación, eliminación, venta y liquidación de empresas y organismos públicos.	108
4.4 Transparencia en la gestión pública.	117
CONCLUSIONES	128

## LA AUDITORIA OPERACIONAL COMO FACTOR ESENCIAL EN LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE MEXICO

### INTRODUCCION

Cuando hablamos de auditoría, generalmente lo relacionamos con una parte importante de la contabilidad, sin embargo, es claro que la contabilidad y dentro de ella la auditoría forman parte esencial del proceso administrativo.

En esta obra hago un esfuerzo por explicar de que manera la modernización de la Administración Pública de México, en el actual régimen, ha tenido como un punto importante de apoyo a la auditoría operacional.

Se entiende por auditoría operacional el examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, ello mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas operacionales y los sistemas de información.

Definido el concepto de auditoría operacional, es necesario explicar que se entiende por modernización. Para los fines de este trabajo la modernización dentro de la esfera gubernamental es un proceso de cambio, por medio del cual se pretende superar viejas estructuras y procesos, así como revisar la conveniencia de que sigan perteneciendo al Estado diversidad de dependencias y entidades de la administración pública, por no corresponder a los objetivos que actualmente la realidad le determina al Estado en su nuevo papel. De esta manera la modernización conjuga la creación de nuevos sistemas, procedimientos y tecnologías que incrementen la calidad y productividad de la gestión pública, con una nueva orientación del aparato del Estado.

La modernización implica una nueva visión global del gobierno de como resolver las problemáticas actuales, creadas estas por un natural aumento de las necesidades que la sociedad en crecimiento reclama.

Tal es la naturaleza del presente trabajo en el cual a través de cuatro capítulos pretendo cubrir la temática indispensable que explique la idea general de esta tesis.

El primer capítulo "Estructura de la Administración Pública de México" tiene como finalidad ubicar a la Administración Pública en sus partes constitutivas y de esta manera clarificar el terreno, en el cual tendrá fin la explicación de la Auditoría Operacional. Se describe en primer término al 'sector central, este sector contiene una categoría estratégica, pues es donde se percibe con mayor claridad la influencia del poder ejecutivo en el desenvolvimiento de la Administración Pública.

El segundo sector que se señala es el paraestatal; describiré la manera en que se conforma. Por último se define y se resalta la importancia de la "Secretaría de la Contraloría General de la Federación". Se trata de establecer aquí la relación que guarda el control y la evaluación con la auditoría operacional.

El segundo capítulo "Generalidades de la Auditoría Gubernamental en México", se explica el concepto, propósitos, objetivos y las diferentes divisiones de auditoría. Se pretende en este capítulo dar una visión de conjunto en todo lo que se refiere al quehacer de la auditoría. En este capítulo se definen los diferentes tipos de auditoría; sus normas, tanto las generales como para la realización del trabajo y las relativas al informe de auditoría. Por último explicaré la clasificación de las normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control.

En el tercer capítulo "El proceso de la Auditoría Operacional" se analiza y resume los principales puntos que conforman el proceso de la auditoría operacional. Representa una gran importancia este capítulo, ya que gracias a una eficaz auditoría, es posible obtener resultados valiosos que serán positivos para mejorar o cambiar diversas situaciones de las dependencias y entidades del complejo de la Administración Pública de México.

Los resultados de la auditoría operacional dependen de la calidad y disciplina con que se lleve a cabo. Por último en el cuarto capítulo: "Principales logros de la Auditoría Operacional en la Modernización de la Administración Pública Federal", se exponen los aportes que se han logrado, mencionando cuatro de los principales. En suma en este último capítulo se centra mi mayor interés pues precisamente pretendo demostrar aquí los logros alcanzados gracias al proceso de la auditoría operacional.

## CAPITULO I ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En este capítulo se expone la manera en que está integrada la estructura de la Administración Pública Federal de México, además de las funciones encomendadas específicamente a la SECOGEF.

Para la explicación del presente capítulo partí de la revisión del Artículo 90 Constitucional, el cual establece dos formas de organización en las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo Federal: La Administración Pública Centralizada y la Paraestatal.

El Artículo 90 Constitucional establece dos formas de organización en las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo Federal: La Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

A través de este capítulo se pretende crear una visión de conjunto que contribuya al mejor entendimiento de la importancia de la auditoría administrativa en la modernización de la actividad gubernamental.

### 1.1 El sector Central

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., Porrúa, 1989, Pág. 7.

Las principales características de las dependencias son las siguientes: primera, no tienen personalidad jurídica propia y representan al titular del Poder Ejecutivo; segunda, dependen jerárquica y administrativamente del mismo; tercera, sus titulares son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República o por un funcionario subordinado y legalmente autorizado; cuarta, actúan exclusivamente por facultades delegadas por el Presidente; Quinta, carecen de patrimonio propio, sus recursos los constituyen las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otro tipo de recursos. Estas características son las que le dan a las dependencias del sector central su función de auxiliares del titular del Ejecutivo Federal.

Es conveniente destacar que los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento desempeñan funciones de índole administrativa en cuanto realizan funciones de servicio público; pero tienen también funciones de carácter político, en cuanto expresan la opinión del Estado dentro del aspecto que les compete, dentro del marco legal que instruye su observancia general y obligatoria para la sociedad.

Por lo que toca a la delegación de competencia o facultades; encontramos que el superior jerárquico transfiere a un órgano inferior subordinado una función que es de su competencia, la cual no debe ser de las consideradas como privativas de delegante, quien tiene en todo tiempo y situación el derecho de reasumir directamente las facultades delegadas, cumpliendo con las formalidades establecidas al respecto en virtud del acuerdo de delegación que en su oportunidad debe hacerse público.

Actualmente el Sector Central de la Administración Pública Federal lo constituyen diecisiete Secretarías de Estado, El Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República. Durante 1992 se fusionaron las Secretarías de Hacienda y Crédito público y de Programación y Presupuesto; además de crearse la de Desarrollo Social absorbiendo las funciones de la SEDUE e integrando a ella el Programa Nacional de Solidaridad.

### 1.2 El Sector Paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo tercero establece que "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- Fideicomisos.<sup>2</sup>

La Administración Pública Paraestatal está compuesta de entidades productoras de bienes y servicios, los cuales se venden en el mercado o son requeridos por determinados sectores de la población. La estructura y operación de las empresas paraestatales se asemeja en ocasiones a las de la iniciativa privada, pero las distingue el objeto que persiguen; las primeras el bienestar social, las últimas el lucro.

En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado "Las conclusiones obtenidas en el Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública se incorporaron al Plan Nacional de

<sup>2</sup> idem. pág. 8.

Desarrollo 1983-1988. En este documento se reconoce que el sector paraestatal constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores".<sup>3</sup>

Habiendo ya señalado en párrafos anteriores los elementos constitutivos de la Administración Pública Paraestatal, las cuales están definidas en el artículo 3 de la LOAPP, ahora pasaré a explicar cada uno de éstos elementos. Iniciaré por los organismos descentralizados. Estos organismos descentralizados son de importante apoyo a la Administración Pública Federal, pues como lo describe el artículo 14 de la LOAPP, los organismos descentralizados tienen variadas finalidades las cuales se agrupan en las siguientes:

- a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- b) La presentación de un servicio público y social; o
- c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Habiendo descrito las finalidades de los organismos descentralizados, explicaré sus características:

- a) Son instituciones creadas por disposición del congreso de la unión, o por el ejecutivo federal.
- b) Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

---

<sup>3</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (El caso de México), SECOGEF, P. 10.

c) No guardan relación de jaraarquía respecto de los órganos centrales.

En el primer caso descrito, la característica enunciada es clara de que nadie que no sea el Presidente, o el Congreso de la Unión pueden crear un organismo descentralizado.

Respecto a la segunda y tercera, es relativo lo enunciado pues no obstante de estar los organismos descentralizados imbestidos de autonomía, están sujetos a cierta orientación y control por parte del Estado. Ejemplos de organismos descentralizados son los siguientes: Ferronales (Ferrocarriles Nacionales de México); CONASUPO (Comisión Nacional de Subsistencias Populares); CFE (Comisión Federal de Electricidad; ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado); IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social).

Más adelante en el cuarto capítulo se tratará lo relacionado con los organismos descentralizados que han sido desincorporados de acuerdo con el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que versa sobre la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados.<sup>4</sup>

Un segundo elemento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal son las empresas de participación estatal, se contemplan en éllas las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Las empresas de participación estatal se definen como aquellas en las cuales el capital privado entra en combinación con el capital del sector público, sin que la

---

4 op. cit. pág. 63

participación del capital privado sea mayor al 50% del capital total.

En las empresas de participación estatal la mayoría de los asociados son dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. En 1982 este tipo de empresas era numeroso, para 1988 el Estado conservaba todavía muchas de ellas, pero con la reorientación de las funciones del Estado Mexicano, éste ha decidido poseer menos Entidades y ampliar su papel regulador de los procesos económicos y ampliar la cobertura de atención a la población en materia de desarrollo social.

En este sentido tenemos que en 1982 existían, 1,155 entidades paraestatales, de aquí 103 eran organismos descentralizados; 759 eran empresas de participación estatal mayoritaria; 75 eran empresas participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.

La reducción de entidades para 1991 era considerable, pues de las 1,155 existentes en 1982 se pasó a 252, de las cuales 79 eran organismos descentralizados; 128 empresas de participación estatal mayoritaria, ninguna empresa minoritaria y 45 fideicomisos.

Estas empresas se subdividen en empresas de participación estatal mayoritaria y empresas de participación estatal minoritaria.

Las empresas con participación estatal mayoritaria reúnen las características siguientes:

a) Que de una manera conjunta e independiente, (el gobierno federal, el gobierno del D. F., uno o más organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales

de seguros o de fianzas, fideicomisos) aporte el 50% o más del capital social.

b) Que en el capital social figuren acciones de serie especial suscritas por el Gobierno Federal.

c) Que el gobierno federal esté facultado de manera exclusiva a nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, además de vetar los acuerdos que surjan de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o cualquier órgano equivalente .

La forma jurídica que frecuentemente adopten este tipo de empresas es la de Sociedad Anónima, sin embargo hay algunas que se integran como sociedades cooperativas de participación estatal o de responsabilidad limitada.

La LOAPF incluye en este tipo de empresas a las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, además a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, que están regidas por leyes propias.

Las empresas de participación estatal minoritarias reúnen los requisitos siguientes:

a) Que posean un capital menor del 50% y hasta el 25% los organismos descentralizados.

b) Que la vigilancia de la participación estatal sea encargada a un comisario designado por el gobierno federal.

Los comisarios públicos están orientados a vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y normatividad, de esta manera se pretende que se apliquen criterios de racionalidad, productividad, eficiencia y economía en el uso

del patrimonio público, además evalúan su gestión, presentando las sugerencias y recomendaciones que coadyuben al mejoramiento de la entidad.

Estas empresas generalmente se constituyen como sociedades anónimas y adoptan en ocasiones otras formas jurídicas de derecho privado.

Por último tratando de completar este punto, vale decir que la ley orgánica contempla que a las empresas de participación estatal se le unen las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean una o varias instituciones de crédito, uno o varios organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal que posean conjunta e independientemente el 50% o más del capital. Ejemplos de ellos son NAFINSA (Nacional Financiera Sociedad Anónima) y el Grupo financiero SOMEX, S. A.

Cabe hacer incapie en que las empresas del Estado buscan primordialmente el beneficio social considerado de interés público.

El último elemento del artículo 3 de la LOAPP, es el referente a los fideicomisos. Los fideicomisos fueron establecidos por acuerdo de la entonces SPP que resultaba ser el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

"El fideicomiso público, variante del fideicomiso general, implica un contrato a través del cual el gobierno federal en carácter de fideicomitente, transmite la función titular de bienes de dominio público o del dominio privado de la federación o afecta fondos públicos en una institución

fiduciaria, con el objeto de realizar un fin lícito de interés público".<sup>5</sup>

1.3 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano de control de la Administración Pública Federal.

El nacimiento de ésta Secretaría tiene como antecedente el hecho de que la sociedad civil pretende que se termine la corrupción pública, por ello una parte que es importante mencionar, lo es la renovación moral, postulada por el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado.

"Los cambios fundamentales en la estructura de la administración pública, implican un proceso compuesto de varias etapas que muestran la relación y colaboración de los poderes de la Federación. El proceso de creación de la SECOGEF respondió a las siguientes fases: un proceso de consulta popular; compromiso político de renovación moral ante la sociedad civil, del jefe del ejecutivo; la justificación administrativa y política de su creación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el dictamen, discusión y aprobación de la iniciativa por parte del Congreso; la publicación en el Diario Oficial; la expedición del reglamento interior de la dependencia creada; el acuerdo de adscripción orgánica de las unidades administrativas de la SECOGEF".<sup>6</sup>

Al crearse la SECOGEF incorporó funciones que antes desarrollaban en forma dispersa las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto; de Comercio,

---

5 Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. "Funciones y Especialidades". Tomo II, Ed. INAP, pág. 357.

6 Idem. pág. 125.

las antiguas de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y; Patrimonio y Fomento Industrial.

Estos son los antecedentes que dan nacimiento a la SECOGEF, la cual inició actividades a partir de 1983.

Primeramente mencionaré que en el sector central la SECOGEF va a planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionará asimismo el ejercicio del gasto público federal y la congruencia que tenga con los presupuestos de egresos.

Por otro lado expedirá las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, vigilará el cumplimiento de las normas de control y de fiscalización, asesora y apoya a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Dentro de estas importantes atribuciones de la SECOGEF destaca el establecimiento de bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por otra parte designa a los auditores externos de las diferentes entidades y dependencias, norma y controla su actividad, opina en lo referente a los nombramientos, por último, solicita la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades.

La SECOGEF a su vez debe coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que posibilitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Por último la SECOGEF debe conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

Estas son en forma global las principales atribuciones y responsabilidades que la SECOGEF esta encaminada a cubrir.

Es evidente que esta Secretaría promueve básicamente mejores sistemas de control y evaluación de las diferentes secretarías, para ello la auditoría gubernamental es un instrumento de gran valía para lograrlo.

El tema el cual me ocupa, tiene precisamente un punto de apoyo importante en el entendimiento de la creación de la SECOGEF, su evolución y su actual papel regulador de las diversas secretarías que conforman la Administración Pública Federal.

De acuerdo a lo hasta ahora escrito, es visible que la SECOGEF pretende integrar en una sola dependencia, las facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de la diversidad de unidades de control que integran la Administración Pública Federal de México, sancionando en su caso las irregularidades ante las autoridades competentes.

"La estrategia diseñada para el desarrollo de las acciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en relación con las contralorías internas o equivalentes en las dependencias y entidades, contempla diferentes etapas a cumplir dentro de un plan general de trabajo para lograr el fortalecimiento del control en la Administración Pública Federal a través de la conformación de órganos internos de

control independientes y autosuficientes para desarrollar las funciones que les han sido encomendadas".<sup>7</sup>

Es conveniente mencionar y explicar las relaciones existentes entre las contralorías internas de las dependencias y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Debemos entender primeramente que las contralorías internas, son órganos de apoyo que dependen directamente del titular de la dependencia y llevan a cabo sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la SECOGEF. Estas contralorías internas deben actuar con plena independencia y sus funciones de vigilancia y comprobación deben llevarse a cabo con objetividad e imparcialidad.

La naturaleza de estas contralorías internas es de apoyo y vigilancia, asimismo deberán evaluar y comprobar. Es así como organiza, instrumenta y coordina el Sistema Integrado de Control de la Dependencia (SICD).

De esta manera la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tendrá los elementos necesarios para coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Los principales objetivos de las contralorías internas en concordancia con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación son los siguientes:

- Contribuir a la modernización de los Sistemas de Control y Evaluación de la Dependencia, propiciando que éstos asuman un carácter integral, congruente y homogéneo.

---

<sup>7</sup> SECOGEF. Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría 1985, SECOGEF, pág. 5

- Promover la racionalización en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.

- Contribuir a incrementar la congruencia y equilibrio de los esquemas de organización y funcionamiento de la dependencia en su conjunto.

Estos son sólo algunos de los objetivos que persigue la actividad del control interno; es importante entender los objetivos que persiguen las contralorías internas y la SECOGEF.

Entre estas relaciones destacan:

1) Primeramente las contralorías internas de las dependencias organizan, instrumentan y coordinan el Sistema Integrado de Control de la Dependencias.

2) Expiden las normas y lianamientos que en concordancia y en cumplimiento a las que expida la SECOGEF, regulen el funcionamiento del Sistema Integrado de Control.

3) Proporciona a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los elementos necesarios para coadyuvar a que ésta expida las bases y normas para la realización de supervisiones y auditorías en la dependencia y en las entidades coordinadas que se encuentren adscritas al sector.

4) Apoya y asesora, de acuerdo con sus atribuciones, a las demás áreas de la dependencia, así como a los órganos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

5) Informa al titular de la dependencia, de acuerdo a las políticas que éste establezca, sobre los resultados que proporcione el Sistema Integrado de Control, así como de la

evaluación de las áreas de la dependencia que haya sido objeto de supervisión y fiscalización.

6) Proporciona a la SECOGEF la información y elementos que esta requiera para el desempeño de sus atribuciones.

7) Una relación muy amplia, pues aquí la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la encargada de sancionar, constituir las responsabilidades administrativas y ampliar las sanciones que las leyes respectivas señalen.

Complementando la cita anterior se puede decir que la SECOGEF tiene un carácter globalizador, ya que por una parte elabora las normas que regulan el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y evaluación en todo el ámbito del gobierno federal; estableciendo por otra parte las bases generales para realizar auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; por último establece los lineamientos para la aplicación de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo hasta aquí dicho, y para los fines del trabajo que presento, es importante tener un entendimiento de lo que es y representa la SECOGEF, ya que es de ésta Secretaría, de donde nacen e integran las auditorías. Por ello, en el presente sexenio se ha reforzado la idea de modernizar la actividad que desarrolla la SECOGEF.

"La presente administración, en respuesta a las demandas sociales y con base en los postulados de gobierno que orientan su actividad, instrumentó una serie de medidas a fin de lograr que la actividad administrativa del Estado se realice en mejores condiciones de eficiencia y eficacia, y que los servidores públicos se desempeñen con mayor honestidad y capacidad.

Destaca en este sentido, el imperativo de otorgar una nueva dimensión a las funciones de vigilancia, control y evaluación, con el objeto de que pierdan su carácter fragmentario y aislado, para convertirse en un proceso integral enmarcado dentro de la actividad administrativa pública en su conjunto". 8

Por último y para completar el subtema señalaré cual es la estructura orgánica de la SECOGEF.

"La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, desarrolla sus tareas mediante una estructura organizativa que comprende: el Secretario de Estado; tres Subsecretarías denominadas A,B y una Unidad de Comisarios; la Oficialía Mayor; la Dirección General Jurídica; y la Unidad de Comunicación Social". 9

La Subsecretaría A, esta integrada, por cuatro direcciones generales:

- De Responsabilidades y Situación Patrimonial.
- De Operación Regional.
- De Simplificación Administrativa
- De Contraloría Social.

La Subsecretaría B, comprende tres direcciones generales:

- De Control y Evaluación de la Gestión Pública
- De Auditorías Externas
- De Auditoría Gubernamental.

Por otra parte la Oficialía Mayor, tiene bajo su responsabilidad a la Dirección General de Administración. Dentro de cada dependencia y entidad hay un Organismo Interno de Control que está encomendado a operar el Sistema Integral de

---

8 SECOGEF. Marco de Actuación de las Contralorías Internas. SECOGEF, "Sector Central", pág. 5.

9 Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Antecedentes y acciones. pág. 25

Control y Evaluación de la Gestión Pública, debe además vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Marco Normativo de la Función Pública.

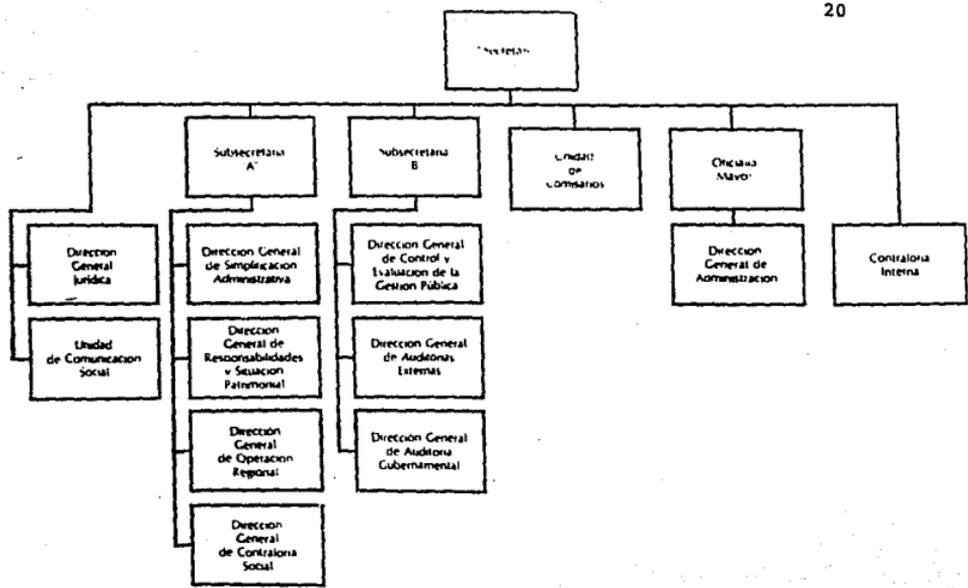
A la vez que la SECOGEF vigila a todas las secretarías, organismos o entidades paraestatales, ella misma es vigilada, por el Presidente de la República, ello a través de la Contraloría Interna, la cual está integrada a la estructura de la Secretaría.

