



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LOS COMITES DE CONTROL Y AUDITORIA
COMO UNA FUNCION DE GOBIERNO

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A :

ROMAN HERNÁNDEZ TAPIA

ASESOR : RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MÉXICO, D.F.

SEPTIEMBRE 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 esta 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LOS COMITES DE CONTROL Y AUDITORIA
COMO UNA FUNCION DE GOBIERNO

ROMAN HERNANDEZ TAPIA

ASESOR : RINA AGUILERA H.
1996

I N D I C E

PREAMBULO	1
I.- EL CONTROL INTERNO EN MEXICO.	2
Antecedentes.	3
Desarrollo y Control de 1824 a 1982.	5
La Administración Pública y el control interno	11
II.- LOS MECANISMOS DE EVALUACION Y CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (CENTRAL Y PARAESTATAL)	14
Antecedentes.	14
Contaduría Mayor de Hacienda	17
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	19
Secretarías de Estado (Cabezas de Sector)	21
III.- LOS COMITES DE CONTROL Y AUDITORIA.	24
Introducción	25
Antecedentes	26
Objetivos	27
Estructura e Integración	29
Operación y Funcionamiento	30
Responsabilidades	31
IV.- OPINIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA OPERACION DE LOS COMITES DE CONTROL Y AUDITORIA.	38
V.- PROPUESTA	45
BIBLIOGRAFIA	51

RECONOCIMIENTOS

PROFA. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MI MÁS SINCERO AGRADECIMIENTO POR
SU PACIENCIA Y COMPRENSIÓN , ASÍ COMO
SUS VALIOSAS APORTACIONES Y SUGERENCIAS
PARA LA CONCLUSIÓN DE ESTA TESINA

SINODALES

PROF. SERGIO BALLESTEROS MESA
PROF. JAVIER HERNANDEZ
PROF. EDUARDO ENTRALA HERNANDEZ
PROF. OSCAR DIEGO BAUTISTA

AGRADEZCO LAS APORTACIONES
Y SUGERENCIAS PARA LA
ADECUACIÓN DEL PRESENTE
DOCUMENTO.

A MI MADRE

POR SUS VALIOSOS CONSEJOS
TENACIDAD E INCANSABLE LUCHA
PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS
DE LA VIDA.

A MIS HERMANOS

POR SU CONSTANTE APOYO Y CONSEJOS
PARA EL SEGUIMIENTO Y TERMINACIÓN
DE ESTE DOCUMENTO.

A MI ESPOSA

GRACIAS POR OTORGARME EL TIEMPO
QUE ERA SUYO, PACIENCIA, APOYO Y
COMPRESIÓN.

A MI HIJAS

CON AMOR Y COMO UN MOTIVO DE
SUPERACIÓN HACIA SU PERSONA.

A MIS AMIGOS
POR SU CONSTANTE APOYO MORAL
Y SEGUIMIENTO DE MI TITULACIÓN.

I

PREAMBULO

No obstante que las funciones del Sector Público han sufrido adecuaciones, teniendo como consecuencia la modificación a las estructuras administrativas, se requiere cada vez más la actualización y fortalecimiento de los mecanismos de evaluación y control gubernamental, a fin de alcanzar los objetivos establecidos por el ejecutivo federal con mayor transparencia y eficiencia dentro de un contexto que asigne el uso adecuado de los recursos.

En el Sector Público, principal usuario y administrador de los recursos federales, destinados a cubrir y satisfacer las demandas de la sociedad, resalta la relevancia del Control Interno Gubernamental que propicie la actualización, fortalecimiento y actuación de los Comités de Control y Auditoría en las Dependencias y Entidades para contribuir al avance y modernización de la administración pública, motivo por el cual se presenta el siguiente análisis.

Los apartados que se presentan en este documento abordan cuatro aspectos: Primero se comentan los antecedentes del Control Interno en México, la evolución del control de las diversas instituciones y etapas en la historia del país; segundo se señalan los diferentes organismos de evaluación y de control que intervienen en la Administración Pública Federal, sus objetivos y funciones primordiales, leyes y reglamentos que dan legalidad a su aplicación; tercero, se analiza la creación, organización, operación y funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría, motivo de ésta tesis y por último se concluye con algunas opiniones, recomendaciones y una propuesta para mejorar la organización, operación y funcionamiento de estos comités.

I.- EL CONTROL INTERNO EN MEXICO

El Control Interno o preventivo históricamente en México se ha ejercido por el poder ejecutivo, y es por lo tanto, inseparable de cualquier proceso administrativo en la Administración Pública Federal, adicionalmente al control presupuestal que ejerce el poder legislativo existen sistemas y órganos de control, preventivo o autocontrol de los propios órganos ejecutivos.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) antes SECOGEF, ha asumido de manera sistemática, uniforme y moderna dicho control y se dice que ésta no invade funciones de otros órganos del estado relacionados con la investigación y persecución de conductas delictuosas en que incurren los servidores públicos.

En algunos países "además de los órganos de control que constitucional y legalmente provienen de los congresos o parlamentos, concurren órganos y sistemas de control internos de las respectivas administraciones públicas"¹, y en todo el proceso histórico de México han existido órganos de control a posteriori o conclusivos, procedimientos, órganos o sistemas de autocontrol del poder ejecutivo, sin que pueda afirmarse por ello que exista duplicidad de acciones de control.

De conformidad con los comentarios de José Trinidad Lanz Cárdenas los órganos de control que existieron durante; La Colonia, México Independiente y Revolucionario fueron los siguientes:

- Contaduría Mayor de Hacienda (C.M.H.)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.)
- Departamento de Cuenta y Razón

¹ José Trinidad Lanz Cárdenas, La Contraloría y el Control Interno en México. SECOGEF. pág.12

- Dirección de Contabilidad y Glosa
- Tesorería General de la Federación
- Departamento de Contraloría

Cuando se habla de la contraloría y del control interno en México se deben considerar los antecedentes que existen del control interno del ejecutivo federal, así como tratar de comprender lo que constituyen actualmente nuestros sistemas de control, a través del conocimiento de los diversos medios, órganos y sistemas que han existido para la vigilancia de las múltiples fases de la administración pública.

En la época prehispánica la estructura social era con preponderancia de la clase noble y religiosa, presuponia una estructura de control social por lo que se infiere que toda sociedad aun incipiente, incluye métodos de control para conservar equilibrio y organización social. Es así que en el transcurso de la historia administrativa del país han existido servidores públicos llamados de diferentes maneras, para ejercer el control preventivo en la administración pública, tal es el caso de los Calpixque que eran los recaudadores de los tributos y el Cihuacóatl responsable de la hacienda pública de la época prehispánica hasta los comisarios públicos, delegados de contraloría en el sector público, contralores internos de las dependencias y entidades, y unidades administrativas que integran la estructura orgánica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Lo anterior impone analizar los actuales mecanismos de control^{aa} y responsabilidad de los servidores públicos a la luz de los antecedentes prehispánicos.

^{aa}.- El término control tiene dos sentidos; en el vocabulario habitual castellano (latino) la palabra control es sinónimo de verificación, inspección, crítica y comprobación. En sentido administrativo el control representa un esfuerzo para optimizar un plan al permitir introducir los correctivos necesarios a la fase de ejecución, una vez conocidos los resultados. Martha

Para conocer el origen y existencia de las actuales instituciones administrativas y legales del control, es necesario conocer y comprender los antecedentes de los diversos medios, órganos y sistemas que han existido para la vigilancia y regulación de las múltiples fases de la administración pública, dichas instituciones no surgen espontáneamente sino que son efecto de los fenómenos sociales, y son resultado de las demandas de los pueblos y de su desarrollo.

Asimismo, para conocer los antecedentes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, antes SECOGEF, que por primera vez se constituye con rango de Secretaría, es necesario retomar el pensamiento de Lanz Cárdenas, toda vez que en su libro "La Contraloría y el Control Interno en México, sintetiza de manera clara la organización de los aztecas, y de los complejos sistemas, estructuras y funcionarios que intervinieron en el control administrativo dentro de los primeros 300 años de la colonia en México.

En la organización indígena, no obstante los rudimentarios métodos administrativos, existían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos bajo el control de los Calpixque, de los Huey-calpixque encargados de concentrar todo lo que los Calpixque menores entregaban y del Cihuacóatl máxima autoridad fiscal, funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca.

El control represivo para controlar a los funcionarios de la administración fiscal (Calpixque) era rígido ya que si incurrían en malos manejos, se les enviaba a prisión y se les condenaba a muerte en tanto que sus bienes pasaban a poder del Rey, además de que sus familiares eran echados de sus casas.

patricia Hernández Ortiz , El control de gestión en la Administración Pública Centralizada en México; un enfoque macrosistémico. FCPYS, UNAM, 1988, pág. 26.

Mientras lo anterior sucedió en la etapa prehispánica, en la época colonial los sistemas administrativos eran complicados, pues existían numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y la vigilancia de la Hacienda Real. Aquí se advierten antecedentes de algunas de las actuales instituciones gubernamentales (Justicia, Policía, Hacienda y Guerra). Así en la época de la conquista y colonial se dio la función del control a través de diversos mecanismos entre los cuales podemos mencionar a la administración conjunta o colegiada; las fianzas, los juramentos, inventarios y rendición de cuentas.

Otros medios de control fueron las instrucciones y las confirmaciones reales, que podrían identificarse con lo que actualmente se denomina normatividad del control, y de manera particular en lo relativo al control de los servidores públicos y a la regulación y existencia de las visitas y juicios de residencia.

En el período comprendido de 1824 a 1917, se pone de relieve el desarrollo de la organización, la fiscalización, la preparación de la cuenta general del erario, y el control sobre las responsabilidades de los servidores públicos, mismo que fue manejado por diversas instancias; Primero por el Departamento de Cuenta y Razón, después por la Tesorería General de la Federación, por la Dirección General de Rentas, por los Comisarios y Subcomisarios de Hacienda Federal en los estados, hasta llegar a la "creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa"² como una dependencia de la Secretaría de Hacienda en el año de 1910.

². Idem. pág. 126

Las responsabilidades de los servidores públicos y la normatividad existente a la fecha han sido analizados desde la "Constitución de Apatzingán de 1814"³ hasta la Ley de Responsabilidades de 1896 con un enfoque genérico de los diversos lineamientos, a nivel constitucional y de leyes secundarias. Dichos ordenamientos fueron regulando las responsabilidades de los servidores públicos, y los cambios fundamentales se efectuaron desde la Constitución de 1857 hasta la Ley de Responsabilidades de 1870, "la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema, producto de la ejemplar gestión del presidente Benito Juárez".⁴

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se establecieron los principios jurídicos de las instituciones del control en México con relación a la Administración Pública Federal. En 1917 se crea el Departamento de Contraloría General de la Nación, previsto en la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado de diciembre del mismo año, posteriormente en 1926 se reestructura y cambia de nombre por Departamento de Contraloría "(órgano dotado de la autoridad e independencia necesaria, guardian del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional)"⁵ Para ejercer una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la nación, a través del control previo, cuya característica particular fue la independencia, ya que el Ejecutivo Federal pudo establecer este control preventivo.

Dicho "Departamento funcionó de 1917 a 1932, así como los órganos y métodos de control que se instauraron y aplicaron de 1933 a 1983, entre

³ - Idem pág. 140

⁴ - idem pág. 159

⁵ - Idem pág. 168

los que cabe mencionar a la Contaduría de la Federación y las Secretarías de Bienes Nacionales (después de Patrimonio), de la Presidencia de la República y de Programación y Presupuesto".⁶

La desaparición del Departamento de Contraloría se efectuó el 22 de diciembre de 1932 y la transferencia de sus facultades fue a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Patrimonio Nacional, además de las dos Procuradurías (la General de la República y General de Justicia del Distrito Federal).

Las razones más próximas de la extinción del Departamento de Contraloría en 1932, son las relacionadas con la supuesta duplicidad e invasión de funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la violación de principios constitucionales en varios de sus aspectos. Otro de los problemas de la existencia del Departamento de Contraloría fue la autonomía con que pretendió manejarse dicho organismo respecto de las demás dependencias, además sus facultades y atribuciones estaban determinadas por dos leyes orgánicas, la de 1918 y la de 1926, así como de sus reglamentos.

El Departamento, de Contraloría es el antecedente históricamente más directo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y constituye el primer esfuerzo en la evolución del control administrativo, para unificar los sistemas y procedimientos del control, sus facultades consistían en la fiscalización y vigilancia de los gastos públicos; en la contabilidad y glosa se precisaron atribuciones para la formación de la cuenta anual de la Hacienda

⁶.- Idem pág. 13

Pública, se avanzó en cuanto al inventario y cuidado de los bienes muebles nacionales, y la custodia de los fondos y valores.

De 1933 a 1982, existieron complejidades en la administración pública en los dos niveles de gobierno central y paraestatal, toda vez que durante su desarrollo hubo desajustes económicos (insuficiencia presupuestal, devaluaciones, etc.), políticos (complejidades en las funciones asignadas a las dependencias del ejecutivo federal) y jurídicos (freno al dispendio de recursos públicos), no obstante las ventajas que representaban los sistemas de control establecidos.

En el año de 1933 la Secretaría de Hacienda; en el año de 1935 la Contaduría de la Federación, a partir de 1947 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a partir de 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto, fueron los órganos que tuvieron a su cargo la función y las facultades de control, entre las cuales se realizaban las actividades de glosa preventiva de ingresos y egresos; fincamiento de responsabilidades y en general todas las actividades de control integral y fiscalización de las actividades de los servidores públicos.

En efecto, de 1933 a 1947 la Secretaría de Hacienda ejerció las funciones de inspección y vigilancia y las responsabilidades.

De 1947 a 1958 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, además de las anteriores, ejerció funciones de supervisión e intervención de adquisiciones, obra pública y administración de las entidades paraestatales.

De 1959 a 1976 la función de control se ejerció a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De 1976 a 1982 la Secretaría de Programación y Presupuesto realizaba las funciones de vigilancia y evaluación de los programas de inversión pública y dictaba medidas administrativas sobre materia de responsabilidades.

En esta época se presentan cambios en la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, en virtud de que en este periodo se publicó la ley de responsabilidades de los servidores públicos de 1940 y 1980, las que reglamentaron las modificaciones esenciales que tuvo la Constitución en 1857 y 1917.

Aquí se constituye la obligación de los servidores públicos de presentar declaraciones de bienes al inicio y término de sus gestiones, con la que se pretende regular las faltas administrativas.

Estas situaciones fueron la causa y motivo de la creación, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora de Desarrollo Administrativo, con el propósito de impulsar y consolidar la renovación moral de la sociedad, como órgano globalizador del control y auxiliar del ejecutivo federal. En ésta se consolidó la función del control global y general, respecto de las actividades de los servidores públicos integrantes del poder ejecutivo federal, fundamentalmente en su fase preventiva y para diferenciarlo del control conclusivo que lleva a cabo la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La última parte comprende el análisis de los objetivos y motivaciones de su creación, sus estructuras y facultades, y de la operación y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.^{bb} A partir de esta fecha la función del control, desde el

^{bb} - Ibidem Martha Patricia Hernández Ortiz, *op cit* pag. 65.

punto de vista conceptual y desde su aplicación practica cotidiana, ha venido evolucionando gradualmente para perfeccionarse.

En esta etapa se dieron a conocer los cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos (políticas, penales, administrativas y civiles), y constituye el primer intento en México del derecho disciplinario del estado, para cuidar y mantener la prestación del servicio público en función de los deberes genéricos de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

Se conciliaron las relaciones directas del control de normas, facultades de vigilancia, atribuciones y existencia de comisarios públicos. En la actualidad se entiende el control como el conjunto de acciones y actividades previstas por la ley para verificar, examinar, analizar y evaluar las operaciones realizadas por los servidores públicos, tanto del poder ejecutivo, como del legislativo y el jurisdiccional federal, en uso de sus facultades para cumplir con las funciones propias de su competencia y alcanzar así los objetivos nacionales. Al interior del Ejecutivo Federal, la función del control la realiza la SECODAM, y Externamente la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo Federal.

La función del control está sometida a una amplia y rigurosa normatividad legal sobre la materia desde la Constitución Política hasta reglamentos y circulares y las leyes ordinarias, que conforman el sistema jurídico nacional que conducen y enmarcan la función de control.

Como se puede notar los antecedentes de las instituciones responsables de llevar a cabo el control interno en México son bastantes, además de

que tienen un fundamento histórico y jurídico de los organismos que actualmente son responsables del control y de los cuales se hace referencia en el apartado siguiente.

La Administración Pública¹ enfrenta numerosos y difíciles problemas de resolver derivados de la situación política-económica que vive el país, motivo por el cual el gobierno de la república encara el imperativo de aplicar mayores y mejores recursos de control, para administrar racionalmente los recursos de la nación y para solventar las necesidades básicas de la población.

En el contexto histórico del control comprobamos que la aparición de irregularidades en el sector público, así como los esfuerzos de las autoridades para prevenirlas no son nuevas, dichas irregularidades son de tiempo atrás en las dependencias y entidades de la administración pública federal y solamente su interacción en las nuevas instituciones y la situación económica es lo que se ha configurado como deficiencias.

El esfuerzo del control interno gubernamental^{cc}, desde su aparición se ha encaminado a desarrollar, mejorar y fortalecer las acciones emprendidas en el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública; la experiencia adquirida al paso del tiempo, al presentarse alguna irregularidad ha demostrado que además de ser débil, el costo social y económico son muy altos, y por ende las acciones de solución son cada día más difíciles de aplicar, por lo que es de gran importancia fomentar de manera coordinada en el sector público las

¹.-La Administración Pública es una relación entre el estado y la sociedad que las pone en contacto, a través de la acción gubernamental ante los individuos privados. como bien lo ha dicho Wilson, la administración pública es el gobierno en acción, es decir, el movimiento del Estado cuando entra en contacto con la sociedad, Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado Capitalista, Fontamara. 1988 pág. 261

^{cc}.- La SECOGEF, precisa que el control comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración de una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos...Silvia Irene Ramos Kelly, Tesis el Control Interno Gubernamental, estudio de caso, El foro Consultivo de Contralorías Internas (FOCOCI) FCPyS, UNAM, 1989. pág. 20.

acciones de tipo preventivo que coadyuven a mejorar y evitar en lo posible las irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

Los Estados Unidos Mexicanos, organizados en una federación, tienen una cantidad importante de recursos humanos, técnicos, financieros y económicos que al combinarse convenientemente, pretenden alcanzar los objetivos y finalidades del Estado y por ende de cada uno de sus miembros, todo esto, a través de la administración pública federal.