La Secretaría trabaja en dos vertientes: la primera contempla la modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano.

La segunda, se denomina de control y fiscalización del gasto público y la evaluación gubernamental.

Concluyendo puedo decir que la SECOGEF es un aporte reciente a la Administración Pública que la hace más moderna, esperando que a través de ella se logre una mayor eficiencia en el control y evaluación de toda la Administración Pública de México.

Concluyendo puedo decir que la SECOGEF es un aporte reciente a la Administración Pública que la hace más moderna, esperando que a través de ella se logre una mayor eficiencia en el control y evaluación de toda la Administración Pública de México.



## CAPITULO II      GENERALIDADES DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL EN MEXICO

En este capítulo se explicará el concepto, propósitos y objetivos de la Auditoría Gubernamental.

Es conveniente conocer lo anteriormente descrito, pues en base al entendimiento de lo que representa la Auditoría Gubernamental, es posible iniciar con más bases el proceso de la Auditoría Operacional.

Posteriormente se señalarán y definirán los cuatro tipos de Auditoría que según su naturaleza se han conceptualizado, siendo éstos la Auditoría Operacional, Financiera, Jurídica y por último la de Resultados por Programas.

Para finalizar el capítulo, se explicarán las diversas normas de Auditoría Gubernamental.

En realidad este capítulo constituye más que un análisis de la Auditoría Gubernamental, la presentación global de lo que debemos entender por Auditoría Gubernamental para poder así proseguir una secuencia lógica de lo que posteriormente será abordado.

Previamente a los puntos señalados se mencionarán los principales antecedentes de la Auditoría Gubernamental. Ellos serán breves pero permitirán introducirse con mayor claridad a los conceptos que se explicarán.

La participación del Estado en el desarrollo económico, social y político, a la vez de la gran magnitud y complejidad de las acciones y estructuras de la Administración Pública de México, se demandan mayores niveles de eficiencia, eficacia y congruencia respecto de las actividades del sector público.

La adopción de diversos mecanismos en la Administración Pública, ha determinado que las dependencias y entidades promuevan mejores sistemas de autocontrol. Los mecanismos a los cuales me refiero son por ejemplo: El Plan Nacional de Desarrollo, éste establecía la correspondencia entre los objetivos nacionales y las estrategias para alcanzarlo, aquí se da congruencia entre los planes sectoriales, y se fijan las líneas generales de acción de las dependencias y entidades públicas.

Otro mecanismo lo fue y es el presupuesto por programas con el cual se ha logrado identificar los objetivos y definir las metas, aquí se estiman los recursos que son necesarios para el logro de tales objetivos y metas, además de identificar a las unidades administrativas que son responsables de su ejecución. Otro mecanismo lo ha sido el Manual de Corresponsabilidad en el Gasto Público federal con el cual se ha podido facilitar la operación de las dependencias y entidades, a la vez gracias a este manual existe una mayor eficacia en la asignación y utilización de los recursos y una mayor eficacia en el logro de las metas.

El sistema de autocontrol tiene como propósito vigilar con la profundidad que se requiere el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas que están contenidos en los programas, en este sentido tiene la necesidad de que sistemática y permanentemente sean practicadas evaluaciones de las actividades realizadas, esto con el fin de ratificar o rectificar las acciones; de ésta manera se contará con elementos de juicio suficiente que retroalimentan los procesos de planeación, programación y presupuestación.

Pues bien, éste es un antecedente que ha permitido darle forma y sentido a la actividad propia de la Auditoría Gubernamental.

Este sistema de autocontrol ha permitido que la Auditoría se constituya en un insumo para el control y evaluación, siendo la Auditoría uno de los instrumentos que revisa el cumplimiento de metas, conociendo de esta manera si realmente se alcanzaron las metas, en el caso contrario tratar de prevenir y corregir las acciones.

En el caso concreto del sector público, se hizo necesario el desarrollo de actividades de evaluación y sus fines de control, siendo necesario recurrir en este caso a la Auditoría Gubernamental.

A través de la Auditoría Gubernamental se ha pretendido que los funcionarios encargados de la dirección y operación de las dependencias y entidades, conozcan y reconozcan si los programas que tienen bajo su responsabilidad alcanzan los resultados que se esperaban, en el caso contrario tratar de detectar las irregularidades y desviaciones, adoptar medidas que tiendan a mejorar o corregir los sistemas operativos y de control interno.

La SPP es la responsable de regular el desarrollo de las actividades de Auditoría Gubernamental, tal manual ha presentado como finalidad institucionalizar la práctica de la Auditoría Gubernamental, ello bajo un esquema funcional y congruente. Como premisa fundamental en la elaboración del Manual de Auditoría Gubernamental, se planteó que en la medida que se obtuviera experiencias en la aplicación, se fuera el manual enriqueciendo y actualizando.

Para lo anterior sería necesario realizar revisiones periódicas, lo cual permitiera medir el grado de aplicación, asimismo se planteó obtener sugerencias de las diferentes dependencias y entidades como resultado de su aplicación.

Esto se determinaría por una comisión consultiva de Auditoría Gubernamental para adecuar el Manual de Auditoría Gubernamental a las necesidades de la Administración Pública de México.

A través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ha sido posible lograr un mayor desarrollo de la Auditoría Gubernamental con el apoyo que le ha otorgado como instrumento clave de control y evaluación.

## 2.2. Concepto de Auditoría Gubernamental

En el Manual de Auditoría Gubernamental emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, se define a la Auditoría Gubernamental "como el examen en las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables". 10

Otra definición es la siguiente: "La Auditoría Interna Gubernamental es una función independiente de apoyo a la función directiva y se orienta básicamente a la verificación, examen y evaluación de las operaciones y sistemas de control de las dependencias y entidades, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se están alcanzando las metas y objetivos; vigilando además que el manejo y aplicación de los recursos públicos

---

10 Secretaría de Programación y Presupuesto. Manual de Auditoría Gubernamental. SPP, Subsecretaría de Evaluación, 1981, pág. 30.

responda a las políticas dictadas en la materia por el Ejecutivo Federal". 11

Puede observarse que aunque con algunas variantes, los conceptos emitidos reflejan afinidad sin descartar sus pequeñas diferencias.

Personalmente entiendo a la Auditoría Gubernamental como un bosquejo organizado, ordenado e independiente de los mecanismos de control de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública, para llegar a detectar los niveles de eficiencia y eficacia, pudiendo de esta manera medir en que grado se están alcanzando los objetivos y metas propuestas por el conjunto de dependencias y entidades.

### 2.3 Objetivos de la Auditoría Gubernamental

Es importante tener bien presente los objetivos que se persiguen a través de la Auditoría Gubernamental. A partir de una clara comprensión de los objetivos pretendidos, se estará en la posibilidad de ubicar lo que se quiere indagar y observar con mayor transparencia el proceso que tiene la Auditoría Gubernamental.

Los objetivos más importantes de la Auditoría Gubernamental son los siguientes:

1. Analizar si el control interno coadyuva a la obtención de información financiera confiable, oportuna y útil para la adecuada toma de decisiones.

---

11 SECOGEF. Normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control, Boletín "B", SECOGEF, pág. 4.

2. Analizar si la dependencia o entidad con los recursos asignados, ha cumplido en tiempo, lugar y calidad con los objetivos y metas establecidas en sus programas.

3. Revisar la eficiencia obtenida por la dependencia o entidad en la asignación y utilización de sus recursos.

4. Revisar si se cumple con las disposiciones legales, normas y políticas aplicables a la dependencia o entidad.

5. Formular las observaciones y recomendaciones tendientes a mejorar la operación de la dependencia o entidad, así como para corregir las desviaciones y deficiencias encontradas

Realizar el seguimiento de las recomendaciones que hayan sido aprobadas, con objeto de cerciorarse de que efectivamente se implantaron.

#### 2.4 Tipos de Auditoría

En relación a los tipos de Auditoría Gubernamental, se han emitido diversos criterios, comentarios, opciones para conceptualizarlos y clasificarlos .

Se han manejado términos como Auditorías Administrativas, Presupuestales, Técnicas, Legales, de Eficiencia, Operacionales, de Sistemas, etc.

Estos tipos de Auditoría tienen diferencias muy marcadas por lo cual es indispensable clasificarlos. Las clasificaciones tienen como finalidad lograr un orden metodológico para facilitar el trabajo de Auditoría. Los tipos de Auditoría a los que se reduce la clasificación son los siguientes:

- Auditoría Financiera
- Auditoría Operacional
- Auditoría de Resultados de Programas
- Auditoría de Legalidad

#### 2.4.1 Auditoría Financiera

La Auditoría Financiera es aquella que comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros con el objeto de determinar si la información financiera que se produce es confiable, oportuna y útil.

Es evidente que aquí se analizará que tanto la entrada de ingresos como la salida de los mismos, se estén manejando bajo la mayor transparencia y oportunidad en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de México.

#### 2.4.2 Auditoría Operacional

Se contempla a este tipo de Auditoría como el examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, ello mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas operacionales y los sistemas de información.

En relación a este tipo de Auditoría es conveniente señalar algunos aspectos relevantes que habrá de revisar el trabajo de Auditoría:

1. "La estructura organizacional de la dependencia o entidad reúne los requisitos, elementos y mecanismos necesarios para cumplir con los objetivos y metas que tienen asignados".

2. Los recursos con que cuenta la dependencia o entidad son suficientes y apropiados para el logro de sus objetivos.

3. Los sistemas operativos contienen los procedimientos para el desarrollo de las actividades encomendadas.

4. En la ejecución de los programas se utilizan los recursos en la cantidad y calidad requerida al menor costo posible.

5. El sistema de información es oportuno, confiable y útil para la adecuada toma de decisiones.

6. El sistema de información refleja el efecto físico y financiero de la aplicación de los recursos". 12

#### 2.4.3. Auditoría Jurídica.

La Auditoría Jurídica o de Legalidad simplemente se puede definir como aquella que tiene la finalidad de revisar si la dependencia o entidad, en el desarrollo de sus actividades, ha observado el cumplimiento de las disposiciones legales que le sean establecidas; (leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc.).

#### 2.4.4 Auditoría de Resultados de Programas

Este tipo de Auditoría involucra necesariamente al proceso llamado presupuesto por programas.

Es precisamente en dicho proceso donde la Auditoría tiene un campo de acción importante.

Se explica lo anterior por lo variado de los recursos que se manejan en el presupuesto por programas. Sean recursos financieros, materiales y humanos.

En este tipo de Auditoría se analiza la eficiencia y congruencia en el logro de los objetivos y las metas establecidos en relación con el avance del ejercicio presupuestal. Tal eficacia se logrará revisando que efectivamente se alcanzaron las metas establecidas en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requerida.

La congruencia será determinada examinando la relación lógica que existe entre el logro de las metas y objetivos de los programas y el avance del ejercicio presupuestal.

#### 2.5. Normas de Auditoría Gubernamental.

Las normas de Auditoría Gubernamental, establecen las cualidades que deben reunir los auditores gubernamentales, así como los requisitos que deberán observar en el desarrollo de sus actividades y en la presentación de sus informes.

Debemos mencionar que las dependencias y entidades pueden desarrollar reglas particulares, las cuales serán desarrolladas conjuntamente por las dependencias coordinadoras de sector y por las entidades.

Cuando en las dependencias y entidades se lleven a cabo Auditorías Gubernamentales, deberán personal de las dependencias y entidades vigilar que los auditores cumplan con las normas básicas y reglas particulares que son emitidos por la Auditoría Gubernamental.

Las normas básicas de Auditoría Gubernamental tienen la siguiente agrupación.

- a) Normas Generales.
- b) Normas para la Realización del Trabajo.
- c) Normas Relativas al Informe de Auditoría.

#### Normas Generales

Las normas generales establecen el ámbito y competencia de la Auditoría, así como las cualidades que debe reunir el personal encargado de realizarlas. Las normas a las cuales estamos haciendo mención son las siguientes:

##### Norma 1 Tipo y Alcance de la Auditoría Gubernamental

La Auditoría Gubernamental abarca 4 diferentes tipos de Auditorías, y éstas son las Auditorías Financieras, Operacionales, de Resultado de Programas y por último de Legalidad a las Unidades Programas y Actividades.

Estos tipos de Auditoría se han explicado con antelación y tienen como campo de acción a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

##### Norma 2 Conocimiento Técnico y Desarrollo Profesional.

Esta segunda norma se refiere a que en el desarrollo de sus actividades, el auditor deberá poseer una serie de características como es la disposición, preparación técnica, experiencia y capacitación necesaria en el desarrollo de sus actividades.

En relación a la disposición, es preferente que cuente con la iniciativa, el dinamismo y por supuesto la motivación en el desarrollo de sus tareas.

Respecto a la preparación técnica, ésta la obtiene en las instituciones educativas, y en los cursos que sobre Auditoría se imparten.

Por último la experiencia se obtiene en el campo práctico, esto proporciona con el tiempo al auditor juicio y madurez que son necesarios en sus actividades.

### Norma 3 Objetividad y Autonomía.

Esta norma nos menciona que cada órgano de Auditoría y cada auditor particularmente, mantenga una actitud objetiva y de independencia absoluta, respecto a las operaciones y funciones de la dependencia o entidad examinada.

La independencia significa que el auditor no debe ser influenciado por terceros en la emisión de sus juicios; la objetividad es lograda<sup>v</sup> observando imparcialmente las operaciones.

### Norma 4 Esmero Profesional y Responsabilidad del Auditor.

En ésta norma se señala que todo tipo de opiniones e informes son responsabilidad del auditor. Estas opiniones e informes deben formularse bajo sólidos argumentos por lo cual, el auditor deberá trabajar profesionalmente.

### Norma 5 Honestidad y Confidencialidad.

Todo auditor debe abstenerse de utilizar la información para provecho propio o terceros, es decir, la información obtenida debe ser confidencial. Además el auditor debe desarrollar su trabajo con toda pulcritud, es decir, no debe ocultar o deformar los hechos y la información.

## Normas para la Realización del Trabajo

Estas normas señalan los elementos fundamentalmente de acción de los auditores en el ejercicio de su trabajo, es decir, las bases de su actuación.

### Norma 6 Planeación de la Auditoría.

Antes de llevar a cabo una Auditoría, se hace necesario planear cada una de las facetas que se desarrollarán. Se planeará además la naturaleza, oportunidad y extensión de los procedimientos.

Por último se debe planear los papeles de trabajo que se utilizarán y el personal que intervendrá en la revisión.

Es importante tomar en cuenta los puntos básicos de la planeación para lograr un mejor trabajo de Auditoría.

- a) La naturaleza y alcance del examen
- b) Los procedimientos y técnicas a utilizar
- c) La oportunidad con que deben aplicarse los procedimientos de la Auditoría.
  
- e) Periodo a cubrirse
- f) Asignación y utilización del personal
- g) La explicación del trabajo a realizar
- h) Determinar los papeles de trabajo que se requieren
- i) Fechas estimativas del inicio y término de cada fase
- j) La presentación y contenido del informe
- k) Coordinación con otras áreas revisoras". 13

#### Norma 7 Supervisión de la Auditoría.

Esta norma explica que el personal de Auditoría debe ser dirigido, orientado y revisado en la ejecución de las labores por inmediatos superiores.

Los puntos de supervisión se resumen en los siguientes: que se cumpla con las normas básicas de Auditoría. Cuando existan desviaciones deben ser justificadas y autorizadas; que los papeles de trabajo contengan evidencia suficiente, competente y pertinente que apoyen el resultado de la Auditoría y que contengan datos necesarios para la elaboración del informe; que se deje evidencia escrita de la supervisión de los papeles de trabajo.

#### Norma 8 Evaluación del Control Interno.

En la evaluación del control interno, se debe examinar el sistema de control interno de las dependencias o entidades, ello para poder esclarecer el tipo, alcance y oportunidad de las pruebas y procedimientos a utilizar.

En el trabajo de revisión del sistema de control interno, es posible determinar el punto de confianza al que se ha llegado en los métodos y medidas adoptados para proteger los recursos, en la verificación y exactitud de la información financiera y administrativa. Todo esto permite establecer que tipo de Auditoría se aplicará, la oportunidad de aplicación, la magnitud de la muestra y el detalle de la revisión.

#### Norma 9 Obtención de Evidencia.

Esta novena norma, se refiere a que el auditor deberá recabar el conjunto de hechos, documentos y pruebas que tengan las características de suficientes, competentes y pertinentes, en

las que se demuestre la autenticidad y razonabilidad de las conclusiones.

En suma la evidencia significará, la reunión de elementos de juicios que soporten objetivamente los resultados de Auditoría.

Será suficiente la evidencia cuando el objetivo perseguido ha sido comprobado; será la evidencia competente cuando las pruebas realizadas tienen argumentos de peso que le dan validez a los hechos verdaderamente importantes; por último la evidencia es pertinente cuando hay una relación entre sí, en los hechos, conclusiones y recomendaciones.

#### Normas Relativas al Informe de Auditoría

En éstas normas se señalan los elementos de atención del auditor en la emisión de las observaciones, conclusiones y recomendaciones resultado de su examen.

#### Norma 10 Discusión Previa.

Esta norma enuncia que antes de la elaboración de un informe definitivo del auditor, las conclusiones y recomendaciones deberán ser discutidas por los funcionarios que son responsables de las dependencias y entidades.

La importancia de las discusiones, deriva de que se puede eliminar del informe, conclusiones que ante una deficiente interpretación o falta de conocimiento de las operaciones, el auditor se haya equivocado en sus juicios. Esta discusión permite que las conclusiones y recomendaciones tengan aún mayores bases.

Cuando están en desacuerdo los auditores y los funcionarios en las opiniones que emiten, el auditor deberá señalar

constructiva y positivamente las opiniones de los funcionarios.

**Norma 11 Contenido del Informe.**

Esta norma la considero de suma importancia, pues de hecho el contenido de informe es concretamente el resultado final de todo el trabajo de Auditoría llevado a cabo.

En cuanto a la norma, se refiere a que el informe de Auditoría debe ser claro, objetivo, conciso, preciso y constructivo; además debe estar respaldado de evidencias suficientes por las cuales se puedan elaborar conclusiones y recomendaciones que mejoren las actividades de las dependencias o entidades.

De manera más detallada se puede explicar lo antes dicho en cuatro puntos:

- a) Los hechos deben ser revelados en forma objetiva, es decir, imparcial y profesionalmente.
- b) Los informes deben ser concisos y precisos, es decir, deben incluir únicamente la información necesaria sin hacer uso de detalles excesivos que sólo confunden al lector.
- c) El enfoque del informe debe ser lo más positivo y constructivo que sea posible, dándole mayor relevancia a las sugerencias o recomendaciones que a los aspectos negativos que se observaron.
- d) Debe jerarquizarse la presentación de la información en función de la importancia de las conclusiones.

### Norma 12 Oportunidad y Comunicación de Resultados.

La norma doce pretende que, los resultados más importantes obtenidos, se presenten oportunamente durante la ejecución y/o al final de la misma. Además el resultado de la Auditoría debe hacerse del conocimiento de los funcionarios responsables.

El hecho que en ocasiones se presenten algunas recomendaciones sin haber terminado la Auditoría, significa que ciertos hechos necesitan de una pronta corrección.

### Norma 13 Seguimiento de las observaciones de auditoría.

Esta última norma tiene como finalidad, efectuar un seguimiento de las recomendaciones para verificar que se llevaron a la práctica oportunamente, y a la vez los resultados obtenidos fueron deseados.

### Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Organos Internos de Control.

La normatividad que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación incluye la clasificación siguiente:

#### a) Carácter y obligatoriedad de las Normas.

En este tipo de publicaciones, se explica que las normas, pronunciamientos, lineamientos y otras disposiciones son de observancia obligatoria. En base a esto, los órganos de Gobierno, los titulares de las dependencias y entidades y los niveles de decisión en general tienen responsabilidad concreta en cuanto al control dentro de los diferentes ámbitos de competencia.

A través de la observancia del carácter obligatorio de las normas y pronunciamientos se logrará dar uniformidad a las tareas de control y auditoría, además de establecer determinados niveles de calidad que deben cumplirse en el desarrollo de las mismas.

Las normas a las que hago mención, se publicarán en boletines que emitirá la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

"La normatividad expedida con anterioridad por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, contenida en los Marcos de Actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, Marco de Relación entre las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, así como otras disposiciones, se incorporarán de manera sistemática en los boletines, de acuerdo a la clasificación que corresponda; incluyendo las modificaciones o precisiones que se hagan necesarias como producto de la experiencia adquirida en su aplicación".<sup>14</sup>

c) Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental.

Este tipo de normas se refieren a los requisitos de calidad relativos a la personalidad de los auditores internos gubernamentales, al trabajo que éstos desempeñan y a la información periódica que reportan tanto al titular de la Dependencia o Entidad, como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

c) Normas para Regular la Organización y Funcionamiento de los Organos Internos de Control.

---

14 SECOCGEF. Op. cit. Boletín "A", pág. 3.

Este tipo de normas, establecen el concepto, naturaleza, atribuciones, objetivos y funciones a cargo de estos órganos, además de las relaciones que deben guardar con otras instancias.

d) Bases Generales para el Programa Anual de Control y Auditoría.

Estas bases tienen el carácter de lineamientos para orientar la realización de los trabajos, los cuales están a cargo de los auditores internos gubernamentales.

e) Informes y Reportes.

Estos informes y reportes se refieren al resultado de las revisiones, exámenes y/o auditorías practicadas, además se incluyen las evaluaciones y opiniones que los auditores internos gubernamentales emitan.

### CAPITULO III EL PROCESO DE AUDITORIA OPERACIONAL

En este capítulo explicaré el proceso mediante el cual se desarrolla la Auditoría Operacional.

Su objetivo primordial es que el lector conozca los elementos técnicos con que se desarrolla el trabajo de Auditoría Operacional.

La primera etapa es la planeación, su desarrollo es de suma importancia, de su coherencia y objetividad dependen en gran parte los resultados que se obtengan.

La segunda etapa es la ejecución, en ella se aplican los procedimientos y técnicas de Auditoría conforme al programa de trabajo previamente establecido, pero con las modificaciones que, en su caso, determinen las circunstancias específicas de cada revisión en particular.

La tercera etapa es la presentación de resultados, en ésta parte del trabajo se hacen del conocimiento de los responsables de las áreas revisadas, las observaciones detectadas durante la Auditoría y se comentan con ellos con objeto de aclarar las dudas, pero también en lo posible determinar las causas, repercusiones y las alternativas de solución que resulte más conveniente tomar.

La cuarta etapa es la evaluación, a través de ella se comprueba si efectivamente se están aplicando las recomendaciones propuestas en los informes de Auditoría y la medida en que ello contribuye a mejorar la operación de las unidades revisadas.

La Auditoría Operacional es un valioso medio para incrementar la eficiencia, eficacia y productividad en la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### 3.1 Planeación.

Un primer punto de suma importancia para lograr un eficaz proceso de Auditoría lo es la planeación.

Sin una buena planeación, el trabajo de Auditoría se manifestará pesado y evidentemente reinará el desorden y la incongruencia

Es por ello que es requisito fundamental el estructurar una correcta planeación de acuerdo al lugar objeto de Auditoría. Antes de entrar en más detalle es indispensable clarificar el concepto de planeación en Auditoría: La planeación es la base del proceso operacional en la que se contemplan en forma sistematizada las acciones a realizar, a fin de fijar prioridades y estimar el tipo y calidad de elementos que se necesitan para cubrir los objetivos deseados

Es por ello que para estructurar una buena planeación, habrá que plantearse objetivos precisos, destacando lo referente a detectar irregularidades y anomalías en alguna de las partes de las dependencias, entidades, empresas examinadas y tratar de darles solución. Asimismo en la planeación hay que ubicar los límites de la Auditoría que se pretende realizar.

"La Auditoría puede ser de una función específica; de un departamento o conjunto de departamentos; de una división o grupo de divisiones o de la empresa en su totalidad. A veces abarca una combinación de dos o más de tales áreas". 15

---

Debe haber estrecha vinculación entre la planeación y los objetivos, ya que para lograr éstos últimos se debe partir de una planeación que sea capaz de cumplirlos.

Considero que si los objetivos son irreales y poco concretos, difícilmente podrá delinearse una adecuada planeación de la Auditoría, por lo anterior, se tiene que fijar inicialmente un objetivo, seleccionar el personal capacitado para llevar a cabo la Auditoría, delimitar cuales son los mejores métodos para lograr los objetivos de la Auditoría.

El primer caso de la planeación, es la recopilación de información básica. A continuación se explicará este tema.

### 3.1.1 Recopilación de la Información Básica.

Para llevar a cabo la recopilación de información, se debe tener presente el tipo del cual se requiere y sus fuentes. Debe entenderse que la recopilación de datos es fundamental, ya que en estos se fincarán las futuras acciones.

"Lo primero y más importante que debe hacer un auditor al iniciar una tarea que le ha sido encomendada, es planear la forma de recopilar y mantener un registro de información básica". 16

Tal información deberá ser actual y digna de confianza, a la vez concreta y pertinente.

---

15 William P. Leonard. Auditoría Administrativa. Diana, México, 1985, pág. 57.

16 Idem. pág. 156.

La recopilación que de los datos se haga, implicará entrevistas, reunir diversas clases de informes, documentos, formas, procedimientos, órdenes administrativas, cartas, archivos, claves, tablas, etc. Después de haber reunido la información básica, el auditor iniciará la tarea de reunir datos específicos.

En la tarea de reunir información es muy útil realizar un análisis preliminar. Aquí el auditor deberá entrevistar a empleados y funcionarios con el fin de obtener datos básicos relacionados con la función y el área; el auditor sabrá si tiene que aplicar evaluaciones en la estructuras organizativa en el cumplimiento de las políticas y procedimientos, en los controles y otros aspectos.

#### 3.1.1.1 Manual de Organización

Respecto al Manual de Organización, la información que habrá de investigarse es la relacionada precisamente con la estructura organizacional de la dependencia o entidad en cuestión.

Puede definirse al Manual de Organización, como el "Documento que contiene información detallada referente al directorio, antecedentes, legislación, atribuciones, estructuras, funciones de las unidades administrativas que integran el organismo, niveles jerárquicos, grados de autoridad y responsabilidad, canales de comunicación y coordinación, así como organigramas que describen en forma gráfica la estructura de organización". 17

### 3.1.1.2 Manual de Procedimientos

La información que se pretende recabar del Manual de Procedimientos, es lo referente a la operatividad de la dependencia, que funciones presentan, su tipo, su alcance, así como su importancia.

En la tarea de recopilar información en el Manual de Procedimiento, se obtiene información relacionada con los procedimientos que debe seguir la dependencia o entidad en busca del cumplimiento de sus metas y objetivos.

### 3.1.1.3 Normatividad específica Aplicable a la Unidad a Revisar.

La información requerida en este apartado, es la concerniente a las normas propias de las dependencias y entidades a la cual se le pretende realizar una auditoría, ayuda en mucho elaborar una lista de los renglones a examinar y los procedimientos a seguir. Lo más importante es que estos renglones vayan encaminados a los principales objetivos.

"Asociado a cada proceso operativo de las Dependencias y Entidades, se encuentra, o se debería encontrar, un sistema de información, de cuya calidad, suficiencia, oportunidad y proceso adecuado de la información de origen, depende en gran medida la efectividad del sistema de control". 18

### 3.1.2 Archivo Permanente

El archivo permanente es un medio indispensable de la Auditoría Operacional, ya que a través de éste, se organiza la información obtenida y le otorga una mayor agilidad al

---

18 SECOGEF. Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. México, 1985. pág. 18

trabajo de auditoría tanto en las auditorías presentes como en las futuras.

El archivo permanente está conformado por lo que se conoce como papeles de trabajo. Los papeles de trabajo son el conjunto de cédulas y documentos fehacientes los cuales están integrados por información obtenida por el auditor en su examen.

Los papeles de trabajo ya mencionados, cuando han sido elaborados o recabados se les denomina cédulas de trabajo. Después de lo antes expuesto, es de entenderse la gran importancia que guardan los archivos, pues significan el mayor y más importante elemento informativo que la auditoría proporciona para el desarrollo y modernización de la **Administración Pública**.

Por último vale decir que la información que contienen los papeles de trabajo son de confidencialidad absoluta, por tanto no deben ser manejados o consultados por personas ajenas a los interesados.

Dentro del archivo permanente, deben estar contemplados los resultados obtenidos en las recomendaciones propuestas, tema que a continuación se explicará.

Un factor informativo para la aplicación de una auditoría, lo es sin duda el conocimiento de lo que provocó en la dependencia o entidad la implantación de las recomendaciones sugeridas en auditorías anteriores.

Este aspecto es importante tomar en cuenta sobre todo para conocer el grado de efectividad de las auditorías pasadas, y en base a ello desarrollar mejores métodos de auditoría.

De acuerdo a los resultados generales, el auditor o grupo de auditores encontrará en ciertos casos esencial, ayudar a planear nuevas formas o procedimientos, contribuir a una mayor fluidez en la producción, trabajar combinándose con otros organizando una división, nuevas políticas o métodos más eficientes.

De los resultados de las recomendaciones de auditorías anteriores, el auditor a través de la observación estará en posición de saber si tales recomendaciones eran pertinentes. Todo dependerá del grado de productividad en la que se encuentre la dependencia o entidad después de la implantación de las recomendaciones.

### 3.1.3 Análisis de la Información Básica.

En el análisis de la información de la dependencia o entidad se hace importante que el auditor tenga habilidad y conocimientos amplios para comprenderla. Debe entenderse por análisis la descomposición en partes de cada uno de los procesos, sistemas, operaciones que constituyen al todo, que es en este caso las dependencias y entidades de la Administración Pública de México.

Al iniciarse el análisis de auditoría, se debe principiar por los hechos, para ello se deben ordenar en relación a los propósitos y se subdividen en elementos y unidades. Lo que proporciona el análisis es suministrar una base de comprensión para llegar a conocer la situación con mayor claridad. Tal análisis debe ser lo suficientemente detallado y completo para conocer si el sistema de control interno está respondiendo a las necesidades de la empresa.

El fin del análisis es preparar una síntesis, y por síntesis se entiende la combinación de diferentes elementos que se obtuvieron a través del análisis.

Debe entenderse finalmente que lo que se pretende con el análisis es detectar irregularidades y anomalías que estén en contra del buen funcionamiento de las dependencias y entidades.

"A través del análisis permanente de los resultados que aporte dicho sistema, el titular de la dependencia obtendrá mayores elementos para incrementar la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de sus atribuciones, adoptando, en su caso, las medidas correctivas a que hubiere lugar". 19

Respecto a los pasos necesarios para llevar a cabo un análisis, tenemos en orden de importancia los siguientes :

1) Estudio de los elementos: Consiste en realizar un estudio completo y veraz de los elementos o componentes de lo que se va a evaluar.

2) Diagnóstico detallado: Aquí el auditor determinará que es lo apropiado y lo inapropiado. Investigará sobre actuaciones pasadas, anotando todo hecho que contribuyó a las deficiencias en la administración y funcionamiento de la empresa.

3) Determinación de propósitos y relación: Esta tiene su fundamento en lo que fue el diagnóstico detallado. En este aspecto el auditor hace una comparación determinando las diferencias que hay entre un elemento y otro. Se analiza cada uno de los pasos del proceso con la finalidad de encontrar relaciones, se relacionará el procedimiento a los objetivos, políticas, controles y estructura orgánica. Por

---

19 SECOGEF. Marco de Actuación de las Contralorías Internas. "Sector Central" SECOGEF. Pág.10

último en este paso comunicará todas las deficiencias que encuentre al finalizar su evaluación.

4) Investigación de las deficiencias: El auditor deberá indagar en la dependencia o entidad sobre los defectos, irregularidades, desperdicios y embotellamientos, informará a su vez por la existencia de una política inadecuada, desviaciones de los sistemas, procedimientos o normas y exhibirá las deficiencias en los planes, objetivos, organización y controles, por último deberá poner en evidencia los métodos de operación no adecuadas.

5) Balance analítico: Se basa en la comparación entre elementos para determinar su valor, se notará aquí la equivalencia, por ejemplo, es factible que haya una capacidad de autoridad igual en cada jefe de departamento, para que cada uno realice únicamente sus actividades propias.

6) Comparación de la eficacia: Se hace necesario en este punto hacer prueba de cada factor para su evaluación, aquí la dependencia o entidad deberá medir los grados de eficacia que corresponden a los procesos, sistemas, operaciones, organización, etc

7) Búsqueda de problemas: En la búsqueda de problemas los podemos encontrar de diferente índole. Pueden ser a consecuencia de super posición de responsabilidades, falta de coordinación, embotellamientos, agrupación deficiente de funciones, supervisión ineficaz, fricciones internas, duplicación de esfuerzo, trabajo innecesario, etc. En este caso el auditor decidirá que problema merece más pronta solución y cual será el camino para tal solución. Para lograr lo anterior, el auditor debe contar con el tiempo suficiente para dar solución a los variados problemas.

8) Soluciones: En las soluciones el factor tiempo es vital ya que podrá encontrarse las soluciones a los problemas pero si no es pronta puede ya no ser la mejor solución. En el caso de que un mejoramiento sea inapropiado, deberá efectuarse un estudio y buscar una solución con más amplitud.

9) Determinación de alternativas: En este apartado el auditor deberá aplicar toda su capacidad y experiencia conjuntado con la imaginación. Deberá atender los numerosos factores que determinen la elección de un método con preferencia a otro.

10) Definición del método para mejorar la operación: Al llevar a cabo la evaluación el auditor ideará mejores formas de hacer las cosas. Se estudiará lo que se juzgue más conveniente de acuerdo a ciertas circunstancias en relación al objetivo, relación, organización, de la dependencia o entidad.

3.1.4 Entrevista con el responsable de la unidad a revisar.

Antes de iniciar la explicación del presente tema, es conveniente señalar lo que una entrevista implica. Primeramente es necesario conocer la clase de información que se desea obtener, las preguntas para ello deberán ser concretas; es importante entrevistar al personal que se pretende; el momento y sitio de la entrevista serán cosas que se debe precisar con anterioridad y es oportuno notificar a la persona o personas que se entrevistarán; los entrevistados prepararán informes, registros y otros datos que sean indispensables.

El llevar a cabo las entrevistas, implica una serie de limitaciones en la que el auditor debe poner todos sus conocimientos e inteligencia para lograr rebasarlas.

La tarea del auditor al llevar a cabo una entrevista, es obtener información suficiente y digna de confianza, lo cual no siempre es empresa fácil. Hay personas siempre dispuestas a proporcionar toda clase de informes, pero en cambio hay otras que dudan y en ocasiones se muestran escépticas. En ocasiones suelen presentarse una actitud de resistencia y temor a suministrar datos, porque el individuo piensa que más tarde pueden ser utilizados en contra suya o que su jefe le haga objeto de duros reproches.

"Asimismo, suele temerse que la divulgación de los informes le cueste su trabajo a quien los dá. Por otra parte, hay ejecutivos reacios a "hablar" porque no conocen como debieran, los diferentes aspectos de la labor que desempeñan". 20

Es evidente que al llevar a acabo una entrevista, ésta debe ser preparada lo mejor posible con el objeto de que se logre la información que realmente se pretende.

En este caso la entrevista es dirigida hacia el jefe de la unidad a la cual se va a auditar. Por ello, las preguntas que se formularán deberán ser generales y concretas, debe entenderse por el jefe de la unidad a fin de que la contestación sea congruente con la pregunta. A su vez, es viable que previo a la entrevista, se haga una cita de la misma.

Además de todo lo anteriormente dicho, el auditor debe estar capacitado para reconocer y corregir todo tipo de reacciones del entrevistado, explicará en este caso, cuales son los

objetivos y finalidades de la auditoría, le explicará que ésta consiste en producir medios mejor coordinados que ayudarán a la dirección a alcanzar una mejor administración de las funciones.

### 3.1.5.Reconocimiento del volúmen y características de la información y áreas a revisar.

El volúmen de la dependencia o entidad en las cuales se apliquen auditorías, dependerá de la magnitud y complejidad que éstas presenten.

De manera general en las dependencias y entidades gubernamentales, las características de la información que se pretende es muy variada. Esta información abarcará desde los planes y objetivos de la dependencia o entidad hasta los resultados de la misma.

En su trabajo, el auditor clasificará el tipo de información que requiere. Esta será clasificada en cuanto a sus características jurídicas, situación fiscal, características comerciales, financieras, contabilidad, almacenes, situación laboral y aspectos generales.

Las áreas a revisar son basicamente tres: Auditorías a unidades, programas y actividades.

Auditoría a unidades. "Se entenderá por unidad aquella área que tiene asignado un programa o conjunto de programas encaminados al logro de determinados objetivos y metas de la dependencia o entidad". 21

Las unidades se subdividen en sustantivas y de apoyo administrativo. Las sustantivas realizan funciones cuya finalidad es lograr de manera específica los objetivos para los cuales fue creada la dependencia o entidad.

Las de apoyo administrativo realizan funciones de tipo administrativo en apoyo del logro de los objetivos de las unidades sustantivas. Ejemplo de éstas unidades son: Una dirección general, una dirección de área, una subdirección, un departamento, etc.

**Auditoría a programas.** Esta auditoría abarca la revisión del conjunto de funciones y actividades que integran un programa específico que le ha sido asignado a una o varias unidades. Aquí se revisará el programa, subprograma, proyecto, que esté establecido en la estructura programática del presupuesto.

**Auditoría a actividades.** Se revisarán en este tipo de auditoría, aquellos aspectos que se identifiquen con el objetivo específico a examinar que son diferentes a unidades o programas.

Estas son en suma las principales áreas de estudio en las que el auditor aplica el proceso de auditoría. Cada una de ellas tiene un límite en su estudio y análisis derivado de lo variado de sus funciones de cada una de ellas.

**3.1.6. Selección de procedimientos y técnicas de auditoría que serán aplicados.**

Para llevar por buen camino las labores de Auditoría cualquiera que sea el tipo, se hace necesario contar con variadas técnicas. Las técnicas de auditoría son los métodos prácticos de investigación y prueba, los cuales los utiliza el auditor para realizar su examen, consiguiendo con ésto

evidencia suficiente y competente que le aporte elementos de juicio para determinar las conclusiones y recomendaciones que habrán de realizar.

La información generada al aplicar una técnica, no permite identificar una conclusión, se hace necesario aplicar los procedimientos de auditoría que determinan la utilización conjunta de un grupo de técnicas.

Las técnicas de auditoría se agrupan en las siguientes: Técnicas documentales, técnicas verbales y técnicas visuales. Las técnicas documentales se basan como su nombre lo indica, en técnicas que utilizan basicamente documentos para su realización.

Estas técnicas se subdividen en las siguientes

- a) Estudio General.
- b) Análisis
- c) Confirmación
- d) Declaración o Certificación
- e) Conciliación
- f) Revisión selectiva
- g) Comprobación
- h) Cálculo
- i) Entrevista

a) Estudio general. Aquí se pretende obtener los datos principales que le permitan al auditor adquirir un panorama general de la unidad, programa o actividad sujeta a examen. El estudio general constituye el punto inicial de la auditoría y es el que orienta y fundamenta las otras técnicas. Aquí se debe contemplar la estructura orgánica, el fundamento legal, objetivos y metas y por último políticas, sistemas y procedimientos.

b) Técnica de Análisis. En esta técnica se van a separar las operaciones o situaciones a examinar en las partes constitutivas que lo integran, esto con la finalidad de estudiar cada uno de sus componentes y conocer con más claridad y comprensión los elementos que se revisan. Esta clase de técnica se aplica en las áreas financiera, operacional, de resultado de programas y de legalidad.

c) Técnica de confirmación. Esta técnica consiste en la generación de constancia escrita sobre la veracidad de las transacciones, operaciones, hechos y circunstancias del aspecto auditado. Esta técnica se subdivide en confirmación positiva y confirmación negativa.

Es confirmación positiva cuando a través de una solicitud se pide al confirmante si está conforme con los datos requeridos.

En negativa cuando ocurre lo contrario, es decir cuando en la solicitud se pide al confirmante únicamente cuando no esté conforme con los datos que se envían.

d) Técnica de declaración o certificación. Esta técnica consiste en preparar un escrito de los resultados de las investigaciones ya sea en memorandos, actas, cuestionarios, resúmenes, etc. los cuales deberán ser firmados de conformidad por las personas que participaron directa o indirectamente en el área auditada.

e) Técnica de conciliación. Establece concordancia de dos conjuntos de datos separados, siempre y cuando las fuentes independientes de información se originen de una misma base. Esta se efectúa a una fecha o período determinado, ello dependiendo del objetivo particular de la auditoría.

f) Técnica de revisión selectiva. En esta técnica se realiza un examen selectivo conforme a los objetivos propuestos, esto depende del volumen de operaciones y transacciones que maneja el área a revisar.

La selectividad se base en la elección de una muestra al azar, esta es posible aumentarse o disminuirse de acuerdo al criterio del auditor y a los resultados obtenidos.

g) Técnica de Comprobación. El significado de esta técnica es en comprobar que una transacción u operación está apoyada por los elementos que la integran, asegurándose en este punto que se cuenta con la suficiente autoridad, legalidad, propiedad, certidumbre, etc. En esta técnica se debe estar seguro que los documentos no están falseados.

h) Técnica de Cálculo. Aquí se verifica la exactitud de los datos numéricos o cálculos realizados, la finalidad de tal exactitud es asegurarse de que las operaciones se realizan adecuada y correctamente.

i) Técnica de la entrevista. La expresión "verbal" es un auxiliar de bastante utilidad, aquí existe un diálogo entre los individuos con la finalidad de obtener información. En la entrevista el auditor formula una serie de preguntas que varían según el puesto del entrevistado.

En esta técnica se obtiene información complementaria que es más útil como apoyo que como evidencia directa del examen que se realiza. Las entrevistas pueden ser formales, o informales.

La aplicación de esta técnica es muy flexible, no obstante se debe cuidar que la opinión recibida es verdadera de acuerdo a lo que ocurre en el área auditada.

Un último grupo de técnicas son las técnicas visuales. En este tipo de técnicas el común denominador es la vista combinada con la observación para saber visualizar rápidamente los diferentes elementos.