Por eso donde se da la existencia de recursos; humanos técnicos y económicos, allí necesariamente, deberán existir acciones y actividades de control, conocido esto, estaremos en posibilidad de referirnos a la forma en la que se desenvuelve un órgano interno de control al interior de una dependencia o entidad del ejecutivo federal. Las acciones y actividades encaminadas a la vigilancia, supervisión y control de otras acciones y actividades, son connaturales a la administración, entendida como un sistema integral.

Para conocer y confirmar que tales recursos, han sido destinados a cumplir con los propósitos establecidos en un programa previamente elaborado, se debe verificar que dichos objetivos se alcanzaron y que los recursos se canalizaron adecuadamente para aquellos, ésta es la naturaleza, contenido y propósito de la función de control. En la actualidad se entiende el control como el conjunto de acciones y actividades previstas por la ley para verificar, examinar, analizar y evaluar las operaciones realizadas por los servidores públicos, tanto del poder ejecutivo, como del legislativo y el jurisdiccional federal, en uso de sus facultades para cumplir con las funciones propias de su competencia y alcanzar así los objetivos nacionales.

El propósito de dar a conocer lo que entendemos como función del control dentro de la administración pública federal, el concepto de la función de control y su respectiva aplicación en los ámbitos que le corresponden, la función de control, es también inseparable de las administraciones públicas federal, estatal y municipal, en tal contexto, la función del control es inseparable de cualquier proceso administrativo, sea este de carácter doméstico, privado o público. Por eso los controles deben ser analizados como la expresión concreta de la ideología moderna de una sociedad, en que su permanente desarrollo estimula nuevas formas de gestión con las que ayuda para promover los cambios de manera racional, sistemática, confiable y oportuna.⁴⁴

Para fortalecer la actuación del control interno gubernamental y, a fin de contribuir al avance y modernización de la administración pública federal en sus diferentes ámbitos; central, estatal y municipal, los principios del control más esenciales se orientan en este sentido, con el objeto de transmitir algunos de los conceptos teóricos, basados en la experiencia adquirida como servidor público en esta función, por lo tanto, dichos comentarios están enfocados en el contexto de los órganos internos de control y su incidencia en la administración pública federal.

Un desafío al que se encuentra la función del control interno actualmente, es el de lograr además de una puntual y exacta supervisión de la gestión pública, una modernización cabal de la administración en general, la función del control no agota su alcance en la aplicación estricta de su facultad sancionadora, va más allá y ésta consiste en

⁴⁴ - Toussaint Ribot Juan M., El Control de la Gestión Gubernamental como Instrumento de Renovación Moral de la Sociedad, FCPyS, UNAM 1989. pág.16

prevenir y evitar, en lo posible, las conductas irregulares, favoreciendo la excelencia de la administración.

II.- MECANISMOS DE EVALUACION Y CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Antecedentes

La situación económica del país, el aumento y evaluación de las actividades en el gobierno federal hacen cada vez más complejo el aparato gubernamental, por lo tanto éste requiere reforzar sus mecanismos de evaluación y control, a través de la Auditoría Pública o gubernamental⁹⁹ para mejorar su proceso y dar mejores alternativas en la toma de decisiones y lograr así los cambios deseados.

Desde su creación, la práctica de evaluaciones en las operaciones realizadas en el sector público, implicó la idea de ratificar o corregir el curso de las mismas. Con el examen y evaluación la administración pública cuenta con la retroalimentación necesaria en los procesos de control contable y financiero, Planeación, Presupuestación, Información, Control y Evaluación de la gestión de las funciones gubernamentales.

En los sexenios del presidente Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, con el propósito de detectar deficiencias, tanto en el desempeño laboral como en el cumplimiento de los planes y programas asignados a las dependencias, se realizaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar un nuevo enfoque a las responsabilidades de las dependencias y entidades del sector público, así como a la de los servidores públicos.

⁹⁹ .- Es aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la Administración Pública, con objeto de comprobar que tales hechos o circunstancias coadyuven de manera eficiente a los objetivos del Estado, Martha Patricia Hernández, *op.cit* pág 66. 67

Por otro lado, con el objeto de proteger el patrimonio del país y hacer más transparente, honrado, eficiente y eficaz el ejercicio del gasto público^a se renueva y actualiza la forma de fiscalización^b, vigilancia y evaluación de la gestión pública^c, "sin desatender la verificación de la efectividad de las operaciones".⁷

De esta manera se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ahora SECODAM, "para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública"^d esta Secretaría cuenta con un marco de legalidad mismo que le atribuye sus funciones y responsabilidades.

Este marco legal está fundamentado en el artículo 90 constitucional, el cual señala que la Administración Pública es Centralizada y Paraestatal; En la centralizada la subordinación es directa del Ejecutivo, el cual tiene como finalidad unificar el mando, así como resolver los conflictos que se deriven y sean de su incumbencia. En cuanto a la administración paraestatal la mayoría de los organismos se crean con personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo el gobierno el facultado de nombrar la directiva y cancelar los acuerdos de los organismos de gobierno.

Para este caso la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización, toda vez que regula la estructura

^a.- Se entiende por Gasto Público, cualquier erogación que realiza el Estado con cargo al erario Público, Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. pág. 10

^b.- Se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión de control de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, S.H.C.P. 1994, pág. 191

^c.- La característica esencial de la Gestión Pública es Trazarse objetivos y tomándolos como mira, anticiparse a esa evolución mediante el estudio de las tendencias de los hechos y situaciones y racionalizar la acción, vinculándola a los resultados que se persiguen. Carlos Isoard Jiménez de Sandi, Auditoría de las Operaciones del Gobierno, F.C.E 1979 pág.13

^d.- Carlos Isoard Jiménez de Sandi, Auditoría de las Operaciones del Gobierno, Fondo de Cultura Económica. 1979 pág. 9

^e.- José Trinidad Lanz Cárdenas, op cit. pág. 465

y funcionamiento de los organismos del gobierno, en cuanto a la ley reglamentaria señala a detalle un ordenamiento de la propia constitución política, tal es el caso de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por su parte las leyes ordinarias son resultado de la actividad autorizada por la Carta Magna.

En la década de los 70 surge el plan de reforma administrativa^{ff}, el que muestra la aplicación de 3 ordenamientos básicos, los cuales confieren nuevas responsabilidades a las dependencias y entidades del sector público federal sobre las acciones que deben realizarse para obtener mejores resultados en el gobierno con el desempeño de sus funciones, basándose en programas más específicos.

Los 3 ordenamientos principales fueron:

- a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- b) Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal;
- c) Ley General de Deuda Pública.

Otras leyes emitidas fueron:

- d) Ley de Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación;
- e) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- f) Ley de Obras Públicas (abrogó la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas).

El Gobierno Federal con el fin de optimizar su funcionamiento, se auxilia de mecanismos de control, que a su vez están regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual le asigna atribuciones, estructura y responsabilidades, y hacen del control la parte más importante para evitar errores, actividades innecesarias o deficiencias en su operación.

^{ff}.- La Reforma Administrativa, entendida como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles procurando generar esfuerzos similares, tanto en el sector social como en el privado. La Información para la Auditoría Administrativa en el sector público pág. 7

b) Contaduría Mayor de Hacienda (C.M.H.)

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de las cuentas públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Algunas de las atribuciones más importantes que le asigna la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda son:

1.- Verificar si las entidades; ejercen, ajustan y adecúan sus "Presupuestos de Egresos al de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y si han cumplido los Programas y Subprogramas aprobados"⁹ y la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecida en la Ley.

2.- Asimismo, elaborar y rendir: el informe previo a la Comisión de Programación, Presupuestos y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los primeros diez días del mes de noviembre siguiente a la presentación de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Este informe contiene enunciativamente comentarios generales sobre:

- "Si la Cuenta Pública se presenta de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
- Los resultados de la gestión financiera;
- La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

⁹.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Auditoría Pública. SECOGEF. Año No. 3 1992, pág. 5

- El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;
- El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para la operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares y
- El análisis de las desviaciones presupuestales."¹⁰

A la Cámara de Diputados le presenta el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, el cual debe remitir por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda faculta a ésta "para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones."¹¹ Por otro lado el artículo 21 señala que las auditorías comprenderán aspectos de verificación de las operaciones financieras, en la recaudación de los Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, asimismo, la revisión del cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas y subprogramas.

De la misma manera, la Contaduría Mayor de Hacienda, cuenta con órganos que la auxilian con funciones tan específicas como la contabilidad, la auditoría gubernamental y el archivo contable, también, cuenta con una

¹⁰ - Idem. pág. 5

¹¹ - Idem. pág. 6

Dirección General de Auditoría, otra de Administración y una más de Aspectos Legales.

La Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la cuenta pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, establece las normas, procedimientos, métodos y sistemas de auditoría y promoverá la elaboración de los manuales correspondientes para su aplicación interna.

c) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para armonizar el Sistema de la Administración Pública:

"Coordina y Organiza el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública;"¹² de acuerdo con el artículo 37 del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 28 de diciembre de 1994, norma y vigila el funcionamiento, y operación de los diversos órganos de control del sector público a nivel central y paraestatal, organiza y coordina el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización^d, desconcentración^e y simplificación administrativa^f y sanciona o en su caso denuncia las irregularidades ante el Ministerio Público.