La subdivisión que se hace de esta técnica es la siguiente:

- a) Técnica de Inspección.
- b) Técnica de Observación.
- c) Técnica de Comparación.
- d) Técnica de Rastreo.

a) Técnica de Inspección. En esta técnica se realiza un examen físico y visual de los bienes materiales como activos, obras, documentos, etc, ello para comprobar su existencia y autenticidad.

b) Técnica de Observación. Consiste esta técnica en el examen de los hechos y circunstancias en relación con la forma de realización de las operaciones que serán revisadas. Es la mas general de las técnicas en la auditoría, además su aplicación es de utilidad en todas las fases del examen.

c) Técnica de Comparación. Aquí se establece la relación existente entre dos o más conceptos, asimismo se determina similitud o diferencia, permitiendo confrontar aspectos diferentes, ello con la finalidad de determinar las semejanzas o variaciones.

d) Técnica de Rastreo. Su finalidad es seguir una operación o transacción desde el inicio, hasta su finalización pasando por cada una de las fases.

Después de haber señalado este conjunto de técnicas más usuales de auditoría, es posible observar que el seguimiento de un proceso de auditoría implica la información más ordenada y coherentemente.

### 3.1.7 Elaboración del programa de trabajo.

En la auditoría operacional, un programa de trabajo prevee una serie de actividades las cuales permitirán en la práctica alcanzar los objetivos y metas propuestos. Se pretende con el programa de trabajo, que todas las situaciones con las cuales se va a enfrentar el auditor tengan un orden previo para que de ésta manera se agilice el trabajo.

La formulación del programa de trabajo varía sobre periodos determinados. En el curso de un año es imposible completar la investigación total de todas las unidades de una organización. A la vez de lo anteriormente citado, es conveniente que al momento de la formulación del programa de trabajo se considere su magnitud, que no sea tan extenso, que al final de cuentas no se pueda cubrir por falta de tiempo y con una excesiva consideración de detalles; tampoco corto, con lo cual se dejen de revisar áreas que debieran auditarse produciendo resultados incompletos, en suma para evitar los dos aspectos es conveniente considerar en la planeación y formulación del programa varios factores básicos para su elaboración.

Asimismo en la planeación es conveniente observar que los objetivos de la empresa están claramente fijados; que en la organización se respeten los principios como; áreas de control, delegación de autoridad, etc.

El programa de trabajo que el auditor realiza lo condensa en una hoja llamada "hoja de labores asignada".

Aquí se anotará el mes el cual se refiere al programa mensual; en otra la función que se va a desempeñar; el tiempo estimado; la fecha de inicio y de término; el nombre o nombres de las personas a las cuales se les asignaron las

labores; alcance, resultados, observaciones, origen de la información y por último la firma de revisado.

Lo anteriormente resume lo que contiene un programa de trabajo y lo que pretende a futuro en el logro de una más efectiva y fácil auditoría.

Hasta el momento he tratado de explicar a la auditoría operacional refiriéndose básicamente a lo que es la planeación. En adelante explicaré la plasmación práctica de esta planeación entrando de esta manera a lo que es la ejecución.

### 3.2 Ejecución.

La ejecución consiste en la parte medular de la auditoría, pues es a través de la ejecución donde el auditor se relaciona con el cuerpo de lo que investiga. Es decir, todo el proceso de planeación diseñado se materializará a través del trabajo que lleva a cabo el auditor en la unidad, área y actividad objeto de auditoría.

Primeramente tendrá contacto con la entidad en la recopilación y registro de la información, posteriormente en la organización de la información, en el análisis, interpretación y síntesis de la misma.

En la ejecución realizará entrevistas, formulará cuestionarios, revisará papeles, etc. Ya en la actividad práctica de la auditoría, el auditor debe familiarizarse con los planes, políticas y la organización de la dependencia relacionada con la unidad o área por revisar; llevará a cabo encuestas iniciales, aquí el auditor debe orientarse en el grupo donde trabajará a través de diálogos con las personas claves.

Posteriormente a esto, inicia un punto muy delicado: la investigación.

"Atendiendo al objeto del trabajo, el auditor interno gubernamental deberá realizar, con la amplitud que estime necesaria, las pruebas adecuadas para obtener evidencia de calidad que fundamente, objetiva y razonablemente, sus conclusiones y recomendaciones." 22

Una vez conocido el campo de evaluación, el auditor descubre sistemáticamente hechos sobre operaciones, asignaciones de responsabilidad, planes y administración general del área.

En ésta etapa, debe guardarse bien de tratar de averiguarlo todo. Debe concentrarse en obtener lo más importante y fácilmente asequible, lo cual resultará suficiente para el análisis.

Es claro que en esta etapa el auditor progresivamente se va dando cuenta del conjunto de deficiencias e irregularidades que muestra la dependencia en cuestión.

En los siguientes temas se explicará el proceso de ejecución más detalladamente, iniciándola con lo que representa la recopilación y registro de información.

### 3.2.1 Recopilación y registro de información.

Hasta el momento se ha tratado de explicar las diversas formas a través de las cuales es posible obtener información de las dependencias y entidades sujetas a auditoría.

---

22 SECOGEF. Normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control. "Boletín B", pág. 24.

En ésta ocasión cuando la información ha sido obtenida por las diversas fuentes, se hace indispensable la recopilación de la misma para asignarle un orden, y es a través de este orden como se le podrá registrar más fácilmente.

El registro de información permitirá una mayor facilidad en el trabajo del auditor, asimismo, se logrará ahorrar tiempo en la elaboración de la auditoría.

A continuación explicaré más detalladamente la forma a través de la cual se recopila y registra la información obtenida: Primeramente hay que tener claro que antes de iniciar un trabajo de auditoría, el auditor debe planear la forma de recopilar y mantener un registro de información básica. Toda información que se haya obtenido deberá ser actual, concreta, pertinente y digna de confianza.

"La tarea de recopilar información verídica y acertada, demanda mucha inteligencia, visión e imaginación. A veces el auditor puede haber sido mal informado, pero pronto sabrá evaluar la información que obtenga, separando la paja del grano". 23

La obtención de información se refiere a la realización de entrevistas. Significa juntar varios tipos de formas, documentos, procedimientos, cartas, expedientes, diagramas, códigos y secuelas relacionados con el sujeto investigado.

La recopilación y registro de la información a cargo del auditor es muy variada, tanto como las diversas fuentes de donde procede. En la tarea de recopilar información intervienen una serie de elementos aún no señalados que es recomendable citar:

---

23: William P. Leonard. Op. cit. pág. 120.

- a) Indicar la fuente, naturaleza o fundamento de los datos.
- b) Sujetarse a información esencial y no a cosas generales.
- c) Tratar de no admitir datos que correspondan a estudios anteriores, excepto cuando cambios en los mismos muestre nuevos aspectos.
- d) Cuando el costo implique un elemento de importancia, deben conseguirse detalles completos.
- e) Deben observarse irregularidades, incertidumbres, conflictos, y si es posible desacuerdos con los planes, objetivos y funciones.
- f) Se tiene que estar alerta respecto a las deficiencias en la organización, sistemas, métodos, controles, operaciones y personal.
- g) Toda información debe ser respaldada a través de observaciones inmediatas, el examen o la comprobación.
- h) Es importante la atención a informes, formas y estados inexactos, incompletos, inadecuados o innecesarios.
- i) Deberá determinarse si son cumplidas las políticas y procedimientos mediante la comprobación del desempeño.
- j) Debe localizarse métodos para el mejoramiento.
- k) Anotar áreas y funciones para una mayor eficiencia en el desempeño resulta indispensable.
- l) Hay que estar alerta ante métodos de protección impropios.

m) Es adecuado determinar si se están desempeñando correctamente las responsabilidades y obligaciones.

ñ) No se debe pasar por alto la adecuada utilización de la mano de obra y equipo.

o) Es indispensable considerar los cambios en la producción y las cargas de trabajo.

p) Debe considerarse la utilización final de cada actividad, registro e informe para determinar su valor o necesidad.

q) El auditor es conveniente que esté pendiente ante los diversos problemas que surgen tales como embotellamientos, trabajos innecesarios, coordinación deficiente y otros tantos puntos en las funciones y áreas en estudio.

Los anteriores puntos señalados, permiten reconocer realmente la importancia que le es característica a la información recopilada; de hecho sin una recopilación de información eficiente, es posible que el trabajo de auditoría en este caso, no tenga una base sólida para su mejor desempeño.

Los puntos indicados se refieren no sólo a un tipo de auditoría, más bien su sentido es más amplio y pretenden cubrir a la auditoría en general. En el caso que nos ocupa es fácilmente adoptable los puntos referidos a la auditoría del tipo operacional.

En las auditorías que se aplican en la variedad de dependencias y entidades de la Administración Pública de México, se hace indispensable la aplicación de los puntos a los que nos estamos refiriendo para la mejor recopilación de información.

Naturalmente que no siempre será fácil la integración de la información, pues sabemos que la magnitud y complejidad de las dependencias y entidades difieren unas de otras, y por lo mismo las formas y situaciones para "obtener información. A continuación mencionaré como se organiza la información que previamente fue recopilada.

### 3.2.2 Organización de la información.

Después de haber obtenido la suficiente información posible, el trabajo que le es propio al auditor en esta situación, es la organización de esta variada y extensa información.

En esta organización y registro de datos, la información que notemos semejante corresponderá a una determinada actividad, se agrupará con la finalidad de seguir minuciosamente los distintos aspectos de la actividad.

Cada tema será identificado y su material tendrá un orden conveniente, ello con la finalidad de una fácil localización. Además de la muy importante información base que se ha logrado, el auditor reunirá datos específicos, la información base y específica es organizada eficazmente y se registra cuidadosamente para que sea estudiada y analizada. Precisamente es lo que expondré enseguida, es decir, el análisis, interpretación y síntesis que se hace de la información.

### 3.2.3 Análisis, interpretación y síntesis de la información

Posteriormente a la recopilación, registro y organización de la información, el auditor se encuentra en situación tal de iniciar primeramente el análisis de la información para proseguir con la interpretación de la misma, para realizar por último una síntesis del análisis e interpretación de la información.

Podemos hacer una analogía del trato que le haga el auditor a a la información, con la que le hace un médico general a un paciente.

"La labor del auditor administrativo tal vez pudiera compararse con la de un médico general cuyos conocimientos y experiencias son útiles y que en virtud de ellos pueden diagnosticar los puntos débiles de la empresa, apuntar los remedios y si se le pide, recomendar la ayuda de algún especialista en aquellos aspectos con los que él no esta familiarizado o en los cuales le falta el necesario adiestramiento". 24

Lo que el análisis de la información permite, es el suministrar una base de comprensión para que las situaciones se conozcan con mayor claridad.

El análisis debe ser suficientemente completo, a la vez que detallado para poder determinar, así el sistema de control interno está o no respondiendo a las necesidades de la empresa.

Para los casos de análisis de auditoría en general, se inicia primeramente por los hechos, se recopilan de tal forma que tengan relación con propósitos determinados y de esta manera poder subdividirlos en elementos o unidades.

La finalidad que persigue el análisis, es la preparación de una síntesis, ésta síntesis va a combinar a los diferentes elementos. Del cuidado que se le haya puesto en el análisis, dependerá en mucho la valía que tenga la síntesis.

Con la síntesis, el auditor condensa lo más importante de su revisión, para poder de ésta manera integrar y presentar los resultados.

### 3.3 Presentación de resultados.

Es en la presentación de resultados donde se dan a conocer el conjunto de irregularidades, deficiencias, embotellamientos, que se localizaron en la dependencia o entidad a la cual se le ha auditado.

La forma más común de presentar los resultados es a través de cédulas de observaciones. En éstas cédulas se condensa el trabajo seguido por el auditor, es decir en forma escrita se detalla el conjunto de problemas en el cual se encuentra la dependencia o entidad, a su vez, señala soluciones que a criterio del auditor permitirán corregir los problemas.

Los memorandos no se realizan exclusivamente al final de la auditoría, sino que en el transcurso de ella se van elaborando indicando muy seguidamente los errores que se van localizando.

Los memorandos de auditoría se pueden emplear también para informar a la administración local del progreso de la auditoría.

Conviene notificar, por lo menos, que se ha realizado la mitad de la auditoría o que está próxima a concluir. Por consiguiente, se sugiere elaborar reportes sobre el progreso a la gerencia de la unidad y considerar una junta final.

Las entrevistas finales se consideran como una vía importante en la presentación de resultados. En la entrevista final debe haber una franqueza completa, así como una extensa y libre discusión; es posible que se omitan detalles del informe en la entrevista final, en este caso las confusiones

se reducirán si el auditor lleva consigo el borrador del informe final.

Pues bien este es el panorama general en lo referente a la presentación de resultados, en adelante se explicará el significado de las diversas cédulas para llegar a lo que es el informe final.

### 3.3.1 Elaboración de cédulas de observaciones.

El objeto de este tipo de cédulas es el conocer las principales observaciones, causas y recomendaciones que como resultado de la auditoría se determinaron.

La integración que de estas cédulas se hace es un original para el órgano de auditoría interna, copia para la unidad auditada, así como las que se requieran para la dependencia o entidad.

### 3.3.2 Presentación de la cédula de observaciones a los responsables de las áreas.

Cuando se llega a la presentación de las cédulas de observación a quienes respresentan áreas específicas de las dependencias y entidades, es común hallar desacuerdos derivados de los enfoques diferentes a los problemas en cuestión, en otros casos existe negligencia por parte de los funcionarios al cambio, pues consideran que el proceso que ellos siguen aún con las irregularidades existentes es el mejor. No obstante las diferencias en los puntos de vista, por regla general el auditor debe de asentar los comentarios de los responsables de las áreas en las cédulas de observaciones.

Es de gran valía la presentación de estas cédulas y su discusión, pues el resultado que se genere en su presentación, permitirá que el informe final sea más útil y contenga soluciones reales.

### 3.3.3 Elaboración del informe final.

En el informe de auditoría se contemplan las observaciones y conclusiones derivadas del trabajo de auditoría, se pretende en este informe final formular las recomendaciones que impliquen un mejoramiento global de las operaciones llevadas a cabo por las dependencias o entidades de la Administración Pública. El Informe de auditoría, constituye la última fase del proceso en la ejecución de la auditoría, donde se dan a conocer los resultados que se obtuvieron del examen realizado.

"El informe producto de cada auditoría deberá hacer una clara mención de la naturaleza, objeto y alcance del trabajo desarrollado, señalando en su caso, las limitaciones que se hubieran enfrentado para el cumplimiento de los objetivos propuestos". 25

Para que un informe de auditoría tenga un real valor, se hace indispensable que además de las conclusiones y recomendaciones que se propongan, se logre la aceptación e implementación de las recomendaciones sugeridas, esto para que con posterioridad se informe si realmente fueron aplicadas dichas medidas. Además los responsables de las áreas auditadas, deben estar bien enterados de estos resultados para poder iniciar la aplicación de las encomiendas a lo detectado como irregular.

A continuación mencionaré las principales características que deberá tener un informe de auditoría en general.

1. Oportuno y útil
2. Objetivo
3. Claro y simple
4. Conciso
5. Constructivo

Respecto al primer punto, la oportunidad en la emisión de los informes es esencial. Hay cifras y comentarios que a través del tiempo pierden su validez rápidamente. Asimismo la demora en la preparación del informe, debilita la memoria del auditor en el recuerdo de las deficiencias encontradas. Por otro lado la persona a quien vaya dirigido el informe perderá interés al darse cuenta de que las situaciones que se le informan no son actuales.

Con relación a la utilidad, este debe servir realmente al mejoramiento de la dependencia o entidad a la cual se está llevando a cabo el trabajo de auditoría.

El segundo punto de la objetividad, se refiere a que no debe ocultarse la verdad ni falsear los hechos simplemente por evitar molestar a determinada persona. La crítica o sugestión que se haga deberá exponerse en forma justa y considerada, a la vez con absoluta imparcialidad.

En la tercera característica, la redacción del informe deberá estar hecha en una forma intelegible, se eliminarán aquellos vocablos técnicos que, si para el auditor son muy comunes, para las personas a quien se dirige no lo son. El informe deberá ser simple, en este caso el auditor debe tomar en cuenta el punto de vista del lector en el informe. Aquél quien formule un informe deberá preguntarse: ¿Entendería ésto

si yo fuera el lector? ¿Existe la posibilidad de una mala interpretación?

La cuarta característica (conciso), significa que el informe debe contener la suficiente información que explique o respalde la situación que se reporta, de esta manera el lector captará más fácilmente su significado.

En este caso es más probable que un ejecutivo lea y comprenda un informe conciso que uno que contenga frases innecesarias. Por último, en cuanto a un informe constructivo, se interactúan los cuatro puntos anteriores para dar como resultado que el informe realmente aporte a la dependencia o entidad mejoramientos.

Los tipos de informes de auditoría se agrupan de la forma siguiente: Con relación al tipo de auditor que los elabora se dividen en informes de auditoría interna e informes de auditoría externa.

Atendiendo al tipo de auditoría se subdividen en informes de auditoría financiera, informes de auditoría operacional, informes de auditoría de resultados de programas, informes de auditoría de legalidad y por último informe de auditoría integral.

En relación a la forma en el cual se elabora se divide en informe verbal e informe escrito. Por último observando su extensión puede ser informe corto e informe largo.

Se han señalado los diversos tipos de informe, pero por la importancia que representan, desglosaré el informe corto y el informe largo.

a) El informe corto es el cual presenta en forma ágil y sintetiza el resultado de la auditoría practicada. Los elementos integrantes de este tipo de informe son los siguientes:

- Título: Este debe ser preciso y contener el rasgo más significativo del objetivo de la auditoría.

- Síntesis o resumen: El informe corto abarca una síntesis del resultado de la auditoría, aquí se mencionarán los hechos, observaciones, conclusiones y recomendaciones más relevantes. Generalmente, la síntesis es preparada para las personas que no disponen del tiempo suficiente para poder leer todo el informe, por ello es importante que se presente el informe de manera concreta, objetiva y clara con la finalidad de evitar interpretaciones equivocadas.

b) El informe largo abarca en forma detallada el resultado de la auditoría practicada. Está integrado con los elementos siguientes:

- Título: Se refiere al tipo de auditoría y nombre de la unidad, programa o actividad examinada.

- Información introductoría: Aquí se proporciona al lector la información general acerca de la unidad, programa o actividad examinada y del alcance y naturaleza de la revisión, además aquellas declaraciones que permiten darle un carácter imparcial y objetivo a la auditoría.

- Observaciones significativas: Se contempla aquella información sobre la condición, criterio, efecto y causa de los hechos examinados.

- Conclusiones: En las conclusiones se exponen las opiniones y juicios profesionales por parte del auditor, ellas formuladas en base a las situaciones encontradas en su examen, presentando aquí una actitud objetiva, positiva e independiente. Preferentemente las conclusiones deberán presentarse detalladamente enseguida de las observaciones o situaciones detectadas.

- Recomendaciones: Las recomendaciones son el producto más importante del informe de auditoría, estas permiten conocer las sugerencias y acciones que pretenden mejorar la operación de la unidad, programa o actividad. Entenderemos por recomendaciones, a las sugerencias practicadas para resolver los problemas o deficiencias encontradas en la auditoría, y son de un carácter netamente constructivo. Es conveniente señalar que el proceso de auditoría no finaliza al presentar las recomendaciones, después de la presentación de las mismas, se debe asegurar el auditor de que se están implantando en la realidad tales recomendaciones. 26

- Anexos: La finalidad de incluir anexos al informe de auditoría, es el aclarar los conceptos vertidos en el cuerpo del informe.

Después de haberse explicado lo que es un informe corto y un informe largo, es conveniente indicar a quienes se les distribuye el informe. La entrega del informe se hace al responsable de la dependencia y/o entidad, también se hace a los responsables de las áreas comprendidas en la auditoría en cuestión, esto con el propósito de que tomen las medidas correspondientes y además se apliquen las acciones

---

26 Con objeto de que las recomendaciones del auditor tengan el efecto deseado, es necesario que una vez que se formuló y autorizó por el funcionario correspondiente se haga el seguimiento para vigilar que efectivamente se llevaron a la práctica en tiempo y forma, y que los resultados obtenidos fueron los previstos.

correctivas a sus programas, unidades o actividades asignadas.

Otros elementos importantes que hay que señalar en la elaboración de los informes, es el de poner al principio del informe títulos y subtítulos; a su vez a través de la presentación de los aspectos de mayor importancia al principio del informe el auditor podrá lograr que el lector capte su mensaje y despierte el interés de las personas.

Hasta el momento se ha contemplado el proceso y los elementos a través de los cuales se elabora un informe de auditoría. Ahora se explicará como es la presentación de los resultados de auditoría los cuales son muy variados. Por ejemplo hay auditores que preparan un informe y presentan lo descubierto por la auditoría hasta que finaliza ésta, pero regularmente la técnica es que antes de rendir el informe final a la dirección, se cambien impresiones con los afectados, ello con el propósito de que tengan oportunidad de manifestar sus observaciones particulares en relación a los hallazgos hechos.

En suma lo hasta aquí dicho es lo que caracteriza a un informe de auditoría, sin embargo habrá otros elementos que se juntarán con los dichos, ello cuando se llega a la actividad práctica de la auditoría. Reste agregar que el informe de auditoría constituye el elemento más importante del trabajo de auditoría, pues en él se concretiza todo el proceso y método seguido en la auditoría practicada, ya sea en la unidad o área objeto de auditoría.

Los dos subtemas en los cuales pretendo explicar a la evaluación, son primeramente el seguimiento documental de la aplicación de recomendaciones propuestas, el segundo tema son las visitas de verificación de aplicación de recomendaciones propuestas.

A continuación abordaré cada uno de los dos temas.

### 3.4 Evaluación

En la evaluación se mide el alcance que la auditoría operacional logró en relación a lo que inicialmente fue planeado.

"La evaluación entendida como la confrontación detallada y sistemática de un proyecto, plan u organismo en su conjunto, con objeto de medir el grado de eficacia, eficiencia y congruencia con que está operando en un momento determinado para alcanzar los objetivos propuestos de acuerdo a lo previamente programado". 27

En esta etapa, le corresponde al auditor realizar visitas de verificación en las dependencias y entidades con la finalidad de comprobar si las recomendaciones y conclusiones a las que se llegó efectivamente se están llevando a la práctica.

El proceso de evaluación servirá para sopesar si las recomendaciones que se proponían, eran realmente las indicadas, en caso contrario investigar porqué causa no están resultando ser las más apropiadas.

---

SPP. Manual de Auditoría Gubernamental. SPP, México, 1985, pág 55

27 SPP. Glosario de términos de auditoría, Control y Responsabilidades. SPP, México, 1985, pág. 41

#### 3.4.1 Seguimiento Documental de la Aplicación de Recomendaciones Propuestas

No tendría sentido la auditoría en cualquiera de sus tipos, si se considerara que el informe final es la última parte que le toca llevar a cabo al auditor. De que sirve haber hecho un gran trabajo de auditoría y a la vez haber reportado soluciones reales y valiosas, inclusive quedando de acuerdo con los responsables de las áreas, si posteriormente es visible que no se han dado los cambios sugeridos y se sigue con las mismas irregularidades y deficiencias. Por ello es importante seguir documentalmente la aplicación de las recomendaciones propuestas. Si el auditor nota lo contrario, reporta el problema y en este caso seguirá haciendo visitas hasta que se lleguen a corregir las desviaciones e irregularidades que ya con anterioridad había detectado.

#### 3.4.2 Visitas de Verificación de Aplicación de Recomendaciones Propuestas

La principal preocupación en la verificación que se realiza después de la auditoría, consiste en contemplar cualquier aspecto establecido en las recomendaciones que se sugirieron en el informe, y ante los cuales no se ha hecho nada.

Las actividades de los auditores en este caso, consisten en investigar con supervisores y/o jefes de departamento el porqué de la no aplicación de las soluciones o remedios propuestos.

La vigilancia podrá significar el análisis o inspección de una función o actividad, en una área específica o en diversas, en la cual el auditor se asegurará de que la función o actividad está operando correctamente. En su trabajo de inspección se dará cuenta de que las recomendaciones que

proponían eran las adecuadas, pero que al aparecer nuevos elementos, circunstancias diferentes, la propuesta hecha no resulta lo oportuna que parecía.

"...Resulta necesario subrayar la importancia de practicar un adecuado seguimiento de las recomendaciones propuestas, a fin de asegurar que se toman las acciones para subsanar las deficiencias identificadas, lo que requiere de un decidido apoyo de los cuadros directivos de la organización, por ser los principales interesados en que esas acciones se ejecuten dentro de un marco de eficiencia administrativa." 28

"Aún con el mejor plan para poner en práctica sus recomendaciones, pueden surgir dificultades complejas al enfrentarse a nuevas situaciones y a la necesidad de tomar nuevas decisiones". 29

Otro problema común que se le presenta al auditor en su trabajo de vigilancia, radica en que nadie pone en práctica las recomendaciones propuestas. Esto puede ocurrir por simple omisión, pero en ocasiones sucede que hay intereses afectados, y de quienes dependen poner en práctica las recomendaciones, se comportan renuentes para aplicarlas a pesar de que con anterioridad ya se habían aprobado las recomendaciones. Cuando ocurre este tipo de situaciones, el auditor tratara de conseguir que se le explique el motivo por los cuales no se han hecho las modificaciones pertinentes.

Si no se consigue nada con esto, preparará un memorándum. Según las circunstancias que se presenten, la vigilancia que realice el auditor se iniciará inmediatamente después de finalizada la auditoría, ello cuando se trate de una

---

28 SECOGEF. Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. SECOGEF, México, 1985, pág. 26

29 Willian P. Leonard. Op. cit. pág. 291

situación que exija una atención inmediata, también podrá iniciarla posteriormente, dando el tiempo suficiente para que las recomendaciones se cumplan.

Los anteriores puntos señalados, permiten concluir lo siguiente: La información ya organizada es un punto vital para la observación de las diversas dependencias y entidades y en base a éstas lograr un correcto informe final. En este caso tal informe debe cubrir las características de oportuno, útil, objetivo, claro, simple, conciso y constructivo.

Asimismo debe seguir una evaluación minuciosa de las recomendaciones que incluye el informe final. Más adelante, el trabajo a seguir por el auditor es el seguimiento documental de la aplicación de las recomendaciones propuestas en la diversidad de dependencias y entidades. Por último deberá llevar a cabo las visitas a las mismas para comprobar si estas realmente se llevaron a cabo.

Los puntos indicados se refieren no sólo a un tipo de auditoría, más bien su sentido es más amplio y pretenden cubrir a la auditoría en general. En el caso que nos ocupa es fácilmente adoptable los puntos referidos a la auditoría del tipo operacional.

En las auditorías que se apliquen en la variedad de dependencia y entidades de la Administración Pública en México se hace indispensable la aplicación de los puntos a los que nos estamos refiriendo para la mejor recopilación de información.

Naturalmente que no siempre será fácil la integración de la información pues sabemos que la magnitud y complejidad de las dependencias y entidades difiere unas a otras, por lo mismo las formas y situaciones para obtener información del mismo modo cambiarán.

Por lo anteriormente dicho, es entendible la necesidad que tiene el auditor de estar lo mejor posible preparado para abordar la diversidad de casos en los que se hallará en la recopilación de información.

A continuación iniciaré la explicación del cuarto capítulo en el cual se vincula los resultados de la auditoría operacional, con algunos ejemplos de la modernización de la Administración Pública Federal.

CAPITULO IV PRINCIPALES LOGROS DE LA AUDITORIA OPERACIONAL EN  
LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Esperando haber logrado una explicación clara de los primeros tres capítulos, paso ahora al análisis del último y más importante capítulo.

Aquí abordaré los puntos claves por los cuales debe considerarse que la Administración Pública ha alcanzado un grado de avance importante.

Cuatro son los ejemplos a través de los cuales presento de manera real la modernización que ha alcanzado la Administración Pública; una modernización que no hubiera sido posible sin el peso importante que le ha otorgado la auditoría operacional.

Una modernización que es consecuencia de procesos continuos de cambio permitiendo de esta manera el progreso, asimismo la modernización pretende en última instancia mejorar el trabajo de los individuos que laboran en la diversidad de dependencias y entidades, así como a los usuarios receptores de los servicios se les pretende servir de mejor manera.

En México como en muchos otros países, la sociedad se constituye como una fuente ante el Estado para entender la modernización. Por ello, debido a los cambios de esta sociedad el Estado Mexicano debió promover nuevos enfoques de su Administración Pública, con relación a su sociedad, y con relación a los cambios generados en otros países.

"Una actitud de inmovilidad y aislamiento como respuesta hacia el cambio, está condenada al fracaso por lo que debemos vencer los conflictos, las resistencias y las inercias que lo inhiben, si no queremos correr el riesgo de vernos rezagados como país en el contexto del resto de las naciones utilizando la conjuntura del proceso de transformación para nuestro beneficio como un detonador de desarrollo" 30

En la campaña presidencial del actual régimen, la modernización del sector público fue una demanda incipiente donde cerca del 70% se centró en la mejoría de la eficiencia gubernamental.

La modernización de la Administración Pública no se vislumbró en esta campaña tan sólo al cambio de organizaciones e instituciones, también se promovió el cambio de mentalidad de los servidores públicos y esto a mi parecer es más importante pues involucra el factor humano.

"La modernización del sector público tendrá que ser, en palabras del señor Presidente Salinas de Gortari, "... la voluntad de cambiar de servir mejor, de desempeñar eficazmente las funciones del Estado en materia de desarrollo económico y social del país, de acuerdo con nuestro proyecto nacional, y no simplemente un ejercicio o una mera remodelación de organizaciones, procedimientos e instituciones". 31

---

30 Vazquez Nava, María Elena. Las empresas públicas deberán cumplir los objetivos para los que fueron creadas. SECOGEF, pág. 6

31 Vázquez Nava, María Elena. Modernización de la Administración y la Empresa Pública. SECOGE. pág. 8.

Como ya lo indiqué, es la sociedad la que genera la modernización del Estado, para ello se hace necesaria una sólida administración pública.

"Esto exige necesariamente del concurso de una administración pública eficiente, productiva, ágil y racional, que cumpla cabalmente con las políticas; los programas y las metas de Gobierno; que genere confianza y que sea capaz de responder con dinamismo y con oportunidad, ante la exigencia de mejores servicios públicos y mayor atención a la ciudadanía." 32

Es así como a través de este contexto pretendo dar explicación concreta de los logros alcanzados en cuanto a modernidad por la Administración Pública.

Primeramente analizaré la simplificación de trámites que se ha generado en algunas dependencias y entidades. El aporte es importante, sin embargo hace falta trabajar más aún en este sentido.

Otro paso importante que se ha generado en la modernización es la reestructuración de dependencias y entidades.

Como el anterior aporte falta mucho por hacer pero lo logrado hasta el momento permite concluir que la auditoría juega un rol importante en el progreso del sector público; un tercer ejemplo de modernización lo es sin duda el proceso de eliminación, venta, desincorporación, y liquidación de empresas y organismos públicos. El trato de este tercer ejemplo es interesante pues convergen en él una serie de

---

32 Vázquez Nava, María Elena. Objetivo de la simplificación administrativa: Transparencia, Agilidad y eficiencia. SECOGEF. pág. 6

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

elementos estratégicos de índole económica y política que lo convierte en un tema para análisis profundo.

El cuarto ejemplo a tratar en la modernización, lo es la transparencia en la gestión pública. La renovación moral promovida en el pasado sexenio intensificaron los trabajos de auditoría a fin de evitar corrupción y malos manejos.

El camino recorrido aún es corto, pero se han sentado las bases para proseguir gracias a la aplicación de auditorías en el sector público.

Generalizando en este capítulo trataré de vincular el significado de la auditoría operacional en relación con la modernización que hasta el momento ha alcanzado la Administración Pública Federal.

#### 4.1 Simplificación de Trámites

La simplificación de trámites constituye un aporte directo de la auditoría operacional, a su vez es el resultado de la consulta popular llevada a cabo en la campaña presidencial del régimen actual.

Sin duda la simplificación de trámites debe entenderse como simplificación administrativa. Esta se define como el conjunto de acciones que emprende una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, cuyo fin es agilizar los trámites administrativos para la prestación de un servicio.

En este sentido el objetivo que se persigue con la simplificación de trámites es el que las funciones de la Administración Pública dejen de ser agobiantes, complejas, excesivas, redundantes y sean llevadas a cabo en forma ágil, eficiente y oportuna.

Para lograr el objetivo anterior deben tomarse en cuenta diversidad de factores, siendo el principal el factor humano.

"El objetivo es dotar al Estado Mexicano de una Administración Pública eficiente para ello es necesario el compromiso de todos los servidores públicos para atender con diligencia y esmero a los ciudadanos que acudan a las dependencias y entidades de la Federación". 33

A su vez del factor humano, es claro que los trabajos hechos en las auditorías operacionales representan otro factor vital que ha contribuido a la simplificación de trámites. Esto es visible en la profunda revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos que son elementos a los cuales debe hacer frente el auditor.

Generalizando simplificar quiere decir en este contexto, rapidez y claridad en los trámites cualesquiera que sea su índole.

"Simplificar implica, por una parte, la agilización y transparencia de los procedimientos relacionandos con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones y por la otra, la reorganización y adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, constituyéndose así la simplificación en un instrumento indispensable para el perfeccionamiento del quehacer público". 34

---

33 SECOGEF. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, SECOGEF, 1989. pág. 7

34 idem. pág. 11

Ya en el sexenio pasado se presenta el interés por la simplificación administrativa, tal es el caso del acuerdo presidencial de agosto de 1984.

Este programa tuvo su orientación en tres partes que creo perteneciente mencionar.

El Primero se centró en los trámites que realizaba la ciudadanía ante las dependencias gubernamentales en el ejercicio de sus derechos y cumplimientos de sus obligaciones.

El segundo contemplaba el examen entre las diversas dependencias y entidades de una mejor prestación de servicios públicos.

Por último se incluyeron acciones para la simplificación de estructuras y funcionamientos administrativos internos para eliminar niveles no necesarios.

"El Programa bajo la coordinación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se encomendó a la responsabilidad de cada dependencia y entidad para que dentro de sus ámbitos de actuación, definiéran las acciones de simplificación que debieran realizarse orientadas en lo fundamental en las reclamaciones particularizadas por la ciudadanía en diversos foros". 35

Hasta aquí únicamente me he referido a ciertos antecedentes de la simplificación administrativa, más aún no he expuesto acciones y actividades concretas en los cuales se capte y valore los esfuerzos de consulta popular y auditorías que se han llevado a cabo en las dependencias y entidades. En ese

---

35 Pichardo Pagaza, Ignacio. Nuevo Marco Jurídico de la Administración Pública Federal. SECOGEF, pág. 38

sentido trataré de exponer los programas que se han delineado en algunas de las más importantes secretarías.

#### SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Entre los aportes más importantes que se han hecho en esta secretaría en relación a la simplificación administrativa tenemos los siguientes:

1.-Agilización del pago a pensionista del erario federal. Aquí se reduce el período de tiempo en el pago a pensionistas el cual no debe exceder dos semanas después de la expedición del documento.

2.-Simplificación de los procesos administrativos de radicación de recursos de inversión en los Estados y Municipios. La importancia de la simplificación en este aspecto radica en que los gobiernos estatales y municipales tomarán las decisiones referentes a la inversión, asimismo serán los responsables de su ejecución.

3.-Establecimiento del sistema automatizado para analizar, evaluar y registrar las estructuras orgánicas y cuadros del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

El programa de simplificación en este inciso radica en una automatización, la cual se lleva a cabo a través de un sistema de cómputo. Todo lo anterior para que se logre una más eficiente autorización y registro de las estructuras y de los cuadros del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Estas acciones concretas que he señalado en relación a la simplificación administrativa, reafirman que la auditoría operacional a través de su proceso y sus importantes resultados clarifican el carácter tan inseparable que hay entre la Administración Pública y la Sociedad.

"Es por ello que el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal se ha convertido en un instrumento fundamental de la estrategia de Gobierno, cuya acción está dirigida a revisar a profundidad los sistemas, las estructuras y los procedimientos de trabajo, esto es el accionar mismo del aparato público en su relación con la sociedad". 36

#### SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Tengo que señalar que las acciones que la SECOGEF tiene que realizar dentro del tema que estamos tratando, se desarrollan generalmente como acciones de carácter interinstitucionales. Como ejemplos mencionaré las acciones más importantes que se pretenden cumplir:

- Simplificación de trámites en las afectaciones futuras de terrenos destinados a la ejecución de obras y proyectos del gobierno federal. Intervienen SEMIP, CFE, PEMEX, SARH, CONAGUA, SCT, SEDUE, CABIN, SRA, CORETT, FIFONAFE, SECTUR y FONATUR.

A través de esta simplificación se agilizó, al establecerse mecanismos para tal fin, las afectaciones de terrenos destinados a la construcción de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, poliductos, refinerías, complejos petroquímicos, hidroeléctricos, termoeléctricos, plantas geotérmicas,

proyectos hidroagrícolas de irrigación, abastecimiento de agua potable, así como reservas territoriales del uso urbano, industrial y turístico.

Con la simplificación antes expuesta, se pretende que los propietarios de los terrenos afectados tengan una pronta tramitación de su indemnización por tales afectaciones.

- Simplificación de trámites entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y la Secretaría de Gobernación en la obtención de información respecto de personas sentenciadas condenatoriamente en juicios penales del orden común.

Los convenios entre estas dos dependencias pretende mejorar el control ejercido en aquellas personas que infringen la ley penal. Esto debe lograrse en una mayor riqueza del casillero de identificación de la Procuraduría General de Justicia del D.F. en base en datos precisos y actuales de personas privadas de su libertad, quienes hayan purgado una sentencia, se encuentren en libertad condicional, todo ello con el propósito de vigilar el estricto cumplimiento del orden constitucional y el debido respeto a los derechos humanos.

En estos dos incisos apenas expuestos se percibe la importante relación que se guardan diferentes instituciones entre sí. Si estas relaciones se aprovechan en forma positiva, es claro que se logran simplificaciones que ahorran tiempo, dinero y sobre todo se evitan las corruptelas. Más en cambio cuando esta relación es negativa los usuarios de las mismas tienen que peregrinar de una a otra, sin ver solucionados sus trámites lo cual lógicamente provoca irritación y en ocasiones desidia para cumplir con trámites tan importantes.

A continuación pasaré a otro importante aporte de simplificación como son los Programas de Registro Civil.

- Consolidación del Programa de Registro Civil en los hospitales y clínicas del sector salud en las entidades federativas en coordinación con los Gobiernos Estatales. Intervienen SEGOB, SSA, Entidades Federativas, IMSS e ISSSTE.

Tal medida acerca el registro civil a los lugares donde es mayormente demandado el servicio, esto permite reducir trámites y otorgar seguridad social y jurídica a los infantes; la medida permite además la omisión de registros de nacimientos.

Concretamente el programa hace posible que los registros de nacimientos se hagan precisamente en el lugar donde ocurre que generalmente son hospitales.

Por último para acabar con lo referente a la simplificación en la SEGOGEF, mencionaré el criterio que se utiliza para la obtención de constancia de no antecedentes penales.

- Simplificación de procedimientos para la obtención de constancia, de no antecedentes penales, con la participación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Gobernación.

Lo que se pretende es unificar criterios en estas 3 dependencias, buscando con ello terminar con la emisión de constancias en forma discrecional e indiscriminada; eliminando su uso para obtener empleos o demostrar solvencia en operaciones mercantiles o de crédito. Con ello muchas personas que purgaron condena, tendrán derecho y posibilidad de trabajar en lo cual se pretende que no vuelvan a delinquir.

## SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Sin duda alguna los trámites que se llevan a cabo en esta secretaría resultan para muchos usuarios problemática. A veces por la falta de información y generalmente el problema mayor es el tiempo, pues existe una gran lentitud en la tramitación de diferente papeleo relacionado con la Secretaría de Hacienda. Por ello la modernización en esta secretaría se reclamaba más prontamente. Puntos del programa de simplificación en dicha secretaría son los siguientes:

- Establecimiento de un sistema de cómputo para asistir al contribuyente en las oficinas federales de Hacienda.

A través de este sistema se beneficiará al contribuyente ya que conocerá en forma instantánea su situación fiscal y la oficina federal de hacienda le emitirá la liquidación que corresponda para que lleve a cabo su pago en el instante, si así lo desea.

- Simplificación de los trámites de autorización y entrega de créditos a productores.

"Con la reducción de requisitos y la simplificación de los procedimientos de autorización y entrega de créditos a los productores de bajos ingresos y con potencial productivo acreditados por el Banco, la entrega se realizará en forma directa y en efectivo, logrando así una mayor eficiencia y oportunidad en el financiamiento". 37

Si bien es cierto que lograr lo anterior es lo deseado, creo que a la fecha no es lo satisfactoria que se pretende tal simplificación, pues el productor aún se ve envuelto en una

---

37 SECOGEF. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1991. SECOGEF, 1991, pág. 14

maraña de trámites no logrando prontamente los créditos que solicita.

A este respecto hay que reflexionar que en nada ayuda estos bien pensados programas de simplificación, incluso que esten reglamentados si en la práctica no se observan los efectos positivos. Afortunadamente no en todos los casos se puede decir que ocurre lo mismo, pues hay que reconocer que en algunas dependencias si se han llevado acabo esfuerzos por llevar acabo lo que hasta el momento he expuesto.

De hecho si en la generalidad de las dependencias y entidades no se hubieran llevado acabo lo que he apuntado, ningún caso tendría el título al que hago mención en esta tesis. Simplemente no se cumple en algunas, las cuales tendrán sin duda perfiles políticos que no hay que olvidar siempre estan presentes.

- Desarrollo y establecimiento de sistemas informáticos para cubrir las operaciones de captación y servicios bancarios.

En esta simplificación se desea la sistematización electrónica de las operaciones de captación y servicios bancarios realizados por BANRURAL, esto permitirá mayor sencillez en el análisis de los resultados y se eliminarán las jornadas de trabajo adicionales.

#### SECRETARIA DE GOBERNACION.

- Instalación de un módulo prototipo en la Dirección General de Servicios Migratorios para el control de estancia de extranjeros.

Mediante procesos informáticos se podrá eficientar los sistemas de control de estancia migratoria; a través de éstos

procesos se puede conocer en forma ágil y oportuna la situación migratoria de los extranjeros en México.

- Mejoramiento de la atención al público usuario. Se llevará acabo un programa de capacitación y de difusión de folletos y señalamientos para uniformar criterios y poder así, mejorar y agilizar la atención e información que se le brinda a los usuarios.

- Elaboración de una guía de requisitos para trámites migratorios.

Aquí se reducirán los requisitos formales a presentar por los extranjeros en su regulación para su estancia en el país.

Como se puede percibir en la mayoría de las secretarías a las cuales he hecho mención, se utiliza los sistemas informáticos y de cómputo en los procesos de tramitación. Este hecho determina que la modernización administrativa implica necesariamente la modernización técnica y electrónica.

#### SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Esta secretaría muestra múltiples programas de simplificación derivado de su magnitud en cuanto a los servicios que presta. Por citar algunos organismos importantes los cuales se hayan dentro de esta secretaría tenemos: Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Puertos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Telecomunicaciones.

Algunos de los cambios administrativos importantes han sido los siguientes:

- Eliminación de requisitos para la obtención de licencia federal. Se aplicará a los usuarios un sólo examen el cual deberá ser sencillo; a la vez no tendrá que presentar el

interesado certificado de estudios para la obtención de la licencia federal.

- Agilización de la apertura de corralones de encierro en municipios y centros estratégicos operativos. Se pretende mediante esta agilización ahorrar tiempo y recursos económicos al usuario al sufrir accidentes, mediante la instalación de corralones de encierro en los municipios y centros estratégicos operativos.

- Agilización del pago de infracciones. El interesado podrá cubrir el importe de la infracción en cualquier institución bancaria evitando su traslado al D. F.

#### AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES.

Entre la más importante simplificación de ASA figura:

Elaboración del reglamento de Servicios Aeroportuarios. Con la existencia de un reglamento aeroportuario el cual contemple información y datos en materia tarifaria aplicables a los servicios aeroportuarios, se cuenta con el marco legal que unifica criterios en la regulación y aplicación de tarifas.

#### PUERTOS MEXICANOS.

Aquí se destaca:

- Reglamentación de la operación y administración de puertos. Con base a una adecuada coordinación en las cuales intervengan autoridades portuarias, usuarios y prestadores de servicio, se movilizarán las actividades marítimas y la prestación de servicios portuarios en Ensenada; La Paz; Cabo San Lucas; Manzanillo; Puerto Madero; Altámira; Tampico y Veracruz.

- Sistematización de los trámites de Servicios Portuarios. Se reduce al 50% el tiempo de trámite a través de la implantación de un sistema de cómputo que elimine las actividades manuales y que agilice la prestación de los servicios.

#### FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.

En materia de simplificación de trámites, ferrocarriles Nacionales de México no podía quedar excluido. Entre lo más importante se destaca:

- Mejoramiento del procedimiento de venta de boletos del servicio estrella en las rutas México-Veracruz, México-Monterrey y México-Oaxaca. Se pretende aumentar la calidad en el servicio gracias a la automatización del procedimiento de venta, esto permitirá a los usuarios evitarse congestiones y molestias en las reservaciones o compra de boletos, además se programa y respeta las salidas del servicio.

- Desconcentración de la atención de las reclamaciones presentadas por los usuarios referentes a diversos servicios. Lo que se pretende en este inciso es el que no se trasladen los usuarios siempre al centro en las reclamaciones de diferente índole.

#### TELECOMUNICACIONES DE MEXICO.

En Telecomunicaciones de México podemos señalar:

- Captación y entrega de telegramas por teléfono. El servicio será establecido en Puerto Vallarta, Cd. Victoria, Toluca, Manzanillo, Matamoros, Nuevo Laredo, Coatzacoalcos, Cd. Obregón, Nogales y Poza Rica.

A través de este servicio se facilitará el trámite y pago, además mejora la atención al público usuario al disponer desde su propio domicilio del servicio telegráfico.

-Captación y entrega por terminales de teleimpresión. De acuerdo a una simplificación de los trámites administrativos y de operación en las administraciones de la red, el usuario podrá disponer de un medio de comunicación en su propio domicilio.

#### SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

- Apertura de Oficinas Regionales de preparatoria abierta en los Servicios Coordinados de Educación Pública que no cuenten con ellas. Se pretende aquí la apertura de Oficinas Regionales de preparatoria abierta en los Servicios Coordinados de Educación Pública en los Estados que no cuenten con ella; además se desea optimizar y agilizar la atención a los educandos, minimizar los costos y tiempos que involucra el traslado a la capital de la entidad para la solicitud de los servicios.

- Simplificación del proceso de autorización de programas de estudios. Se autorizarán los programas de estudio los cuales no deberán sufrir modificación alguna, ellos se expedirán de manera permanente.

#### SECRETARIA DE SALUD.

Respecto a esta secretaría, me centraré en un punto que merecía realmente su simplificación, me refiero a la simplificación de la regulación sanitaria, asimismo mencionaré algunos aspectos de simplificación del IMSS.

- Modernización de la Regulación Sanitaria sustentada en las modificaciones de la Ley General de Salud y su

Reglamento. "Se establecerá el modelo de control sanitario en el que la verificación de los productos y servicios se realizará directamente en los puntos de venta al público. Para algunos establecimientos y productos, se eliminarán los requisitos de licencia sanitaria y registro previo, por lo que el control de las condiciones sanitarias de los procesos y de la comercialización de bienes y servicios será responsabilidad, tanto de productores y distribuidores como de los propios consumidores y de las autoridades sanitarias." 38

Como se puede entender en el lugar mismo de las operaciones de compra y venta se llevará a cabo el control de los productos, interviniendo tanto productores, consumidores y autoridades.

#### INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El IMSS contempla los siguientes trámites administrativos:

- Establecimiento del servicio de urgencia en 38 unidades de medicina familiar. A través de tal establecimiento se brindará una mejor atención a los derechohabientes, a la vez les evitará costos sociales y económicos causados por los traslados a los Hospitales Generales de Zona.

- Automatización del subsistema de pago de subsidios a los asegurados. Se establecerá un proceso automatizado el cual valorará y expedirá cheques para el pago de los asegurados por incapacidad temporal, por riesgos de trabajo, enfermedad no profesional, maternidad, etc. Este proceso automatizado permitirá además resolver sus trámites directamente y con prontitud en el centro de atención al que acudan.

- Pago directo y en efectivo a los pensionados a través de sucursales bancarias y centros pagadores del D.F. y zona oriente del Edo. de México. El pago de pensiones no se realizará mediante cheques, sino en efectivo en sucursales bancarias o centros de pago. Esto permite evitar pérdida de tiempo y gastos a los derechohabientes del Valle de México.

Por último mencionaré los trabajos de simplificación de trámites llevados acabo en el D.D.F.

#### DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

- Introducción del equipo de informática a la oficina central del Registro Civil. En base al manejo de un sistema electrónico, se podrá mejorar el servicio en beneficio de la ciudadanía, esto a través de la entrega de actas del estado civil de las personas. Se pretende con ello lograr una mayor rapidez y calidad en el servicio del Registro Civil.

- Simplificación del trámite relativo al visto bueno de prevención de incendios. Se omitirá el trámite en ventanilla, asimismo el visto bueno lo llevará acabo Seguridad y Operación, en este caso el director de obra otorgará bajo su responsabilidad el cumplimiento de los requisitos de seguridad.

A través de lo anterior, el interesado contará inmediatamente, con el documento que certifica el visto bueno sobre prevención de incendios.

- Expedición, revalidación y traspaso de licencias de funcionamiento para establecimientos mercantiles. Este inciso se refiere a que habrá concertaciones con las Delegaciones Políticas para el establecimiento de

procedimientos homogéneos sobre requisitos solicitados a la ciudadanía, de acuerdo a esto se evitará confusiones y comportamientos discrecionales, además se reducirán los tiempos de 30 a 15 días para otorgar tales licencias de funcionamiento.

Concretamente la simplificación administrativa todavía tiene mucho camino por recorrer, no obstante, muchas de ellas se están llevando a la práctica, lo cual me permite decir que existen excelentes programas e ideas de simplificación de la gestión pública.

Para que la simplificación de trámites se haga una realidad, se deben hacer presentes no únicamente planes y lineamientos, creo pertinente la cooperación de los servidores públicos, pues de nada valdrían excelentes proyectos de simplificación si quienes deben llevarlos a la práctica no tienen una clara conciencia y voluntad para aplicarlos.

Personalmente estoy convencido que la simplificación de trámites, convertirá a la Administración Pública de México en sus tres niveles (Federal, Estatal, Municipal) más moderna y eficiente, provocando en los usuarios de los servicios que presta la Administración Pública una nueva imagen de la misma y por lo tanto una mayor confianza para realizar sus diversos trámites, ya sea para cumplir con sus obligaciones como para ejercitar sus derechos.

Aún falta mucho por hacer en el inciso de la simplificación de trámites, lo que se ha pretendido y llevado acabo hasta el momento es tangible.

Se espera que el rumbo que se ha iniciado en la simplificación de trámites del conjunto de dependencias y entidades de la Administración Pública de México prosiga, y no sea tan sólo una bandera política que se desvanezca y no

Se espera que el rumbo que se ha iniciado en la simplificación de trámites del conjunto de dependencias y entidades de la Administración Pública de México prosiga, y no sea tan sólo una bandera política que se desvanezca y no produzca frutos. Esto debe tomarse muy en cuenta y más aún en la actualidad, pues la Administración Pública de México debe hacer frente a una población cada vez mayor, que demanda más servicios y por lo mismo la idea de simplificación de trámites se hace más entendible y necesaria.

A continuación mostraré a través de los siguientes cuadros, las acciones más importantes llevadas a cabo en materia de simplificación administrativa en diversas secretarías y entidades paraestatales de la Administración Pública de México. La fuente de consulta es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Los años contemplados son del 89 al 92. Las conclusiones que salen a la vista es que gradualmente del 89 al 92 las acciones de simplificación año con año fueron aumentando en sus conceptos de desconcentración, desreglamentación, agilización y modernización integral; el mayor número de acciones se han llevado a cabo en el concepto de agilización y el concepto que ha tenido menor número de acciones de simplificación administrativa es la modernización integral.

Las áreas de incidencia tomadas en cuenta son: Política interior y exterior, seguridad nacional; fomento económico e infraestructura; desarrollo agropecuario y pesquero; procuración de justicia; por último salud y bienestar social.

De todas estas áreas la que mayor número de acciones han llevado a cabo, es la de fomento económico e infraestructura y el área de salud y bienestar social.

Asimismo puede observarse que en el sector de fomento económico e infraestructura, se encuentra el mayor número de acciones de simplificación en las entidades paraestatales.

Del análisis de los cuadros, puede concluirse que la política de simplificación administrativa llevada por el actual régimen, tiende a una mayor agilización y rapidez de todos y cada uno de los trámites administrativos que se llevan a cabo en el conjunto de dependencias y entidades de la Administración Pública.

Que no se piense que lo logrado es mucho, pues en realidad la cantidad de trámites que se realizan en la Administración Pública se cuentan por miles, no obstante se han hecho grandes logros que abren el camino a más simplificaciones administrativas que impulsen más ampliamente el programa modernizador del presente sexenio.

A continuación iniciaré precisamente otro pilar de modernización como lo es la reestructuración de dependencias y entidades.

## ACCIONES DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA POR AREAS DE INCIDENCIAS Y SECTORES "A"

98

AÑO/CONCEPTO	TOTAL ANUAL	POLITICA INTERIOR Y EXTERIOR Y SEGURIDAD NACIONAL				FOMENTO ECONOMICO E INFRAESTRUCTURA			
		SRE	SEGOB	1/J SHCP	2/J SECOGEF	SEMIP	SECOFI	SCT	SECTOR
1989	237	7	1	29	0	2	24	21	12
DESCONCENTRACION	35	2	0	3	0	0	4	5	2
DESREGLAMENTACION	22	0	0	5	0	1	3	1	0
AGILIZACION	166	4	1	20	0	1	15	15	9
MODERNIZACION INTEGRAL	14	1	0	1	0	0	2	0	1
1990	333	10	4	11	8	1	19	6	29
DESCONCENTRACION	59	2	0	1	2	1	1	2	1
DESREGLAMENTACION	34	2	0	1	3	0	1	3	1
AGILIZACION	224	2	3	8	3	0	15	1	26
MODERNIZACION INTEGRAL	16	4	1	1	0	0	2	0	1
1991	549	7	6	13	87	3	14	37	25
DESCONCENTRACION	65	2	0	0	4	3	2	6	0
DESREGLAMENTACION	44	0	4	0	7	0	3	4	0
AGILIZACION	377	1	2	4	56	0	5	26	23
MODERNIZACION INTEGRAL	63	4	0	9	20	0	4	1	2
1992 e./	620	9	9	22	24	6	17	31	9
DESCONCENTRACION	102	5	2	1	3	1	3	3	0
DESREGLAMENTACION	33	0	0	6	2	1	3	0	0
AGILIZACION	288	3	6	11	14	3	10	22	7
MODERNIZACION INTEGRAL	97	1	1	4	5	1	1	6	2

1./ En virtud de las reformas a la Ley Organica de la APF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992, la Secretaría de Programación y Presupuesto se fusiona a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La SPP reportó 16 acciones de simplificación administrativa en 1989; 8 en 1990 y 8 en 1991, las cuales se incluyen en el total anual de SHCP.

2./ En 1991 se incluyen 72 trámites simplificados en apoyo a la industria micro, pequeña y mediana.

3./ En virtud de las reformas a la Ley Organica de la APF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual integra las funciones de la SEDUE. Las acciones de simplificación administrativa reportadas en 1989, 1990 y 1991, corresponden a esta última dependencia.

e./ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

ACCIONES DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA POR AREAS DE INCIDENCIAS Y SECTORES \*B\*

98 bis

AÑO/CONCEPTO	DESARROLLO AGROPECUARIO Y PESQUERO			PROCURACION DE JUSTICIA		SALUD Y BIENESTAR SOCIAL						DDF	OTRAS ENTIDADES
	SRA	SARH	SEPESCA	PGR	RGJDF	SSA	SEDESOL	SEP	STPS	IMSS	ISSSTE		
1989	4	4	5	6	6	3	6	22	3	10	6	1	65
DESCONCENTRACION	1	2	1	1	2	1	1	4	0	1	1	0	4
DESREGLAMENTACION	1	0	0	1	1	0	2	6	0	0	0	0	1
AGILIZACION	2	1	4	4	3	2	1	12	3	9	3	1	56
MODERNIZACION INTEGRAL	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	4
1990	8	16	4	13	13	7	1	5	1	14	4	33	126
DESCONCENTRACION	1	13	1	1	4	4	1	1	0	3	1	3	16
DESREGLAMENTACION	1	0	2	4	5	0	0	0	0	0	0	2	9
AGILIZACION	6	3	0	8	4	3	0	3	1	11	3	28	96
MODERNIZACION INTEGRAL	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	5
1991	7	9	3	29	25	2	4	35	0	36	14	58	135
DESCONCENTRACION	1	3	0	4	4	0	2	5	0	9	2	4	14
DESREGLAMENTACION	1	1	0	4	5	1	0	7	0	0	0	2	5
AGILIZACION	4	5	3	17	13	1	2	21	0	27	12	48	107
MODERNIZACION INTEGRAL	1	0	0	4	3	0	0	2	0	0	0	4	9
1992	7	14	4	20	18	32	5	20	0	37	9	117	210
DESCONCENTRACION	0	12	0	6	1	7	2	9	0	3	2	17	25
DESREGLAMENTACION	1	0	1	1	3	3	0	1	0	2	0	0	9
AGILIZACION	5	2	2	9	9	22	3	9	0	23	6	97	125
MODERNIZACION INTEGRAL	1	0	1	4	5	0	0	1	0	9	1	3	51

1/ En virtud de las reformas a la Ley Organica de la APF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992, la Secretaría de Programación y Presupuesto se fusiona a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La SPP reportó 16 acciones de simplificación administrativa en 1989; 8 en 1990 y 8 en 1991, las cuales se incluyen en el total anual de SHCP.

2/ En 1991 se incluyen 72 trámites simplificados en apoyo a la industria micro, pequeña y mediana.

3/ En virtud de las reformas a la Ley Organica de la APF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual integra las funciones de la SEDUE. Las acciones de simplificación administrativa reportadas en 1989, 1990 y 1991, corresponden a esta última dependencia.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

#### 4.2 Reestructuración de Dependencias y Entidades

Como antecedente al presente tema podemos decir que una de las políticas del cambio estructural impulsada por la administración del Presidente Miguel de la Madrid lo fue la reestructuración de dependencias y entidades.

Esta reestructuración tenía como meta lograr mejoramientos graduales en la eficiencia de las entidades paraestatales y en la reorganización del sector, sector que era complejo y disperso.

En este sentido en los primeros meses de la administración se organizó un foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública. En este foro se mencionó la necesidad de mejores sistemas que consiguieran calificar más correctamente el desempeño de la administración y la corrección de errores.

La productividad se empezó a hacer visible, ello en el mejoramiento que fue obteniéndose en las relaciones del sector central y el paraestatal.

"Muchas de las inquietudes y propuestas formuladas en este foro fueron recogidas en el Acuerdo de Empresa Pública, emitido por el Poder Ejecutivo en mayo de 1983. Dicho ordenamiento permitió avanzar en la reformulación de las relaciones entre los sectores central y paraestatal, aunque destacó la trascendencia de los aspectos que no quedaron incorporados en el Acuerdo, porque rebasaban el alcance jurídico del mismo". 39

---

39 Pichardo Pagaza, Ignacio. El Proceso de desincorporación de Entidades Paraestatales. (El caso de México). SECOGRF, Pág. 5.

Es así, que en 1983 se introdujeron reformas constitucionales. Los artículos modificados fueron el 25 y el 28 donde se clarifican los conceptos de actividades estratégicas y prioritarias .

Las actividades estratégicas son exclusivas para el Estado, mientras que en las prioritarias el Estado participará cuando lo considere conveniente para el interés general.

Cabe decir, que esta reforma precisó los límites del ámbito de participación estatal.

En este contexto se expidió la ley de entidades paraestatales de orden federal, esta ley regularía las relaciones entre el sector central y el paraestatal.

"En lo general, la ley propende a la simplificación del manejo de las entidades públicas para su eficiencia y eficacia; pretenden liberar el funcionamiento de las empresas del cumplimiento de requisitos previos que las agobian a través de múltiples ordenamientos; otorgar mayores índices de confiabilidad a los servidores públicos que participan en su operación directa y enaltecer su responsabilidad administrativa y política". 40

Las acciones de reestructuración responden a una necesidad de adecuar los recursos estatales escasos a los requerimientos esenciales que tienen su origen en la cambiante realidad la cual enfrenta el país.

Lo anterior implica la separación del Estado de ciertas actividades consideradas de carácter no prioritario, asimismo permiten un cambio profundo al interior de las entidades paraestatales que permanecen.

Por lo tanto se hacía necesario superar a un sector paraestatal numeroso y diverso. Se puede concluir que después de la reestructuración emprendida, se estará en mejores condiciones para que las entidades paraestatales cumplan su misión esencial de generadoras del desarrollo nacional.

"Por ello, los cambios que se han venido gestando en el ámbito económico, político y social de México se producen por una necesidad de transformación para buscar condiciones superiores de vida a todos los mexicanos. De ello deriva la importancia de la revisión que se ha venido dando de las políticas gubernamentales en cuanto a la participación estatal en las diferentes áreas de la actividad económica".<sup>41</sup>

En el pasado el Estado tenía una misión de rectoría económica, no obstante, la complejidad y magnitud con la cual las empresas públicas fueron creciendo determinaron límites de esta participación, ya que descuidaban aspectos que afectaban a los sectores sociales más necesitados.

Consecuencia de ello se hacía necesario un profundo proceso de modernización de las Dependencias y Entidades que conforman la Administración Pública de México.

Esta modernización contempla una profunda reestructuración, de tal manera que las entidades y dependencias se conviertan en instituciones eficientes y que los objetivos para los que

---

<sup>41</sup> Vázquez Nava, María Elena. Las empresas públicas deberán cumplir los objetivos para los que fueron creadas. SECOGEF, pág. 7

fueron creadas se cumplan. Todo esto podrá lograrse a través de un control profundo del cumplimiento de las políticas, los programas y los presupuestos.

El Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, constituye un programa el cual tiene como finalidad lograr una reestructuración a fondo. El Programa en cuestión contempla cinco puntos esenciales:

- Lograr la modernización del sector paraestatal a través del redimensionamiento de su magnitud, estructura y funcionamiento así como de su etorno normativo y operativo.
- Consolidar a los órganos de Gobierno como instancias de decisión ágil y eficiente mediante el incremento de la profesionalización de sus integrantes y el otorgamiento de la autoridad, responsabilidad y disponibilidad de tiempo suficiente para el desempeño adecuado de su función.
- Promover mayor autonomía de gestión de las entidades paraestatales.
- Lograr que las entidades paraestatales cumplan, en las mejores condiciones de rendimiento y aprovechamiento óptimo de los recursos, con los objetivos para los que fueron creados ya sean éstos preponderantemente económicos o de servicio institucional.
- Establecer la concertación como principio básico para mantener adecuadas relaciones al interior y al exterior de las entidades.

Como se señalan en estos cinco puntos, me parece importante aclarar que toda dependencia o entidad tiene una razón de ser y por ello tienen objetivos ante los cuales se pretende llegar a través de programas. Precisamente la

reestructuración es una respuesta al hecho de que en algunas de las dependencias y entidades los objetivos para las que fueron creadas no se están cumpliendo.

Por ello la reestructuración del grupo de entidades del sector paraestatal implicaba depurar el padrón de entidades, compuestas estas por un número considerable, las cuales por diversas causas no justificaban su permanencia.

Podemos decir que debido a la crisis económica del país, la deteriorada situación financiera del Estado, en particular del sector paraestatal y la enorme cantidad de actividades a las cuales se dedicaba tal sector, las cuales en su generalidad no eran relevantes para el desarrollo nacional, se hizo imprescindible una política de concentración de esfuerzos del Gobierno Federal en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía. Este hecho significó el interés por parte del Gobierno de la reestructuración a la cual hemos enfocado el presente tema.