¹².- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Auditoría Pública, SECOGEF. Año No. 3 marzo de 1992, pág. 21

^d.- Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados) S.H.C.P. op.cit pág 145

^e.- Proceso jurídico administrativo tendiente a erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de gobierno, mediante la delgación de funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos desconcentrados ubicados en las distintas regiones del país, sin que se pierda la relación de autoridad que los supedita a un órgano central. Idem pág. 145

^f.- Proceso que consiste en eliminar y compactar fases del proceso administrativo, así como requisitos y trámites, a fin de ganar agilidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos o trámites administrativos. Idem pág. 315

La estrategia del sistema durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado y la administración anterior, se encauzó hacia una acción eminentemente preventiva que a la fecha permite evitar la comisión de actos contrarios a la legalidad, a la vez que promueve la elevación de la calidad, la eficiencia y la transparencia en los servicios de gobierno.

En cuanto a sus ámbitos de aplicación, el sistema se orienta a través de dos vertientes fundamentales; "la primera que contempla los esfuerzos encaminados a promover la modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano, y la segunda, cuyo énfasis principal es el control y fiscalización del gasto público, así como la evaluación de la gestión gubernamental."¹³

Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora SECODAM, "como resultado de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal realizadas el 10. de enero de 1983 y las del 28 de diciembre de 1994, esto obedece a una necesidad histórica en el proceso de evolución de la Administración Pública Federal. En la Secretaría se concibe la integración y fortalecimiento de la función del control en el sector público, de esta manera se asumieron atribuciones antes dispersas, estableciéndose un mecanismo sistemático y global sobre las funciones de control y vigilancia en el ejercicio de los presupuestos públicos."¹⁴ Dicho mecanismo no exime a las Entidades y Dependencias de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de las áreas que manejan los recursos económicos del Estado.

¹³ - Idem, pág. 21

¹⁴ - Idem pág. 22

Las atribuciones de que se dota a la Secretaría de Contraloría, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la federación y fiscalización del gasto público federal. Con esto, se buscó garantizar no sólo el estricto apego a las leyes sino al establecimiento de una estrategia preventiva que asegurara el uso adecuado de los recursos públicos y se promoviera la eficiencia y productividad⁹ en las instituciones públicas.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, revisa y audita el gasto público a través de intervenciones directas y de los instrumentos propios con que cuentan las Dependencias y empresas públicas; verifica la racionalidad de la inversión, la confiabilidad de la información financiera con las opiniones de los auditores externos. La Secretaría de Contraloría estableció desde su creación, un sistema de fiscalización, que ha estado renovando la función de la auditoría externa o sea la de vigilancia de lo que cada entidad realiza en cumplimiento de sus programas.

d) Secretarías de Estado (Cabezas de Sector)

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos son mecanismos de control en la administración pública federal, porque entre sus actividades está a través de sus órganos internos de control vigilar y evaluar el resultado de los programas a los que se destinan recursos públicos; el funcionamiento y cumplimiento de los programas de las entidades sectorizadas, vetar sus decisiones, determinar prioridades y emitir la normatividad sobre las cuales deben regirse.

⁹.- La noción de productividad se asocia más bien con la redituabilidad financiera, que es aplicable a las actividades del Estado destinadas a producir bienes o servicios que pueden ser adquiridos voluntariamente por el usuario, significando para él un beneficio personal y en los que el volumen producido es proporcional a los recursos producidos, Carlos Isoard de Sandi, *op cit.*, pág. 44

Las Secretarías de Estado vigilan a las entidades sectorizadas, a través de auditorías externas efectuadas por sus contralorías internas a los órganos internos de control de las mismas entidades; Son normativas en su sector y se coordinan con las empresas paraestatales del propio sector para cumplir con los planes y programas de la administración pública.

Actualmente, en la administración pública federal se cuenta con dos Secretarías ejecutoras del control, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las que son globalizadoras y tienen mayor rango que las otras dependencias de la administración pública federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recauda ingresos y distribuye el gasto público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es el órgano de vigilancia del Ejecutivo Federal.

"Dentro de este esquema, se propuso asegurar que las funciones de vigilancia y comprobación se ejercerán con objetividad, imparcialidad e independencia, de aquellas actividades que por su naturaleza son sujetas a fiscalización"¹⁵

Los órganos internos de control como mecanismos de asesoría y adscritos directamente al titular de la dependencia o entidad inducen a su autonomía de esta manera, respecto del resto de las unidades administrativas de la institución.

Con lo anteriormente expuesto se obtiene independencia y objetividad en el desarrollo de sus funciones; se brinda apoyo al titular en la ejecución de sus atribuciones; se tiene el respaldo necesario en el

¹⁵.- José Carlos Cardoso, Los Organos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Federal. Revista de Administración Pública. INAP, pág. 128

ejercicio de las funciones conferidas; y se tiene libre acceso a todas de las áreas de la dependencia o entidad.

Los órganos internos de control deben de funcionar a semejanza de la SECODAM, pero su ámbito se circunscribe al interior de las dependencias y a las entidades adscritas a su sector.

su objetivo es contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la dependencia o entidad, se les ha orientado a promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos del gobierno, así como establecer los mecanismos para prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones y evitar su recurrencia.

A estos órganos se les otorgó la responsabilidad de organizar y coordinar el Sistema Integral de Control de las Dependencias y Entidades, dicho sistema constituye una fórmula eficiente para lograr coherencia y direccionalidad a los controles anteriormente dispersos.

Se ha buscado que las relaciones que se establezcan entre la SECODAM y los órganos internos de control de las dependencias y entidades paraestatales, se realicen bajo el criterio de imprimirle fluidez a los conductos informáticos, que posibiliten una efectiva racionalidad administrativa.

Paralelamente se estableció un marco de relaciones, que reguló y dio "concordancia a las acciones de la SECOGEF, y los órganos internos de control de las dependencias y entidades"¹⁶

Dicho marco de relación de acuerdo con el boletín C-003 de la SECOGEF, señala que los órganos internos de control de las dependencias son responsables de realizar las acciones siguiente:

¹⁶.- Carlos Isoard Jiménez de Sandi. *op.cit.* pág. 129

- Elaborar en coordinación y con los Organos Internos de Control de las Entidades del sector, los lineamientos complementarios necesarios para instrumentar y aplicar las normas que expide la SECODAM.

- Proponer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la incorporación de normas o lineamientos adicionales al marco normativo vigente, que coadyuven a mejorar y eficientar la creación, y funcionamiento de los Organos Internos de Control, las modificaciones a la instrumentación de la estructura orgánico-funcional y soportar las propuestas que presenten los mismos.

- Presentar a la SECODAM los reportes establecidos sobre el avance del cumplimiento del Programa Anual de Control y Auditoría, eficientar los flujos de información, y conjuntar los informes de avance mensual del Programa de Simplificación, para su envío oportuno a dicha Secretaría.

- Promover y difundir ante los Organos Internos de Control del sector los procedimientos generales de modernización, vigilancia y fiscalización de aspectos prioritarios o estratégicos del control y evaluación de los recursos públicos que expida la SECODAM, para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Asimismo, asesorar y apoyar a la creación y desarrollo de las funciones de los Comités y Subcomités de Auditoría en los Organos Desconcentrados y Entidades del sector, motivo de esta tesina y de la cual se tratara en el apartado siguiente.

III LOS COMITES DE CONTROL Y AUDITORIA (COCOAS)

El proceso de modernización administrativa^b del sector público exige la transformación radical de las empresas públicas prioritarias y

^b.- Proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales, y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Diccionario de Política y administración pública, *op.cit* pág. 685

estratégicas, y para que la actividad del estado este acorde a la nueva realidad es necesario introducir en ellas mecanismos de vigilancia y apoyo, como los COCOAS, que promuevan; una mejor administración de los recursos; establezcan las técnicas que faciliten su análisis, se les pueda juzgar en terminos de gestión, conduzcan a la obtención de mayores niveles de efectividad; eficiencia, economía y productividad de las entidades paraestatales.

En este sentido la efectividad de la función del control, parte del supuesto de que se descansa en buena medida en el orden y articulación que sus instrumentos y mecanismos tengan, de tal manera que su ejecución sea de acuerdo con el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, el cual proporcionará elementos de juicio oportunos y veraces para apoyar a la mejor toma de decisiones de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales.

Toda vez que la responsabilidad de la SECODAM es la de coordinar el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública e inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, ésta secretaría utiliza para cumplir con su actividad, entre otros instrumentos la auditoría interna que "también puede ayudar a quienes toman las decisiones, a mejorar la eficiencia, economía y efectividad de las operaciones gubernamentales al identificar en que puntos se necesita mejorar".¹⁷ Asimismo, continúa instrumentado mecanismos de control que permiten conocer más la problemática de las entidades, y como ya se indicó con anterioridad esta dependencia y las demás secretarías promueven, apoyan y asesoran la creación de comités¹⁸ y subcomités de

¹⁷ .- *Idem*, pág. 13

¹⁸ .- Reunión de personas encargadas de trabajos políticos, Título genérico de numerosos funcionarios con atribuciones diversas.

auditoría que auxilian el desarrollo de las funciones de los órganos de gobierno.

Durante los últimos años en algunos países y particularmente en Norteamérica se ha manifestado un inusitado y creciente interés respecto a los llamados Comités de Auditoría, se han escrito, escuchado y discutido numerosas propuestas de dependencias gubernamentales, asociaciones profesionales, investigadores y empresas en general relacionadas con su establecimiento, integración, funcionamiento y responsabilidades.