Entrando al universo de las cifras, tenemos que para 1982 el sector público paraestatal estaba compuesto por 1,155 entidades, 103 de ellas eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.

Estas cifras las señalo como antecedente de como se hallaba el sector público en esta fecha, sin embargo para 1992 tal universo ha cambiado ya que como lo indicaré más adelante, la mayoría han tenido que ser desincorporadas en sus modalidades de venta, liquidación y eliminación.

Se observa que la reestructuración ha sido amplia en los sectores central y paraestatal de la Administración Pública de México. Esto lo podemos observar en las estructuras

orgánicas de las dependencias del sector central y de las entidades del sector paraestatal las cuales fueron ampliamente reducidas, todo ello para lograr una mayor compactación del aparato público.

De tal forma, de 1982 a 1988 se suprimieron algunas subsecretarías, oficialías mayores, contralorías, coordinaciones generales y direcciones generales de la Administración Pública Centralizada y unidades equivalentes en la Administración Pública Paraestatal.

"A este respecto, la racionalización y reducción de los sectores de la Administración, se han traducido, en el sector central, en la supresión de 17 Subsecretarías, 2 Oficialías Mayores, 8 Coordinaciones Generales y 123 Direcciones Generales, o sea un total de 150 áreas organizacionales de las 649 que en este orden existían en 1982." 42

En el caso del sector paraestatal, se han suprimido 945 áreas organizacionales de las que han sido revisadas.

"Por ende, estamos ante un decremento, en un caso del 22 por ciento y en otro del 21 por ciento. Por otra parte se han cancelado un total de 30,026 plazas de confianza, 20,550 en el sector central y 9,476 en el sector paraestatal." 43

Los beneficios que pudiera tener este adelgazamiento del Estado, ello en razón del ahorro de recursos, los cuales eran estériles al no proyectarse en la consecución de los objetivos que se deseaban, acarrearán no obstante un problema de desempleo el cual de por sí es ya muy preocupante.

---

42 Pichardo Pagaza, Ignacio. Nuevo Marco Jurídico de la Administración Pública Federal. SECOGEF, pág. 29

43 Picardo pagaza, Ignacio. Nuevo Marco Jurídico de la Administración Pública Federal. SECOGEF, pág. 29

Los trabajos de reestructuración no únicamente contemplan a las dependencias y entidades sino que han sido parte importante de las modificaciones de las estructuras dependientes de la Presidencia de la República. Es por ello que por acuerdo presidencial se creó lo que se ha llamado Gabinetes Especializados de Economía, de Asuntos Agropecuarias, de Salud y de Comercio Exterior, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social, y el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República.

Por tal motivo, la Presidencia de la República, actualmente cuenta con las siguientes unidades: Secretaría Particular, Secretaría Privada, Estado Mayor Presidencial, Direcciones Generales del Secretario Técnico de Gabinetes de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social, Contraloría Interna, Direcciones de Administración y de Quejas, y Comité de Asesores Económicos.

De acuerdo hasta lo aquí explicado referente al tema de la reestructuración, se hace presente esta en dependencias y entidades así como en la Presidencia de la República.

En cuanto a la reestructuración en las dependencias existe una reducción en las partes constitutivas como ya se ha indicado; en cuanto al redimensionamiento del sector paraestatal obedece fundamentalmente a la necesidad de reforzar a las entidades ubicadas en las áreas estratégicas y prioritarias, ello con la finalidad de fortalecer la rectoría del Estado en el desarrollo del país.

Puede observarse que de las 16 secretarías de estado en existencia en 1979 se llega a 18 para 1983 y en 1992 se reduce a 17 con la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

la sustitución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la Secretaría de Desarrollo Social.

En cuanto a la administración paraestatal se observa que para 1979 existían 898 entidades, para 1982 aumentó a 1,155 y en 1993 la cifra bajó a 221. De aquí 83 son organismos descentralizados, 102 empresas de participación estatal mayoritaria y 36 fideicomisos.

La política de modernización del actual sexenio se ha traducido en una reducción del número de dependencias del sector central, pero sobre todo una reducción considerable del sector paraestatal.

Bajo el criterio de no satisfacción de los objetivos para lo cual fueron creados, la reestructuración en cuestión aún con el ahorro de recursos tanto materiales como financieros, ha provocado desempleo reduciendo a su vez el campo de actividad de profesionales. Si bien se ha reorganizado la Administración Pública, hace falta reorganizar y ubicar a todo ese ejército de profesionales.

A través del siguiente cuadro, mostraré la evolución en números que han tenido las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a partir de 1979 y hasta 1992.

AÑO	ADMINISTRACION CENTRAL									ADMINISTRACION PARAESTATAL				
	SECRE-	DEPTO. DE	PROC. DE	SUBSE-	OFICIALIAS	CONTRA-	COORD.	DIRECC.	COMISIONES	TOTAL	ORG.	EMPRESAS DE		FIDEI-
	TARIAS	ESTADO	JUSTICIA	CRETA- RIAS 2/	MAYORES 3/	LORIAS 4/	GNRS.	GNRS. 5/	CONSEJOS Y OTROS 6/		DESEN- TRALIZADA	PART.	ESTATAL	
1979	16	2	2	48	20		5	464		898	88	623		187
1980	16	2	2	47	20		6	447		903	87	630		186
1981	16	2	2	49	20		7	440		872	88	583		201
1982	17	1	2	61	20	7	21	544	101	1,155	103	754	75	223
1983	18	1	2	73	22	22	28	509	102	1,058	96	696	74	192
1984	18	1	2	74	22	22	26	515	73	1,037	94	699	74	170
1985	18	1	2	59	20	22	18	395	75	932	95	625	65	147
1986	18	1	2	59	20	22	18	395	75	732	93	524	7	108
1987	18	1	2	57	20	22	18	392	75	612	93	433	3	83
1988	18	1	2	57	20	22	19	379	75	449	93	279		77
1989	18	1	2	60	26	22	10	366	75	379	88	229		62
1990	18	1	2	68	31	2	10	376	93	280	82	147		51
1991	18	1	2	71	32	2	11	388	93	241	78	120		43
1992	17	1	2	70	33	2	13	386	93	221	83	102		36

1/ Hasta 1988 se refiere a los saldos vigentes al mes de junio de cada año. Para 1989, 1990 y 1991 a saldos vigentes al mes de diciembre. Para 1992 a saldos vigentes al mes de septiembre.

2/ Son consideradas todas las áreas con nivel equivalente. En 1990 incluye: la creación de una subsecretaría adscrita a la SARH, otra a Salud y una más a Pesca, así como el registro por primera vez de la Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana, la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional, la Subsecretaría de la Defensa Nacional, y dos subprocuradurías, la de Averiguaciones Previas y la de Control de Procesos de la PGJDF. En 1991 incluye la creación de dos subprocuradurías de la PGR y la renovación de la unidad de comisarios de la SECOGEF.

3/ A partir de 1983 incluye a la Tesorería del Distrito Federal. En 1990 incluye el registro de la Oficialía Mayor de la SEDENA, la de Inspección y Contraloría General del Estado Mayor y Fuerza Armada; y la Procuraduría de Justicia Militar, así como la de Inspección General de la Armada; la de Inspección y Contraloría General de Marina, que adquieren el rango de oficialías mayores. En 1991 incluye la Visitaduría General e Inspección Interna y la Coordinación de Servicios Jurídicos de la PGR.

4/ A partir de diciembre de 1988 las contralorías se incorporan a las oficialías mayores con excepción de las de la PGR y el DDF.

5/ Considera las unidades con nivel equivalente. En 1991 se crea la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica en el DDF.

6/ Para 1990 la información fue actualizada por las dependencias de la APF, así como por la Presidencia de la República.

7/ La desagregación de estas empresas en mayoritarias y minoritarias aparece en el Diario Oficial de la Federación a partir de 1982.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría Técnica de la CIGF.

#### 4.3 Desincorporación, Eliminación, Venta y Liquidación de Empresas y Organismos Públicos

Antes de iniciar el presente tema es necesario tener claro cada uno de los conceptos a los cuales hago referencia en el título.

La desincorporación se lleva a cabo resultante de diversas causas de las empresas, primordialmente en los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales.

La eliminación se lleva a cabo en aquellas entidades donde sus actividades se duplican; las que alcanzaron los fines para lo cual fueron creadas; las que no cumplen con sus fines u objetivos sociales, o su financiamiento no es adecuado para la economía nacional o del interés público.

La venta se lleva a cabo en aquellas entidades que por no tener el carácter estratégico o prioritario, la presencia estatal no se justifica.

El criterio de liquidación es el mismo que el utilizado para la eliminación, es decir donde las actividades se sobreponen, aquellas que ya alcanzaron sus fines y por tanto no es necesario mantenerlas.

Estas son pues brevemente las características más relevantes de cada uno de los conceptos señalados.

Debemos entender tomando como referencia el artículo 25 y 28 de la Constitución General de la República, que el Estado en materia de índole económica participa únicamente en las áreas estratégicas pudiéndose integrar los sectores social y privado.

"Las áreas estratégicas son, en los términos del citado artículo 28 Constitucional, la acuñación de moneda, correo, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación via satélite, emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y el servicio público de banca y crédito". 44

Ante el conocimiento de lo que representan las entidades estratégicas, se está en la posición de comprender los criterios por los cuales las empresas y organismos públicos son eliminados, vendidos, desincorporados o liquidados.

La auditoría operacional en este sentido es clave para investigar precisamente qué entidades están sujetas a las acciones ya mencionadas.

Para que de manera oficial se lleven a cabo la desincorporación, venta y liquidación, eliminación, etc. la Secretaría de Programación y Presupuesto tenía amplias facultades legales en el particular.

Asimismo el Ejecutivo Federal por medio de la SPP debía informar a la Cámara de Diputados las causas de las acciones tomadas.

Como ya se indicó con anterioridad, la Constitución determina bajo que preceptos es posible la desincorporación, venta y liquidación de entidades paraestatales. Además de la Constitución, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley General de Sociedades Mercantiles y los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación regulan los aspectos señalados con anterioridad.

Por ejemplo la Ley Federal de Entides Paraestatales dispone que cuando alguna entidad deje de cumplir su objeto, o no resulte más conservarla desde el punto de vista de la economía nacional o el interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, en atención a la opinión de la dependencia coordinadora de sector, propondrá al Ejecutivo Federal su disolución, liquidación, enajenación de la participación estatal.

"Así, el Gobierno Federal, con apoyo en la Constitución, en las leyes de Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y a partir de mayo de 1986 en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ha determinado la desagregación de un considerable número de entidades paraestatales, propiciando de este modo la reducción nacional del aparato público paraestatal y tomando en cuenta para la realización de dicho proceso, como principales causas, las siguientes: Cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados algunas entidades, liberación de recursos financieros para su utilización en otros proyectos más apropiados, carecía de viabilidad económica, duplicidad de funciones y operación más efectiva en alguna otra forma jurídica. Todo lo anterior en atención a los parámetros constitucionales de lo estratégico y lo prioritario". 45

En primer término trataré el tema de la desincorporación. Señalaré aquí los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación en los cuales se estima que corresponde a la SPP ya fusionada con la SHCP, en ejercicio de sus atribuciones legales, proponer al Ejecutivo Federal, disolver, liquidar, extinguir y transferir a los Estados y Municipios, enajenar la participación estatal o fusionar a las entidades

---

45 Pichardo Pagaza, Ignacio. Nuevo Marco Jurídico de la Administración Pública Federal. SECOGEF. Pag. 28.

paraestatales no estratégicas ni prioritarias. En este sentido el Ejecutivo a través de la recién fusionada SPP debe informar a la Cámara de Diputados de las razones y criterios específicos que fundamentan la desincorporación de entidades paraestatales.

Una de estas formas de desincorporación lo es sin duda la eliminación de empresas de participación estatal.

La eliminación de estas empresas como ya se indicó, se realizan bajo los criterios de no constituir dichas empresas una utilidad a los objetivos originalmente planteados. Por tanto desde el punto de vista económico y social no presentan ninguna clase de productividad por lo que su permanencia no se justifica de ninguna forma.

Antes de señalar que entidades han sido autorizadas sus desincorporaciones, es conveniente presentar en números como se encontraba el sector público paraestatal en 1982.

"Así, por ejemplo, en el mes de diciembre de 1982 el sector público paraestatal estaba conformado por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 759 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos." 46

Ante este cuadro de 1982 y después de casi 6 años del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, en el renglón de eliminación tenemos en 1988 se tuvieron 249 procesos de eliminación autorizados; de ellos 45 procesos habían sido concluidos y 204 estaban pendientes.

---

46 Pichardo Pagaza, Ignacio. El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales. (El caso de México) SECOGEF. Pag. 12.

Más adelante en los anexos mostraré el cuadro de los procesos de desincorporación, en sus diferentes modalidades incluyendo la fusión y la transferencia.

Una segunda forma de desincorporación la son los procesos de venta. En la venta participa directamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Secretaría es la responsable única del Gobierno Federal para coordinar, supervisar y ejecutar la venta de las entidades paraestatales, así como designar a las Sociedades Nacionales de Crédito que se responsabilizarán del avalúo y propalación de la enajenación de la participación estatal.

Asimismo en los casos de venta la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se encarga de vigilar y hacer el seguimiento de los procedimientos establecidos para llevar a cabo los procesos de desincorporación autorizados.

Es conveniente conocer en este apartado como se determina el valor de las entidades sujetas a venta.

"Una Sociedad Nacional de Crédito, para establecer el valor mínimo de una empresa, realiza una evaluación técnico financiera. A partir de ella y de la propalación que se haya hecho, la Sociedad Nacional de Crédito presentará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su recomendación sobre las condiciones en que pudiera llevarse a cabo la operación, definiendo posible adquirente, precio y demas condiciones para que esta misma Secretaría tome la decisión más conveniente para los intereses del Estado.

Cuando las ofertas recibidas se ubiquen por debajo del precio mínimo o exista un sólo oferente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentará el caso a la Comisión

Intersecretarial Gasto Financiamiento para la definición del curso de acción a seguir." 47

En todo proceso de venta de las empresas paraestatales cuando menos debe haber dos oferentes; esta se realiza ya sea por convocatoria pública o por invitación.

El hecho de que se hagan invitaciones se debe a que estas empresas por su naturaleza, al venderse no deben constituirse en monopolio. Con esto se pretende evitar que una empresa del mismo ramo económico se interese en comprar la empresa pública en venta. En este caso, si se llevará a cabo una convocatoria pública es probable que la empresa monopólica sea la oferente mayor, este hecho el Gobierno la considera inconveniente, para tal efecto se utiliza la invitación.

En el proceso de venta, la Ley de Entidades Paraestatales indica que la única preferencia para la venta de las empresas a mexicanos será cuando sean los trabajadores los que la pretendan comprar.

Si estos no presentan oferta se venderá la empresa al mejor oferente; si se trata de un extranjero deberá sujetarse a las leyes mexicanas, refiriéndome primordialmente a la ley de inversión extranjera.

Entrando a los números tenemos que para el 30 de junio de 1988 los procesos autorizados de venta eran 218, de ahí, 116 habían sido procesos concluidos y 102 procesos estaban pendientes.

---

47 Pichardo Pagaza, Ignacio. El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales. (El caso de México) SECOGEF. Pag. 19.

Mas adelante en los anexos mencionare la relación de empresas cuya venta habia sido autorizada y aquellas cuya venta se encontraban en proceso.

Como se puede apreciar, la intención que ha perseguido el gobierno es el adelgazamiento del Estado a una gran velocidad, ello en su afán de no relacionarse más con empresas que a su parecer no tenían ningun objeto mantenerlas, pues los objetivos que se pretendían no se habían logrado.

Por último la liquidación se lleva a cabo en aquellas empresas en las cuales existe duplicidad de fusiones, además la idea para lo cual fueron creadas ya no corresponden a la realidad. Por tanto, ya no tiene sentido mantenerlas desde un punto de vista financiero y sobre todo social.

Como ya lo señale con anterioridad la SPP era la encargada de definir y mencionar que empresas eran objeto de liquidación. Ahora la SHCP adopta las funciones llevadas a cabo por la SPP y por tanto dictaminará los requisistos que para que una empresa sea liquidada se cumplan. Incluso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargará de todo lo relacionado con las ventas, eliminación y en este caso de la liquidación de empresas y entidades públicas.

El gobierno con estos procesos, se ahorra enormes recursos y reduce puestos, funciones, actividades, etc, que realmente no tenían razón de ser.

De 1983 a 1992 se redujó la cantidad de entidades paraestatales, pues de 1,115 que existían en 1983 se pasó a 221 en 1992.

Es decir, la disminución fue del 80.2%. Por otra parte la creación de las entidades ha sido insignificante en relación a las entidades que han desaparecido, pues del periodo que estamos tratando (1983-1992) tan sólo se crearon 87 unidades nuevas, pero se desincorporaron o están en proceso de desincorporación 937 entidades paraestatales.

La magnitud en el cual se hallaba el sector paraestatal en 1983 y en el cual se encuentra actualmente, concluyen que no necesariamente lo que es grande es productivo, asimismo la conjuntura existente en 1982, un país en crisis implicaba una política de austeridad y por lo tanto se hacía más clara la idea de desincorporación de múltiples entidades paraestatales, pues representaba una parte que en lugar de aligerar la crisis vía la productividad, la aumentaba precisamente por su improductividad.

Es así como en el sexenio anterior se inició el proceso de desincorporación, prosiguiendo en el actual si bien con igual intensidad pero con mejores resultados.

En el siguiente cuadro se muestra el flujo que se ha tenido en relación a la desincorporación y creación de entidades paraestatales. Tal flujo se inicia en 1983 y abarca hasta 1992.

**DESINCORPORACION Y CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES  
1983 Y ABARCA HASTA 1992 1/**

116

<b>AÑO</b>	<b>ENTIDADES AL INICIO DEL PERIODO 2/</b>	<b>TOTAL</b>	<b>DESINCORPORACIONES CONCLUIDAS</b>	<b>CREACION 3/</b>	<b>TOTAL</b>	<b>EN PROCESO DE DESINCORPORACION</b>	<b>VIGENTES</b>
1983	1,155	65	75	10	1,090	37	1,058
1984	1,090	46	64	18	1,044	7	1,037
1985	1,044	89	96	7	955	23	932
1986	955	148	155	7	807	75	732
1987	807	146	161	15	661	49	612
1988	661	43	45	2	618	204	414
1989	618	69	76	7	549	170	379
1990	549	131	139	8	418	138	280
1991	418	90	95	5	328	87	241
1992	328	44	52	8	284	63	221

1/ La serie se modificó en virtud de que la publicada en años anteriores no reflejaba con claridad el proceso de redimensionamiento del sector paraestatal. Para 1983 la información está referida del 1o de diciembre de 1982 al 30 de junio de 1983. De 1984 a 1987 es información del 1o de julio del año anterior al 30 de junio del año de referencia. En 1988 se consignan cifras del 30 de junio de 1987 al 30 de noviembre de 1986. Para 1989 son cifras del 1o. de diciembre de 1989. Para 1990 y 1991 son cifras al 31 de diciembre. En el caso de 1992 son cifras del 1o. de enero al 30 de septiembre de 1992.

2/ No incluye filiales bancarias ni empresas sujetas a legislación extranjera.

3/ Incluye la reinstalación de 5 empresas en 1989 y en 1992.

**FUENTE:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo y Secretaría Técnica de la CIGF.

#### 4.4 Transparencia en la gestión Pública

El aspecto más relevante en la modificación de las estructuras administrativas en el sector central (resultado de las múltiples auditorías llevadas a cabo) lo constituye la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A esta Secretaría ya se le analizó con anterioridad, pero vale decir que constituye un soporte importante a fin de lograr que la gestión pública se lleve a cabo con mayor claridad. En este sentido a través de esta Secretaría se pretende dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad, órgano y unidad administrativa tienen los funcionarios y empleados con respecto a la correcta aplicación del gasto público, del manejo de los presupuestos de egresos, y de la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales.

Asimismo en este esfuerzo para lograr la transparencia en la gestión pública, se tiene como antecedente la tesis presidencial de Renovación Moral de la Sociedad Mexicana, ella promovida en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. En este sentido se le confirieron facultades a la SECOGEF de orden normativo, de vigilancia y de fiscalización, de evaluación y de control de responsabilidades de los servidores públicos. Estas facultades están explícitas en el artículo 32 bis de la ley Orgánica de la Administración Pública.

Entre los objetivos que se persigue a fin de lograr la transparencia en los procesos públicos destacan:

A) Dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigile y evalúe los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con el objeto de que su administración se efectúe con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.

B) Lograr que los recursos destinados a dicha función se optimicen mediante su integración en un sólo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.

Sin duda alguna la Auditoría Operacional ha constituido un factor vital e importante en la localización de corrupción en diversas dependencias y entidades y en la mayoría de los niveles.

Precisamente bajo los procedimientos de auditoría operacional existe hoy en día una serie de medidas tendientes a acabar con tales irregularidades.

Lo que es la SECOGEF y lo que representa ya se trato con anterioridad. Vale decir lo que esta Secretaría ha aportado en materia de transparencia en la gestión pública.