Estos comités se han convertido en centro de atención de quienes tienen el encargo de cuidar el sano funcionamiento de una organización, ya que estos prácticamente absorben la responsabilidad de entender adecuadamente la función financiera y de mantener el control directivo. No obstante en muchos países aún son prácticamente desconocidos, tanto en el sector privado como en el gubernamental, por ello resulta de especial importancia que en la administración pública mexicana, "a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se haya dispuesto la creación formal de los Comités de Control y Auditoría en todas las entidades paraestatales. Si bien las condiciones normativas para su establecimiento estaban fijadas"¹⁸ con anterioridad.

Efectivamente el 11 de octubre de 1983, la entonces SECOGEF publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el acuerdo que establece los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los Organos de Gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, y en el artículo 23 de dichos lineamientos, se indica que

¹⁸ - Juan Manuel Portal, Los Comités de Control y Auditoría Auxiliares de los Organos de Gobierno, Auditoría Interna, IMAI, Revista No. 5 Nov-Dic. 1991 Enc-Feb. 1992, edición especial pág.20

"Los Comités o Subcomités Técnicos especializados se integrarán y funcionarán de acuerdo con los lineamientos que establezca la Dependencia Coordinadora de Sector, y podrá invitar a sus sesiones a personas que puedan contribuir a la solución de problemas específicos."¹⁹

El Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI) también señala que un comité de auditoría puede proporcionar varios aspectos importantes de control, inclusive asegurar la independencia de la función de auditoría interna y asegurarse de que se emprenda la acción adecuada con respecto a los hallazgos de la auditoría. Toda vez que el comité de auditoría sirve por su capacidad única como importante vínculo de comunicación entre los auditores externos e internos y la administración de la operación, como un medio para reducir el riesgo de un exceso administrativo de los elementos clave de la estructura de control interno de una dependencia del sector público y de las entidades incorporadas a determinado sector.

Los Comités de Auditoría tienen como objetivo el análisis sistemático y permanente de los asuntos relativos a auditoría y control de gestión, así como presentar a los Organos de Gobierno de las entidades respectivas una síntesis y sugerencias de los análisis que realicen.²⁰ Para ayudar a este a cumplir con sus responsabilidades.

El artículo 6º del título segundo del Reglamento que Regula la Operación y Funcionamiento del Comité de Control y Auditoría señala específicamente que "El Comité será una instancia auxiliar del Organo

¹⁹.- Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, S.H.C.P., S.P.P. y SECOGEF, México, D.O.F. del 11 de octubre de 1983, pág. 2

²⁰.- Idem, pág. 6

de Gobierno y no sustituye ni diluye en su responsabilidad a aquellas instancias que por Ley o Normatividad deban realizar tareas de control y auditoría."²¹ Toda vez que se relacionan con: a) La evaluación de informes financieros y otros, b) Control interno, y c) El cumplimiento de las leyes, reglamentos y ética, de la dependencia del sector público.

Asimismo, el artículo 8º del reglamento antes citado indica que el comité tiene objetivos generales y específicos, de los cuales se señalan los más relevantes y se mencionan a continuación de manera enunciativa y no limitativa:

a).- Generales:

- Como ya se indicó, auxiliar al Organismo de Gobierno de la Entidad en el seguimiento de acuerdos sobre asuntos de Control y Auditoría, procurando agilidad, contenido técnico y objetividad en la toma de decisiones.

- Promover la eficiencia, eficacia y congruencia en la operación de la Entidad.

- Comprobar que las recomendaciones emitidas, en su caso, por la Contaduría Mayor de Hacienda se lleven a la práctica y se informe periódicamente a dicha instancia.

- Vigilar que el seguimiento de acciones que la S.H.C.P. presente a la Cámara de Diputados se elabore en los términos y plazos establecidos por esa Dependencia; igualmente vigilar que de ello se informe a la Coordinadora Sectorial.

b).- Específicos:

- Organizar acciones de todos los niveles de control (Delegados de Contraloría, Comisariatos, Contraloría del Sector-Corporativas-

²¹.- Reglamento que Regula la Operación y Funcionamiento del Comité de Control y Auditoría. México, D.F., 1989 pág. 2

Contraloría Interna y Auditoría Externa, a fin de evitar duplicidades e ineficiencias en la operación.

- Comprobar que los acuerdos que tome el Organismo de Gobierno, que sean competencia de este Comité de Control y Auditoría, se lleven a la práctica.

La Estructura, número de miembros y responsabilidades de los comités, pueden variar de acuerdo al tamaño, naturaleza y filosofía de cada organización, y de conformidad con los ordenamientos que regulan la operación y funcionamiento de estos, establecen que se integrarán como sigue:

a) Por un Presidente, que tendrá que ser el Director General de la entidad o su representante.

b) Un Secretario Ejecutivo, que es el Contralor Interno de la entidad o su representante.

c) Cuatro vocales que son:

1.- El Comisario "A" o "B" de la Entidad, designado por la SECODAM.

2.- El Director General de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la SECODAM o su representante.

3.- EL Director General de Auditorías Externas de la SECODAM o su representante.

4.- El Auditor General de la Secretaría Coordinadora de Sector o su representante.

Los integrantes del comité de acuerdo al artículo 10. del Reglamento de Operación, "deben ser servidores públicos plenamente identificados con los fines y objetivos de la entidad y deben contar con tiempo necesario para participar y cumplir con sus funciones."²²

²².- Idem, pág. 1

Ahora bien, en su operación los COCOAS deben sesionar cuando menos trimestralmente y de acuerdo al programa anual de actividades que para este efecto establezcan y, las entidades controladoras sesionarán de la misma manera, bajo una orden del día, la que deberá contener la información del avance programático presupuestal, y la situación operativa y administrativa de las entidades; además de un reporte del seguimiento de los acuerdos adoptados en reuniones anteriores.

La orden del día de las sesiones deberá contener, como mínimo;

- a).- el acta de la sesión anterior para su aprobación.
- b).- El cumplimiento de acuerdos que es la presentación y seguimiento de los acuerdos tomados en sesiones anteriores, los cuales son: denominados de: registro, pendientes, en proceso y cumplidos;

Los de registro son aquellos que no implican trámite alguno; en los pendientes se hace referencia de las causas por las que no han sido cumplidos; los considerados en proceso señalan el grado de avance, indicando el plazo para concluirlos; y finalmente los cumplidos hacen mención de la forma en que se cumplieron, anexando el soporte documental necesario.

- c).- Los titulares de las entidades deben realizar un informe bimestral o trimestral el cual, debe contener los avances, desviaciones de los trabajos y actividades realizadas durante las reuniones y justificación de la planeación estratégica de los programas y metas de la entidad y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales. Dicho informe debe contener además: La Evaluación Programática Presupuestal, Situación Financiera y Reporte del Flujo de Fondos, Desarrollo de las Operaciones, Administración y Otros Asuntos.

Conforme se incrementa la demanda para lograr un buen nivel de contabilidad y calidad de servicios en el sector público también lo hace la importancia de la relación de auditor interno comité de auditoría.

La periodicidad de las reuniones de acuerdo con el multicitado reglamento en su artículo 9º "El Comité de Control y Auditoría deberá sesionar en forma ordinaria por lo menos cuatro veces al año y podrá convocar a sesiones extraordinarias cuando así se requieran."²³ Y el artículo 10 indica que "las sesiones del Comité de Control y Auditoría se podrán realizar antes o después de las sesiones de los Organos de Gobierno en el entendido de que el Presidente comunicará en la siguiente reunión del citado Organo los dictámenes o informes generados por el Comité."²⁴

Por otro lado la mecánica de operación en la practica no es sencilla, toda vez que su realización, no se aplica como se señala en la normatividad antes mencionada, sino que está sujeta a factores de orden político-administrativo que se presentan dentro de las organizaciones, los cuales dificultan el avance o solución de la problemática que se genera en los comités.

Un aspecto importante para que el comité de auditoría cumpla con sus objetivos y sus responsabilidades, es que: Comprenda la forma de delegar la capacidad de toma de decisiones entre la administración y el personal de auditoría que participa en las reuniones. También debe considerar si la administración calcula la suficiencia de la estructura de control para prevenir, intensificar y corregir excepciones o

²³.- Revista No. 8 Año 5 Nov-Dic. de 1991, Ene-Feb. de 1992, edición especial, Auditoría Interna, Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI) México, D.F., pág. 20

²⁴.- Idem, Pág. 4

aspectos fuera de lugar; Asegurarse de hacer uso de los planes de revisión apropiados para detectar algún tipo de desviación.

Igualmente que la administración de la entidad cumpla con el control y con las estructuras de organización para lograr congruencia con las políticas establecidas por el órgano de gobierno, así como la manera en que solucionan los problemas que se enfrentan.

El comité de auditoría comprende las áreas de riesgo clave y la estructura de control interno de los informes financieros de las dependencias del sector público, supervisa el proceso de control a través de los resultados de auditorías internas y externas. La supervisión incluye la revisión de los auditores internos, la suficiencia y eficacia de la estructura de control interno de la dependencia y la calidad del desempeño para llevar a cabo las responsabilidades que tiene asignadas. También incluye el grado en que los recursos se utilizan de una manera eficiente y económica además que los programas se lleven a cabo según lo planeado.

El diseño, operación y mantenimiento del sistema de control interno es responsabilidad de la administración, el comité de auditoría es responsable de mantener una adecuada visión de su efectividad; debe conocer y entender: primero la manera específica en que los objetivos del control interno son interpretados y aplicados en la empresa; segundo si del ambiente de control existente y de los procedimientos específicos del control establecidos, puede esperarse que satisfagan sus objetivos específicos de control; y tercero si existen adecuados mecanismos de seguimiento o monitoreo que permitan detectar desviaciones o mal funcionamiento.

La participación del Comité de Auditoría debe limitarse a discutir y revisar los informes que respecto a éste sistema presenten; la administración, los auditores internos y los contadores públicos independientes, ya que cada uno de estos grupos tiene un relevante y diferente papel para contribuir al cumplimiento de las responsabilidades del comité.

Trimestralmente o cuando menos al cierre del ejercicio, el comité debe revisar y discutir los estados financieros su contenido, previo conocimiento de cualquier cambio en la aplicación de principios de contabilidad y su efecto; la administración en provisiones, estimaciones o reservas contables; cualquier transacción importante que salga de las operaciones normales o cualquier pérdida o utilidad contingente de importancia y cambios relevantes de las contingencias conocidas.

La responsabilidad del comité al evaluar los informes financieros es proporcionar la seguridad a la junta gobernante de que la información financiera proporcionada por la gerencia describe razonablemente la situación financiera de la dependencia del sector público, los resultados de las operaciones, planes y compromisos a largo plazo.

La revisión de las políticas financieras y/o fiscales y las decisiones de las políticas; así como de los estados financieros, incluyendo los mensuales y anuales; la opinión de los auditores y las cartas de la gerencia.

Las recomendaciones para participar en la selección o seleccionar directamente a los auditores externos a través de un proceso competitivo:

- Supervisar la cobertura de la auditoría externa, las cartas de compromiso del auditor y honorarios estimados;
- Revisión de la carta de presentación de la gerencia y si existe alguna discrepancia al obtener la carta, así como de cualquier problema significativo de operación o informes que afecten los estados financieros que la gerencia y el auditor externo discutieron;
- Vigilar los resultados de la auditoría y las actividades del seguimiento;
- Revisar el desempeño de los auditores, los servicios que no son de auditoría y reunirse con el auditor externo para discutir asuntos pertinentes, incluyendo si existe alguna restricción en el panorama de la auditoría, así como otros informes que requieran la aprobación del cuerpo gobernante antes de presentarlos a otras dependencias del sector público.

Un comité de auditoría no tiene que estudiar todas las áreas profundamente aunque debe conocer los factores que influyen en las valuaciones, control de contingencias, estimaciones contables, declaraciones de reportes financieros y cumplimiento de leyes y regulaciones.

Una vez que se analizan y comprenden todos los aspectos, los miembros del comité de auditoría pueden definir las necesidades de la información específica que necesitan para su análisis y puedan obtener las explicaciones en su caso; de la administración, de los auditores independientes e internos, y así separar a las áreas susceptibles que requieran de una atención más profunda pueden dedicar tiempo a obtener una comprensión amplia de los aspectos más susceptibles de las áreas

importantes y de este modo poder asesorar a la administración sobre la forma de manejar estos aspectos.

El comité también puede requerir que los auditores externos lleven a cabo o profundicen en revisiones especiales o suplementarias de ciertas áreas de control o cumplimiento no requeridas para propósitos de auditorías y los auditores externos podrían revisar las prácticas de compras de una unidad de operación. Por lo general, las revisiones adicionales se consideran junto con los requisitos de la auditoría para poder integrarlas eficazmente a la logística de la auditoría, también puede pedir que estudien el proceso administrativo y que presenten sus conclusiones. Debe asegurarse que la administración sea diligente al seguir y corregir los puntos débiles identificados y los casos de cumplimiento.

Evaluar la suficiencia de las conclusiones del auditor respecto a la fiabilidad de los reportes financieros y a segmentos de la estructura de control interno, así como las bases para llegar a dichas conclusiones, y también como pueden ser los resultados generales de los procedimientos y exámenes de la auditoría. Y considerar si el plan de trabajo de sus auditorías cubre todas las áreas a las que él o la asamblea gobernante/consejo van a referirse, por ejemplo, sería el caso de revisar las cuentas de viajes o los gastos, o unidades de organización no incluidas en el plan de cobertura de la auditoría.

Los COCOAS independientes, son de gran utilidad para la administración financiera de la entidad del sector público debido a que cuentan con la capacidad de mejorar las comunicaciones técnicas con la asamblea gubernamental y el consejo.

Los procesos de control interno, auditoría, contabilidad, e información financiera del sector público, requieren de conocimientos especializados para lograr una administración apropiada.

El comité de auditoría y los auditores internos deben conservar un grado de independencia profesional cuando evalúen el desempeño de las responsabilidades por parte de la gerencia. Sin embargo, esto no significa que se necesita o desea un papel de oponente, pues los auditores internos y la gerencia deben tener metas comunes.

El comité de auditoría tiene una responsabilidad importante al asegurarse que los mecanismos para lograr una buena contabilidad y reducir el riesgo del exceso administrativo, están en su lugar y funcionando. Es claro que uno de estos mecanismos es una relación sólida, bien orquestada y cooperativa con los auditores internos. Esta declaración de posición es un paso hacia la promoción de ese tipo de relaciones por medio de ayudar al comité de auditoría y a los auditores internos para que trabajen coordinadamente.

En cuanto al cumplimiento de aspectos normativos y legales el comité puede solicitar y supervisar revisiones especiales respecto a cualquier situación que ponga en duda el adecuado cumplimiento de la entidad con las disposiciones legales que a éste se le sujeta.

Así como, que los auditores internos cumplan con las siguientes responsabilidades: a) La revisión y aprobación de la naturaleza y alcance de la función de auditoría interna, así como la autorización y la aprobación de la junta gobernante; b) Auxiliará en salvaguardar la independencia del programa de auditoría interna.

Se asegurará que los objetivos y metas sean suficientes para satisfacer las necesidades de la administración y también se proporcione apoyo adecuado para las metas y objetivos del mismo comité.

En la revisión de resultados de auditoría se solicitará que el responsable de auditoría interna proporcione informes completos o información resumida concerniente a los resultados de las revisiones de los informes financieros, además el responsable dará comentarios con respecto al estado de las recomendaciones anteriores.

En este sentido el C.P. Juan Manuel Portal en su artículo los Comités de control y auditoría auxiliares de los órganos de gobierno señala que "Los Comites de Auditoria han sido creados para ayudar al Consejo a cumplir con sus responsabilidades y se considera que la responsabilidad de cada miembro de un consejo de administración, es representar los intereses de los accionistas como grupo y como propietarios de la entidad, dirigiendo los negocios o asuntos dentro de las leyes, actuando de la manera que razonablemente crea que resulte en el mejor interés de la entidad y con el cuidado, como lo hará cualquier persona prudente en su misma posición y bajo circunstancias similares." Cada miembro del consejo, debe apoyarse en comités auxiliares específicos que cuenten con objetividad e independencia necesarias."²⁵

En el contenido de este apartado se pretendió mostrar la manera en que funcionan y operan los COCOAS, y en el siguiente se indicarán algunas sugerencias para mejorar y facilitar la operación de estos cuerpos colegiados, resultantes del análisis realizado a la literatura emitida

²⁵ - Idem, pág. 20

por algunos tratadistas del tema, que considero oportunas señalar para su aplicación en el sector público.

IV OPINIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA OPERACION DE LOS COMITES DE CONTROL Y AUDITORIA.

Una vez que se conocen los objetivos, operación y responsabilidades de los COCOAS, en este apartado se darán a conocer algunas opiniones y recomendaciones que pueden mejorar el funcionamiento de estos, fundamentadas básicamente en el análisis de las propuestas de tres autores especialistas en el tema; Touch Ross, (los Comités de Auditoría Pública) C.P. Juan Manuel Portal en su artículo "Los Comités de Auditoría Auxiliares de los Organos de Gobierno" y de los miembros del Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI).

Para que el comité de control y auditoría cumpla con los fines para los que fue creado debe demostrar su buen funcionamiento, siendo promotor de la aplicación de las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal en el sector público, dada la situación económica que vive el país.

Los integrantes del comité de auditoría deben reflejar un balance de habilidades, así como los miembros de la asamblea gobernante que aportan su experiencia política, de gobierno y comunicación y un amplio conocimiento de las necesidades, intereses e inquietudes de la entidad. Un miembro que se considera independiente debe ofrecer pericia, técnica y experiencia, dichas experiencias deben incluir, contabilidad, reportes financieros y auditoría, aunque varios también incluyen conocimientos legales, de actuaría o de ingeniería, dependiendo de las necesidades locales y de las circunstancias. La experiencia

administrativa podría ser de gran ayuda para los miembros del comité ya que lo indicado sería que se pudieran relacionar con las presiones y demandas de las finanzas públicas y de la administración.

Los miembros del comité deben estar siempre atentos y ser honestos, deben contar con la capacidad de hacer preguntas fuertes e incisivas que en ocasiones son necesarias para poder delegar responsabilidades de la manera más apropiada. También deben contar con la capacidad de controlar asuntos controversiales y de hacer comentarios difíciles y recomendaciones cuando el caso así lo requiera.