"De la misma forma, estamos ciertos de que en la claridad y sencillez de las normas y en la agilidad y facilidad de los trámites, está la clave para abatir los fenómenos de corrupción que tanto lesionan al buen servicio público y la imagen del Gobierno."48

Como se señala en la presente cita, es perceptible la relación que guarda la simplificación con la transparencia en la gestión pública. Tal relación se enlaza en el hecho de que si

---

48 Vázquez Nava, María Elena. Objetivo de la Simplificación Administrativa: Transparencia, Agilidad y Eficiencia. SECOGEF. Pag. 7.

los trámites administrativos son engorrosos, tardados y faltos de claridad, la corrupción en estos casos es más probable que se haga presente, pues el usuario muchas ocasiones ante la impotencia de resolver sus trámites de la índole que se trate, se hace fácil presa de aquellos que lucran con la ignorancia y la impaciencia de las personas.

Precisamente la filosofía política del actual presidente (Carlos Salinas de Gortari) fue en su campaña electoral, el que hubiera una mayor transparencia en el quehacer público. De tal manera es urgente que al ciudadano no se le siga engañando con cambios a este respecto sin que estos se den.

Por tanto el gobierno debe conformar (realmente) una administración pública eficiente, eficaz, y honesta, de tal forma que aumente la participación de la ciudadanía.

Según los programas del gobierno durante el actual gobierno se ha buscado llevar a cabo acciones preventivas que eleven la productividad y eficiencia en la gestión pública.

Además el gobierno busca recuperar la credibilidad de los ciudadanos los cuales ya no creen en programas ni palabras.

"Para que el Gobierno logre sus objetivos fundamentales requiere esencialmente de la credibilidad de la sociedad en su conjunto. Por ello, se fortalecerá el sistema integral de control, fiscalización y evaluación, lo que dará lugar a una estricta vigilancia del presupuesto de egresos de la federación, de la organización tanto a nivel estructural como en lo relativo a sueldos y prestaciones, a fin de que éstas se apeguen a lo autorizado y que las adquisiciones y obras se lleven a cabo con estricto apego a la normatividad en la materia". 49

---

49: Vázquez Nava, María Elena. El Manejo Eficiente y Honesto de los Recursos Públicos. SECOGEF. Pag. 8.

Como se apunta en la anterior cita, el manejo del presupuesto es uno de los temas que más encaja en los procesos que se llevan acabo para luchar a favor de la transparencia en la gestión pública. Es ahí donde en mi opinión debe centrarse con mayor fuerza los esfuerzos por crear controles, evaluaciones, fiscalizaciones que tiendan a hacer más visible a la opinión pública como se maneja el erario público.

Sería favorable en este caso, informar a la ciudadanía las formas y las desembocaduras del presupuesto.

Se me ocurre en este caso, anuncios televisivos que de una manera sencilla y corta lo expliquen, asimismo la edición de boletines a los cuales tenga acceso el ciudadano y no tengan costos de adquisición.

Por otro lado se debe promover la agilización de la gestión y la concientización de los servidores públicos, esto se puede llevar acabo inculcando en tales servidores un espíritu de superación y genuina vocación de servicio.

La SECOGEF en un esfuerzo por que haya una mayor transparencia y control de la administración pública trabaja bajo un sistema en tres fases llamadas de prevención (preventiva), fiscalización (fiscalizadora) y de sanción (sancionadora).

A continuación explicaré las tres fases:

La fase preventiva de control se lleva a cabo a través de los delegados de la contraloría en las Secretarías de Estado y los comisarios en las entidades paraestatales. Tales delegados y comisarios evalúan permanentemente las políticas,

---

acciones y resultados en sus respectivos ámbitos de competencia.

Las funciones más importantes de los delegados son las siguientes: Vigilancia del adecuado funcionamiento de los órganos internos de control, el diseño y supervisión de los programas anuales de auditoría, la promoción de la evaluación de la gestión pública, el incremento de la productividad y la simplificación administrativa.

Ahora las funciones más importantes de los comisarios públicos son las siguientes: Ejercen el control y efectúan la evaluación del desempeño de las paraestatales, deben cerciorarse que las paraestatales tienen congruencia con los programas y presupuestos sectoriales aprobados, también deben cerciorarse del adecuado funcionamiento de sus órganos de gobierno.

De manera resumida estas son las funciones que llevan a cabo los delegados y comisarios en la etapa preventiva.

Del buen cumplimiento de sus funciones, tanto los delegados como los comisarios, lograrán precisamente lo que se pretende, una mayor transparencia de la gestión pública en las diversas secretarías de Estado y empresas paraestatales.

En seguida pasaré a la explicación de la fase segunda que es la fiscalizadora:

Esta fase de fiscalización se efectúa de manera descentralizada a través de las contralorías internas de las dependencias y entidades.

Asimismo se lleva a cabo de forma complementaria a través del grupo de auditores con los que cuenta la Secretaría de la Contraloría y por medio de firmas de contadores públicos

independientes que son contratados ex-profeso para dictaminar sobre los estados financieros de las entidades.

Estas actividades deberán ser llevadas a cabo con apego a los requisitos que la propia Secretaría emita.

"...Las contralorías internas, al realizar su labor, lo harán con base en las disposiciones, normas, lineamientos y criterios generales expedidos por la propia Secretaría, y tendrán la encomienda de operar el sistema integrado de control, fiscalización y evaluación de la gestión pública."50

En relación a los contadores públicos, éstos son independientes y se encargan de la revisión anual de los estados financieros de las entidades, ello a fin de emitir una opinión que debe ser profesional e independiente en relación a la transparencia en las cuentas rendidas.

Es conveniente señalar que la contraloría debe hacer una selección de estos contadores públicos, a su vez esta selección debe estar aparejada con una conveniente selección de las entidades que se les hará auditoría.

"...Es conveniente acotar que la adecuada selección de las entidades sujetas a auditoría externa, la oportuna designación de contadores públicos independientes y la permanente atención al desarrollo de las revisiones, están orientadas a obtener informes de auditoría más oportunos y de mejor calidad; se debe tomar en cuenta que dichos informes proporcionarán indicadores para un mejor sustento en la toma de decisiones dentro de cada entidad, lo que redundará en la

---

50 Vázquez Nava, María Elena. El Manejo Eficiente y Honesto de los Recursos Públicos. SECOGEF. Pag. 12.

obtención de más acuciosos elementos de juicio para su justa evaluación". 51

Lo referido hasta el momento forma parte de lo más importante en relación a la fase fiscalizadora que es la fase más extensa, pues concretamente es donde se lleva a cabo el trabajo de revisión y observancia.

Por último pasaré a la tercera y última fase que es la fase sancionadora:

Esta fase sancionadora esta fundamentada en un marco legal.

Cuando se llevo a cabo las funciones de control, fiscalización y evaluación a través de las auditorías en alguna o en la diversidad de dependencias y entidades, y se detectaron irregularidades y desviaciones en el quehacer público, si además de la obtención de esta información sobre estas anomalías se encuentra que los recursos públicos han sido mal manejados por los funcionarios públicos, se procede a sancionarlos a través de un marco legal establecido que actúa en ocasiones como código de ética.

Estas son las tres fases en las cuales la SECOGEF pretende obtener información de las diversas dependencias y entidades, y actuar en base a los resultados obtenidos, a fin de establecer mayor transparencia en el quehacer administrativo público.

Con todo esto dicho, se pretenden servicios públicos de alta calidad, sencillos, expeditos y oportunos; además se pretende que los ciudadanos participen para lograr mayor creatividad y se busquen así mejores formas de hacer las cosas.

---

51 Vázquez Nava, María Elena. El Manejo Eficiente y Honesto de los Recursos Públicos. SECOGEF. Pag. 15.

"Verificar permanentemente la observancia del marco legal de la función pública; vigilar el cumplimiento escrupuloso de las responsabilidades de los servidores públicos; consolidar la Contraloría Social en el Programa Nacional de Solidaridad; profundizar las acciones de simplificación administrativa; ampliar el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía; y modernizar los procesos de auditoría y evaluación para revisar estrictamente el ejercicio de los recursos federales, han sido las tareas fundamentales realizadas para lograr un servicio público eficiente, transparente, honesto y productivo".52

Es así como se han instrumentado una serie de medidas a fin de lograr una mayor transparencia administrativa. Una de estas instrumentaciones lo es la ampliación del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, su finalidad es el captar, los planteamientos sobre la actuación y trámites que llevan a cabo los servidores de la Administración Pública Federal, asimismo se incrementaron los módulos de orientación y quejas del Programa Paisano.

Por otro lado se promovió y vigiló el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La modernización emprendida se ha preocupado por lograr que los servidores públicos tengan un mayor desarrollo de sus aptitudes.

"La modernización de las entidades lleva implícita la superación de los servidores públicos, por lo cual se han promovido y establecido programas de desarrollo de personal, de capacitación y de actualización en 258 de ellos.

Se introdujeron programas de incremento de calidad en 34 entidades para elevar la productividad y competitividad en la producción de bienes y la prestación de servicios".<sup>53</sup>

Concluyendo la modernidad no debe quedar a mi parecer en palabras, ni siquiera modernidad a medias, pues ello no es modernidad, debe buscarse una real modernidad en base a la práctica de todo lo aquí expuesto, en la cual se debe hacer presente el respeto por la opinión de los ciudadanos, y la sincera voluntad del gobierno por derribar los obstáculos que se han opuesto, y se oponen en la modernidad.

Naturalmente para sancionar a los servidores públicos, se llevaron previamente auditorías, tanto gubernamentales como externas. A través del cuadro que se presenta más adelante, muestra la cantidad de auditorías gubernamentales y externas llevadas a cabo de 1988-1992.

A partir del inició del presente sexenio los servidores públicos sancionados se contaron por miles, y aún fue mayor el número para 1992. Es decir de 7,123 sanciones en 1988 se pasó a 24,412 en 1992. El monto de las sanciones económicas expresadas en miles de nuevos pesos pasó de 3,818 llevada en 1988 a 38,898 en 1992.

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS FEDERALES, 1988-1992**

	1988	1992
Servidores públicos sancionados 1/	7,123	23,806
Total de sanciones 1/	7,402	24,412
Apercibimientos	6,043	19,652
Amonestaciones	290	1,293
Suspensiones	207	1,455
Destituciones	377	1,153
Inhabilitaciones 2/	90	756
Sanciones económicas 3/ 4/	395	103
Monto de las sanciones económicas 3/ 4/ (miles de nuevos pesos)	3,818	38,698

1/ La tendencia creciente, se debe a la aplicación con mayor rigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El número total de sanciones administrativas impuestas, no necesariamente debe coincidir con el número de servidores públicos sancionados, toda vez que éstos, de acuerdo a la falta administrativa cometida, pueden hacerse acreedores a más de una sanción.

2/ En 1990 se suscribieron 28 Convenios Federación-estados de inhabilitación y 31 en 1991, con el objeto de que aquellos ex-servidores públicos que fueron sancionados con la inhabilitación conforme a las leyes Federal y estatales de Responsabilidades de los Servidores, no sean designados o contratados en cualesquiera de las instancias de gobierno.

3/ Las sanciones económicas se convierten en créditos fiscales, y es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsable de su cobro.

4/ En 1991 se incluye BANPECO. Para 1992, cifras reales al mes de junio.

a/ Cifras estimadas.

FUENTE: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

## AUDITORIA GUBERNAMENTAL Y EXTERNA, 1988-1992

CONCEPTO	1988	1992 e./
TOTAL DE AUDITORIAS Y VERIFICACIONES	30,322	61,360
AUDITORIA GUBERNAMENTAL TOTAL 1./	29,304	23,130
Integral 2./	0	271
Adquisiciones y obra pública	7,043	3,807
Fondos y valores	824	593
Programas y recursos CUD-Solidaridad 3./ 4./	3,872	9,561
AUDITORIA EXTERNA 5./	1,218	3,012
A estados financieros	525	263
A entidades en proceso de desincorporación	0	112
Integral 6./	0	15
Importaciones	666	2,532
Créditos bancos Mundial e Interamericano de Desarrollo	27	90

1./ A partir de 1990 decrece el número de auditorías y verificaciones debido a la realización de auditorías integrales, las cuales engloban en una sola varias revisiones que antes se contabilizaban por separado.

2./ Nuevo enfoque de auditoría gubernamental, el cual permite evaluar con mayor amplitud y profundidad el cumplimiento de los objetivos institucionales. En 1992 se descentralizó esta actividad a los órganos de control.

3./ Se refiere a la verificación de los recursos del ramo XXVI que se canalizan vía acuerdos de coordinación con los estados y municipios y convenios de concertación social. Para el control de recursos federales asignados a los estados, la Federación celebra acuerdos con cada una de las 31 entidades. En 1984 existían 29 acuerdos, 30 en 1985, y a partir de 1986 se mantienen vigentes los 31. A partir de junio de 1992, la formulación y concertación de los Convenios Unicos de Desarrollo es responsabilidad de la SEDESOL, y cambian su denominación a Convenios de Desarrollo Social (CDS).

4./ Las revisiones efectuadas a los recursos CDS-Solidaridad se efectúan a través de la SACOGEF y contratorías estatales, así como por los vocales de control y vigilancia.

5./ La tendencia decreciente se debe a la disminución del tamaño del sector paraestatal.

6./ Nuevo enfoque de auditoría externa que implica la verificación no sólo de aspectos financieros, sino también fiscales, administrativos y operacionales.

e./ Cifras estimadas.

FUENTE: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

## CONCLUSIONES

- La auditoría gubernamental ha contribuido a la modernización de la Administración Pública Federal. Esto se aprecia en las adecuaciones y mejoras en la estructura de las Dependencias y Entidades.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha contribuido de manera importante a la transformación de la Administración Pública Federal, con la emisión de normas, lineamientos y principios en materia de control interno de la gestión gubernamental.

Esto ha permitido avanzar en una transformación profunda de la Administración Pública Federal que ha elevado el índice de racionalidad y eficiencia.

- La modernización de la Administración Pública Federal debe ser un proceso continuo y permanente, puesto que las transformaciones que se están desarrollando en la sociedad, le implican una demanda social más diversificada y compleja a la que debe dar respuesta.
- La modernización en la presente administración se le visualiza como un proyecto integral, político, social y económico. El cambio que se pretende no es solamente en los sistemas, estructuras y procesos; se ha planteado cambiar la actitud de los servidores públicos en el desarrollo de sus actividades y en su relación con la sociedad.
- La modernización en el presente sexenio, debe entenderse como un proyecto de gobierno que ha pretendido transformar el conjunto de dependencias y entidades de la Administración Pública, a fin de procurar mayor eficiencia y eficacia tanto en el ejercicio de los

derechos de los usuarios como en el cumplimiento de sus obligaciones.

- La Auditoría Operacional se manifiesta en la detección de desviaciones e irregularidades en el complejo de la Administración Pública, como el vínculo que ha hecho posible que esta misma se convierta en más avanzada y moderna, lograndose de esta manera atender con un mayor indice de probabilidad, el conjunto de reclamos que la sociedad justamente exige.
- Del conocimiento que se tenga del proceso de la Auditoría Operacional, se tendrá una mejor visión para comprender como es posible procurar una Administración Pública más racional, eficiente y eficaz. A través de ello, se puede visualizar con mayor claridad el conjunto de simplificaciones administrativas, la reestructuración y desincorporación de dependencias y entidades; y la transparencia en la gestión pública.
- Las transformaciones emprendidas hasta el momento en la Administración Pública de México, han proporcionado beneficios reales a la sociedad, no obstante falta mucho por hacer, pues la amplitud de los reclamos de la sociedad rebasan los avances que se han logrado.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberá implementar mecanismos de selección de auditores, que no unicamente cubran los requisitos de conocimientos de auditoría, deberán además seleccionar aquellos auditores con carácter, criterio y sobre todo honestidad que permita una real y efectiva actividad de auditoría.
- Será indispensable que el resto del sexenio e incluso en el siguiente, se manifieste continuidad de lo positivo

que se ha logrado, pues un estancamiento pudiera lejos de mantener lo hecho, precipitar un retroceso.

Las funciones que desarrolla la Secretaría de la Contraloría General de la Federación debería asumirlas de manera fortalecida un órgano autónomo jurídica, técnica y presupuestalmente. Con ello se evitaría que fuera juez y parte.

## **BIBLIOGRAFIA**

- 1) Aguilar Villanueva, Luis F.  
**Política Pública y Gobierno del Estado.**  
Encuentro Internacional de Ciencias Políticas y  
Administración Pública. "transiciones Políticas."  
México, D.F. 5, 6 y 7 de Septiembre de 1990.
- 2) Cabrera Mendoza, Enrique.  
**Retos y Perspectivas en la Administración Pública Mexicana.**  
"Entre la Tradición y el Cambio."  
Encuentro Internacional de Ciencias Políticas y  
Administración Pública. Transiciones Políticas.  
México, D.F. 5, 6 y 7 de Septiembre de 1990.
- 3) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**  
Editorial. Porrúa. 87 Edición. México, 1989. 133 pp.
- 4) Escobar Valenzuela, Miguel.  
**Modernidad y Administración Pública.**  
Encuentro Internacional de Ciencias y Administración Pública.  
"transiciones Políticas".  
México, D.F. 5, 6 y 7 de Septiembre de 1990.
- 5) Guerrero, Omar.  
**La Administración Pública del Estado Capitalista.**  
Ed. Fontamara. 1ª ed. 1981. 277 pp.
- 6) Jiménez, Castro Wilburg.  
**Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa.**  
Editorial. F.C.E. México, 1974. 4 Edición. 391 pp.
- 7) **Ley Orgánica de la Administración Pública de México.**  
"Leyes y Códigos de México. ".  
21 ed. 1989. Ed. Porrúa. 924 pp.

- 8) Martner, Gonzalo.  
**Planificación y Presupuesto por Programas.**  
Editorial. Siglo XXI. II Edición. México, 1979. 511 pp.
- 9) Muñoz Amato, Pedro.  
**Introducción a la Administración Pública.**  
Tomo I Editorial. F.C.E. México, 1978. 249 pp.
- 10) Muñoz Amato, Pedro.  
**Introducción a la Administración Pública.**  
Tomo II Editorial. F.C.E. México, 1978. 213 pp.
- 11) Pichardo Pagaza, Ignacio.  
**Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I.**  
1.- Bases y Estructuras. Libros de Texto INAP. 352 pp.
- 12) Pichardo Pagaza, Ignacio.  
**Introducción a la Administración Pública de México. Tomo II.**  
2.- Funciones y Especialidades. Libros de textos INAP. 382 pp.
- 13) Pichardo Pagaza, Ignacio.  
**Nuevo Marco Jurídico de la Administración Pública Federal.**  
SECOGEF. 49 pp.
- 14) Pichardo Pagaza, Ignacio.  
**El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales.**  
(El caso de México). SECOGEF. 36 pp.
- 15) Rodríguez Araujo, Octavio.  
**El Sistema Político Mexicano en la Perspectiva Democrática.**  
Encuentro Internacional de Ciencias y Administración Pública.  
"Transiciones Políticas".  
México D.F. 5, 6 y 7 de Septiembre de 1990.

- 16) Ruiz Dueñas, Jorge.  
**Metodología de Evaluación de la Empresa Pública Eficacia y Eficiencia.**  
Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1990, 118 pp.
- 17) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría.**  
1985. 31 pp.
- 18) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**  
1984. 77 pp.
- 19) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Marco de Actuación de las Contralorías Internas.**  
Sector Central. México, 1984. 25 pp.
- 20) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Organos Internos de Control.** Boletín "A". 5 pp.
- 21) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Organos Internos de Control.** Boletín "B". 33 pp.
- 22) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Organos Internos de Control.**  
Boletín F001. México, 1986. 18 pp.
- 23) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Organos Internos de Control.**  
Boletín F002. México, 1987. 19 pp.

- 24) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los  
Órganos Internos de Control.**  
Boletín F003. México, 1987. 16 pp.
- 25) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los  
Órganos Internos de Control.**  
Boletín F004. México, 1988. 22 pp.
- 26) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Programa General de Simplificación de la Administración  
Pública Federal.** 1989. 46 pp.
- 27) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
**Programa General de Simplificación de la Administración  
Pública Federal.** 1991. 71 pp.
- 28) Secretaría de la Presidencia.  
**Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal.**  
(autores mexicanos). Dirección General de Estudios  
Administrativos. 1976. 646 pp.
- 29) Secretaría de Programación y Presupuesto.  
**Glosario de Términos de Auditoría, Control y  
Responsabilidades.**
- 30) Secretaría de Programación y Presupuesto.  
**La Auditoría Gubernamental en el Control y Evaluación de la  
Administración Pública Federal.**  
México, 1988.
- 31) Secretaría de Programación y Presupuesto.  
**Manual de Auditoría Gubernamental.**  
Subsecretaría de Evaluación. Dirección General de Control y  
Auditoría Gubernamental. 290 pp.

32) Vázquez Nava, María Elena.

**El Manejo Eficiente y Honesto de los Recursos Públicos.**

Secretaría de la Contraloría General de la Federación 1989.

19 pp.

33) Vázquez Nava, María Elena.

**Las Empresas Públicas Deberán Cumplir los Objetivos para los que fueron creadas.**

Secretaría de la Contraloría General de la Federación 1990.

16 pp.

34) Vázquez Nava, María Elena.

**Modernización de la Administración y la Empresa Pública.**

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1989.

19 pp.

35) Vázquez Nava, María Elena.

**Objetivo de la Simplificación Administrativa: Transparencia, Agilidad y Eficiencia.**

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

México, 1990. 11 pp.

36) William P. Leonard.

**Auditoría Administrativa.**

Ed. Diana. México. 315 pp.