El término de desempeño de los miembros debe ser lo suficientemente extenso para poder mantener cierta continuidad en los resultados o acuerdos a los que se llegue, y para proporcionar una memoria institucional, a fin de saber como actuar cuando se repitan situaciones ya erradicadas, aunque no debe ser demasiado extensa para evitar intromisiones de intereses institucionales. Es importante mantener un nivel uniforme de intereses de los miembros y así proporcionar nuevas perspectivas y discernimientos recientes. Touch Ross considera que los términos menores de dos años son demasiado cortos y los demás de cinco demasiado largos.

Un aspecto esencial de un comité de auditoría eficaz es la independencia de la administración y del auditor externo, La Bolsa de Valores Americana (AMEX), recomienda que todos los miembros del comité de auditoría deben estar libres de cualquier relación que pueda interferir con el ejercicio de un juicio independiente.

Con frecuencia la estructura de las entidades del sector público y de los gobiernos no separa a la autoridad gubernamental y pasa por alto la responsabilidad del manejo de la entidad.

Los comités de auditoría del sector público deben ser independientes tanto en hecho como en apariencia para obtener mejores resultados, Touch Ross recomienda que la mayoría del comité de auditoría se conforme por miembros independientes asignados por la asamblea gubernamental/consejo con una minoría de miembros de la misma, a fin de evitar parcialidades.

Al trabajar para asegurar la independencia de la función de auditoría interna y se emprenda la acción apropiada con respecto a los hallazgos de la auditoría, el comité de auditoría promoverá y logrará la cooperación mutua entre el comité, los auditores internos y la gerencia ejecutiva.

Asegurar la independencia de los auditores le permite al comité depositar un mayor grado de confianza en la información que ha sido examinada por ellos. Dicha independencia se fortalece cuando el comité es dominado por miembros ajenos a la administración de la entidad y cuando el comité se constituye en el canal de comunicación de los auditores con el consejo. Es importante que los auditores internos sean independientes lo que incluye operar independientemente de la gerencia y permanecer fuera de los obstáculos de la organización. También es importante que los auditores internos sean independientes de los funcionarios en jefe financiero y/o contable para asegurar revisiones objetivas de la estructura de control interno y el proceso de informes financieros.

La combinación de una vigilancia independiente en el reporte financiero y en el proceso de auditoría y la experiencia técnica de los miembros del comité de auditoría independiente intensificarán la contabilidad de manera importante.

Los comités de auditoría independientes ayudarán a establecer un ambiente propicio y contribuirán a la integridad del proceso de reportes financieros, así como influirán positivamente en el medio de control y la cultura en la que se lleve a cabo todo este proceso.

La contratación de los auditores externos a través de un órgano independiente a la administración constituye la mejor evidencia de esa libertad de actuación. De la misma manera se puede fortalecer la independencia del auditor interno, la contratación independiente también asegura el acceso de los auditores internos y externos al consejo de administración a través del comité, lo que deberá complementarse con la adecuada interacción entre los dos cuerpos de auditores y éstos a su vez con otros niveles de control como los Comisarios designados por la SECODAM y demás autoridades fiscalizadoras, a fin de garantizar su integral efectividad.

Para cumplir con sus objetivos y su responsabilidad, el comité de auditoría debe comprender la forma de delegar la capacidad de toma de decisiones entre la administración y el personal de auditoría que participa en dichos foros. También debe considerar si la administración calcula la suficiencia de la estructura de control para prevenir, intensificar y corregir excepciones o aspectos fuera de lugar con oportunidad.

La responsabilidad de un comité de auditoría en el área del cumplimiento de las leyes, reglamentos y ética será proporcionar

seguridad razonable a la junta gobernante de que la dependencia del sector público cumple con ellos y conduce sus asuntos éticamente y llevan controles eficaces en contra de conflicto de intereses y fraude, los pasos específicos para llevar a cabo ésta responsabilidad son:

La revisión del cumplimiento de leyes, reglamentos, la ética, las políticas y las normas; De los casos más significativos de conflicto de intereses, mal comportamiento o fraude de los empleados, la solución de los casos; y del informe escrito del auditor interno concerniente al panorama de las revisiones del cumplimiento, los hallazgos significativos y la solución y seguimiento de los mismos y de las recomendaciones.

En las instituciones donde los comités han sido establecidos, los resultados indican el reforzamiento en la independencia de los auditores, se reconoce una mayor credibilidad interna y externa respecto a la información financiera presentada y se asegura que el Consejo de Administración tenga el conocimiento suficiente respecto de las adecuaciones y decisiones de la administración. Por esto, en la medida en que se demande una mayor responsabilidad del Consejo de administración, igualmente se requerirá de un mayor apoyo y respuesta por parte de los auditores internos y externos al comité auxiliar de dicho órgano de gobierno.

Otro de los recursos relevantes para el efectivo funcionamiento de los comités de Auditoría lo constituyen los auditores internos, a quienes en la actualidad se les reconoce tanta competencia y objetividad como la obtenida de los auditores externos pudiendo proporcionar una ayuda considerablemente mayor y con costo más razonable. Al igual que los auditores externos, los internos pueden ser requeridos para examinar y reportar respecto a los puntos señalados en el apartado de procesos e

informes contables-financieros, pero por no tener cobertura mayor de las áreas y operaciones de la entidad, se les solicita su participación en aspectos en donde no interviene el auditor externo.

El comité de auditoría adicionalmente a lo requerido por la SECODAM debe interesarse, revisar y conocer ampliamente algunos aspectos, tales como:

- Posición jerárquica, y conocimiento formal de naturaleza y alcance de la función de auditoría interna.
- Estructura organizacional y recursos necesarios para cumplir eficaz y eficientemente con su responsabilidad.
- Cobertura y enfoque del programa Anual de Control y Auditoría.
- Justificación de las desviaciones respecto a los programas autorizados.
- Nivel de atención a las recomendaciones efectuadas (seguimiento).
- Necesidad o solicitud de intervenciones especiales (programas estratégicos, presunción de irregularidades y evaluaciones en general).

La Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos (GAO) considera que los comités de auditoría pueden proporcionar la perspectiva más amplia de asistencia, si cuentan con la capacidad técnica en cuanto a auditoría y contabilidad. Mientras otros autores señalan que estos pierden su eficacia cuando los miembros del comité no cuentan con la capacitación suficiente o si se percibe que no son independientes.

Es posible que los comités de auditoría logren ser excelentes herramientas de comunicación entre la asamblea gubernamental o el consejo y los funcionarios de finanzas públicas y los auditores, los

miembros independientes del comité de auditoría deben contar con la debida capacidad técnica para examinar los complejos procesos de auditoría y reportes financieros.

También deben establecer importantes lazos de comunicación para poder asesorar a la asamblea gubernamental y al consejo para ayudarlos a salir avantes de todas sus responsabilidades.

La asamblea gubernamental o el consejo debe depositar toda la confianza en las asesorías y recomendaciones dados por los miembros del comité de auditoría independiente.

El responsable de auditoría interna debe tener comunicación directa con el comité de auditoría, asistir a las juntas y reunirse en privado con este cuando menos una vez al año, como se estipula en la autorización de la función de auditoría interna y la autorización del comité de auditoría. La reunión anual debe incluir la discusión de la dependencia y objetividad de la función de la auditoría interna en su relación con la gerencia.

Considerando los mejores intereses de la organización el comité de auditoría debe ejercer un papel de supervisor con respecto a la función de auditoría interna, las actividades de supervisión incluirán: La revisión de los planes y presupuestos, estados de auditoría y las evaluaciones para asegurar la calidad requerida.

La Comisión Treadway señala, que la mera existencia de un comité de auditoría no es suficiente, ya que este debe estar atento, informado, diligente y pronto a llevar a cabo sus responsabilidades.

Las mejoras en la contabilidad es un distintivo de un funcionamiento adecuado dentro del comité de auditoría del sector público independiente. En general se pueden obtener mejores resultados en dichos órganos cuando los integrantes de estos, adopten plenamente su responsabilidad y logren que el resto de los miembros realicen lo conducente.

Finalmente quisiera reiterar que es necesario actuar en todos los niveles de Gobierno con "La Voluntad Política necesaria" para resolver la problemática de las Dependencias y Entidades Paraestatales, eligiendo cada vez la mejor decisión para la adecuada administración de los recursos federales y alcanzar los objetivos planteados, asimismo, ser congruente con las necesidades de la Administración Pública Federal.

A continuación se presentan algunas propuestas resultado del análisis realizado a los comentarios de los tratadistas del tema, la cual muestra de manera global el enfoque de dicha interpretación.

V PROPUESTA

El uso de los comités de control y auditoría en México se ha incrementado correspondiendo a la necesidad de controlar el gasto público, lograr la transparencia en las actividades del Gobierno Federal, y fomentar la cultura política en donde la deshonestidad, corrupción e irresponsabilidad no tengan espacio; compromiso realizado por el presidente Ernesto Zedillo en la toma de posesión del primero de diciembre de 1994.

El aumento de comités se ha venido incrementando en los Estados Unidos fundamentalmente, aunque en otros países como el nuestro se han

aprovechado los beneficios que brinda su instalación. Por ello es necesario fomentar una cultura administrativa y política sana, así como, establecer coordinación real con las contralorías internas de otras dependencias para fortalecer las relaciones con cada una de ellas, ya que es favorable para lograr intercambio de experiencias que pueda mantener su altura y solventar los problemas que se presenten. También es importante mantener permanente vigilancia sobre las contralorías internas de las entidades del sector.

En este contexto la SECODAM, ha emitido una serie de lineamientos para el uso de estos comités en los que se indica la normatividad aplicable a su operación, sin embargo esta Secretaría debe ampliar la supervisión sobre dichas áreas, además es conveniente apoyar, proteger, incentivar y estimular a los auditores internos para el mejor desempeño de sus actividades y así alcanzar mayores logros.

La importancia de este tema radica en que el control en México cada vez es más de carácter preventivo que correctivo y se debe a que el Gobierno Federal ha puesto énfasis en su transformación, lo que fortalece los objetivos de la modernización.

La idea fundamental de los comités de control y auditoría es que sirvan de apoyo a los Organos de Gobierno de las dependencias y entidades de la administración pública federal, como un órgano colegiado que proporcione alternativas de solución favorables a los problemas de las paraestatales, sin embargo cuando estos se utilizan como plataforma política pierden el sentido de su creación, situación que no se permitirá en la administración entrante según comentarios del presidente Ernesto Zedillo el primero de diciembre de 1994.

El comité de control y auditoría debe promover la aplicación de las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal y reorientar las actividades de la empresa, su objetivo siempre debe estar dirigido a eficientar las actividades de la entidad y por lo tanto del sector público; Debe lograr la aplicación de juicios independientes, evaluar el desempeño de las responsabilidades de la gerencia, además de evitar que se favorezca a algunos servidores públicos de las entidades que incurran en responsabilidad administrativa; Eficientar el proceso de gestión de la información, es decir que la elaboración, entrega-recepción y análisis de esta debe realizarse con oportunidad.

Algunos integrantes de comités no reciben la capacitación mínima necesaria para participar con decoro en estos organismos, así como con la capacidad técnica para examinar los estados financieros de las entidades, en virtud de que dichos elementos son improvisados. Por esto es importante adecuar y fortalecer los sistemas de comunicación establecidos entre el Director de la entidad y los miembros del comité, entre este y el auditor interno, a fin de incrementar la cultura administrativa de todos los participantes y así beneficiar la buena administración de la misma.

Es importante mantener constante supervisión sobre los aspectos contables de la organización para alcanzar la eficiencia necesaria y el adecuado funcionamiento de las entidades. Y en sus intervenciones los integrantes del comité deben dejar constancia de su participación institucional con las observaciones que detectaron, mostrándolas con claridad, considerando que aceptaron una responsabilidad que cubrir.

Fomentar la participación de los distintos exponentes, ya que esta incrementa las posibilidades de solución de la problemática detectada cumpliendo así con los planes y programas previamente establecidos.

Inyectar a los participantes del comité la idea de que un auditor debe ser técnico en el análisis de la información y político durante la exposición de las situaciones detectadas, para que su participación tenga mayor efectividad.. como se sabe algunas deficiencias tienen solución de carácter político y otras administrativo, por eso los representantes en el comité deben realizar su función, tal y como la tienen encomendada y en su oportunidad sugerir a los demás integrantes del comité que desempeñen adecuadamente su papel.

En la problemática de algunas entidades que requieren de una revisión más amplia, estas no son verificadas con la debida profundidad, toda vez que en ocasiones las contralorías internas no cuentan con los recursos suficientes para realizar el seguimiento respectivo. Tal es el caso de los movimientos relevantes que afectan los estados financieros y en de los cuales los integrantes del comité deben exigir la explicación correspondiente. En la actualidad los estados financieros no sólo pueden ser analizados por los auditores externos, los que son responsables de emitir el dictamen respectivo, sino que también lo pueden hacer los auditores internos de las dependencias y entidades.

Para la adopción y fortalecimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y resolver las deficiencias que impactan en el gasto del gobierno federal es necesaria la efectiva Voluntad política.

Es necesario realizar e incrementar campañas de mayor responsabilidad del servidor público, de la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como, llevar a cabo otras de actualización administrativa. Vigilando el adecuado cumplimiento de las leyes y reglamentos incorporados a la Ley Orgánica de la Administración Pública se obtienen grandes resultados que fortalecen el nivel del gasto público. Esta situación logra que México muestre al exterior una política estable al administrar correctamente los recursos con que cuenta. El respeto a la ley también fue un compromiso realizado por el presidente Ernesto Zedillo el 6 de diciembre de 1994, al reunirse con los legisladores del país y donde externó que la Ley está por encima de todo.

El desconocimiento de contar con un comité de auditoría no permite conocer cuales son los beneficios que puede proporcionar, y sino se instala se corre el riesgo de seguir cometiendo errores que ya fueron erradicados y subsanados por otras dependencias y que han mejorado las finanzas públicas. En tales circunstancias, lo anterior indica que la adecuada instalación, conservación y seguimiento de estos brinda enormes ventajas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública en México.

El desarrollo económico actual del país requiere de contar con finanzas públicas sanas y ante la crisis económica el gobierno federal se ha visto en la necesidad de reducir en los últimos dos sexenios la estructura de la Administración Pública, dicha reestructuración tiende a efficientar los recursos públicos.

De ahí la importancia de vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de las normas en materia de gasto público para lograr la transparencia,

eficiencia, eficacia, economía y productividad requerida. Situación que puede ser supervisada, evaluada y controlada por los comités de control y auditoría.

El Ejecutivo Federal a través de los Secretarios de estado y en especial de la SECODAM, ha promovido el control y correcto desempeño de las atribuciones asignadas. Por ello es conveniente también, promover que los comités de control y auditoría logren la independencia de los órganos de gobierno, a fin de que se aporten juicios imparciales, y alternativas más sanas que coadyuven al cumplimiento de los planes y programas encomendados.

El análisis de este tema no es de aplicación exclusiva en las entidades de un sector, sino que puede ser utilizado por las Dependencias que tienen incorporadas en su sector empresas paraestatales, de ahí que los integrantes de los comités deben estar atentos a los posibles cambios administrativos, inclusive en las modificaciones normativas de los comités y la resectorización de entidades en otras dependencias del gobierno federal.

Finalmente cualquiera que sea el enfoque que se le de a estos órganos colegiados, su implantación en las dependencias y entidades que no cuentan con ellos, en virtud de que sería benéfico instalarlos con buena "Voluntad Política" para modernizar los mecanismos de evaluación y control de la Administración Pública Federal, y así mejorar la administración de los recursos públicos.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- La Contraloría Y El Control Interno En México, Lanz Cárdenas, José Trinidad. Secretaría De La Contraloría General De La Federación. 1987
- 2.- Public Sector Audit Committees, Touch Ross, Hallmarks of Accountability 1986..
- 3.- La Auditoría Administrativa en el Sector Público (tesis F.C.P.y S.) Rodríguez León, Victor Manuel 1988.
- 4.- Programa de Auditoría Administrativa para las Delegaciones Federales de SECOFI. (tesis F.C.P. y S.) Urrutia Bénéitez, Ma. Esther 1989.
- 5.- Marco de Relación Entre los Organos Internos de Control de las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (Boletín C-003) octubre 1992.
- 6.- Carácter y Obligatoriedad de las Normas, SECOGEF. (Boletín "A") 1985.
- 7.- Normas Generales de Auditoría Gubernamental, SECOGEF. (Boletín "B") 1986.
- 8.- Normas Generales de Auditoría Pública, SECOGEF. (Boletín "B") 1993.
- 9.- Participación de los Organos Internos de Control en el Control y Seguimiento del Gasto Público para 1989 SECOGEF. (Boletín "F"-005).
- 10.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, D.O.F. 1989.
- 11.- Manual de Organización de la Contraloría Interna de SECOFI. 1992.
- 12.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editoria Porrúa.
- 13.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, SECOGEF.
- 14.- Auditoría Pública, SECOGEF. año 3 marzo 1992.
- 15.- Los comités de Control y Auditoría Auxiliares de los Organos de Gobierno, Aditoria Interna, IMAI. Juan Manuel Portal Revista No. 8 año 5,1991.
- 16.- Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, S.H.C.P., S.P.P. Y SECOGEF D.O.F. del 11 de octubre de 1983.
- 17.- Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de los Organos de Gobierno de la Entidades Paraestatales D.O.F. 4 de abril de 1984.
- 18.- Reglamento que Regula la Operacion y Funcionamiento del Comité de Control y Auditoría, México D.F., 1989.

19.- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal D.O.F. del 28 de diciembre de 1994.

20.- Auditoria de las Operaciones de Gobierno, Fondo de Cultura Económica. 1979.

21.- Los Organos Internos de Control en la Dependencias y Entidades de la Administración Federal, Revista de administración Pública. INAP.

22.- Auditoria de las Operaciones del Gobierno, Fondo de Cultura Económica, Carlos Isoard Jiménez de sandi, 1979.

23.- Los Organos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Revista de Administración Pública. INAP, José Carlos Cardoso.

24.- Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Comités de Control y Auditoria, Boletín G-001, SECOGEF, 1993.

25.- Proyecto de "Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Comités de Control y Auditoria," Boletín G-001-95, SECODAM, 1995.

26.- La Auditoria Administrativa en el Sector Público (tesis F.C.P y S)UNAM.

27.- El control Interno Gubernamental, Estudio de un caso: El foro consultivo de contralorías internas (FOCOI). (tesis F.C.P.y S.) Ramos Kelly Silvia Irene, 1989.

28.- El Control de la Gestión Gubernamental como Instrumento de Renovación Moral de la Sociedad. (tesis F.C.P.y s.) Toussaint Ribot Juan Manuel.

29.- El Control de la Gestión en la Administración Pública Centralizada en México; Un enfoque Macrosistemico. (tesis F.C.P. y S.)Hernández Ortiz Martha Patricia.