

00422
13



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL CONTROL Y LA AUDITORIA OPERATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

T E S I N A
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
ALFREDO CARMONA CASAS



ASESOR DE TESINA: MAESTRO ROBERTO MORENO ESPINOZA

MEXICO, D. F.

2003



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo suscriptorial.

NOMBRE: A. FERRER CACENA

CRIS

FECHA: 08 SEPTIEMBRE DE 2003

FIRMA: [Firma manuscrita]

ÍNDICE

PAG

PROLOGO

7

INTRODUCCIÓN

9

1. EL CONTROL Y SU IMPORTANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 12

1.1 El proceso administrativo en la Administración Pública 12

1.2 Naturaleza del Control 14

1.3 Tipos de Control o Momentos en que se ejerce 20

1.4 El Control como proceso de revisión y evaluación 21

2. LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN Y SU PAPEL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 23

2.1 Antecedentes Históricos 23

2.2 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) 26

2.3 Objetivos, Funciones y Facultades de la Secretaría General de la Federación 27

3. LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL Y SU PAPEL EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 35

3.1 Concepto de Órgano Interno de Control 35

3.2 Ubicación de los Órgano Interno de Control en las Dependencias y Entidades 37

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	PAG
3.3 Los objetivos, funciones y atribuciones de los Órganos Internos de Control	38
3.4 Normas que regulan el funcionamiento de Los Órganos Internos de Control	44
4. LA AUDITORIA OPERATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	48
4.1 Definición de Auditoria Pública y Auditoria Pública	48
4.2 Objetivos de la Auditoria Operativa	52
4.3 Fases de desarrollo de la Auditoria Operativa	54
POST SCRIPTUM	61
CONSIDERACIONES FINALES	72
FUENTES DE INFORMACIÓN	76

Agradecimientos

A mis padres

Gracias por su amor y fortaleza,
Que sin ellos difícilmente hubiera logrado concluir
el camino que había quedado inconcluso,
el cual era una enorme deuda que tenía con ustedes.

A mi esposa Elvira Laura

Por ser una solidaria, amorosa compañera y una extraordinaria esposa,
que es mi ejemplo a seguir y por el enorme amor que inicio
y nos unió desde las aulas universitarias.

A mi hijo Rodrigo Baruch

Por ser una parte muy importante en mi vida
y por su enorme inquietud por aprender
como un hoyo negro que todo absorbe.

A mis hermanos

Que de alguna manera siempre están presentes en mi existencia.
pues compartimos una parte muy bella de la misma.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por la enorme e invaluable oportunidad de acceder al conocimiento
respetando la pluralidad de ideas
que moldearon en mí lo que soy
y que moldearán a mucho más generaciones,
lo que permitirá ver con optimismo el futuro.

PROLOGO

Una de las principales inquietudes personales que dieron origen al presente trabajo fue derivado de mi experiencia laboral como auditor en un Órgano Interno de Control (OIC), por lo que la orientación del mismo esta dirigida básicamente al papel que tienen estos OIC en la función fiscalizadora al interior de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), específicamente en la otrora Secretaría de Protección y Vialidad hoy Secretaría de y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, así como el papel en la función de su desarrollo administrativo.

Ahora bien, la función del control entendida como una actividad de apoyo al quehacer directivo de la institución hace especial énfasis en la necesidad de estructurar y evaluar un sistema planeado y orientado a la mejora administrativa, toda vez que la función preponderante que tiene el control en el OIC es la de auditoria, es decir revisar y evaluar el cumplimiento de la normatividad en el desarrollo de las operaciones del quehacer institucional, independientemente de los posibles logros obtenidos en su desarrollo, generando un enorme vacío en cuanto el destino final de los recursos ejercidos o de los posibles benéficos obtenidos el respecto, sobre todo en materia de programas de índole asistencial o de vigilancia.

Lo anterior, no implica que actualmente no se estén desarrollando esfuerzos al interior de las dependencias y entidades en materia de modernización administrativa como es el caso de las estrategias de innovación y calidad que esta impulsando el ejecutivo federal, con la finalidad de mejorar la operación e imagen que de la APF tiene tanto la sociedad como al propio interior de la misma, sino que estas no han sido suficientes, lo que aunado a una falta de voluntad política a generado pocos resultados en este sentido.

De tal forma, que el presente trabajo aspira con sus limitaciones a definir el control desde la perspectiva gubernamental, el papel que tiene este control desde el punto de vista político, convirtiéndose este último en una limitante ostensiblemente en la objetividad de resultados y sobre todo en la independencia e imparcialidad de la propia función, paralelamente se definen de manera especial las atribuciones y funciones de los OIC y la descripción de la función de desarrollo administrativo, desde la perspectiva del Programa de Modernización Administrativa (PROMAP), ello con el propósito de contextualizar la función de control desde la perspectiva de la Secretaría de Contraloría de la Federación, actualmente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

INTRODUCCION

Desde el momento en que la Administración Pública capta recursos de la sociedad, con la idea de aplicarlos al bien común, surge la necesidad de comprobar su correcta utilización. Es en este momento cuando la idea de Auditoría Pública adquiere relevancia, erigiéndose como el autocontrol de la gestión administrativa y en un instrumento mediante el cual, el ejecutivo federal conoce en forma general el manejo de los recursos y, por ende, el desarrollo de los programas sustantivos.

Asimismo, hablar de Auditoría en la Administración Pública significa hacer referencia a un campo aparentemente exclusivo de los contadores públicos, con una formación técnico-contable que es importante en la medida en que han sido sistematizados conocimientos en las denominadas "Normas de Auditoría generalmente aceptadas", avaladas por un cuerpo colegiado denominado Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C.

Sin embargo, la Administración Pública es más compleja que sólo aspectos contables, y si consideramos que actualmente dicha administración se encuentra en un proceso irreversible de cambio, tendiente a hacer más transparente el manejo de sus recursos, pero al mismo tiempo mejorar la efectividad de su operación mediante formulaciones obligatorias de planes y programas alcanzables y no sólo de buenos propósitos.

Aunque, puede pensarse en la necesidad de romper con esta exclusividad pues las auditorías públicas que se practican son de lo más variado que se puede imaginar, siempre en función de la diversidad de actividades que tiene el Estado, lo que conlleva a la necesidad de conformar grupos interdisciplinarios que practiquen esas auditorías que se denominan Auditorías Operativas.

En este sentido la Auditoria Operativa cumple un papel importante en la medida en que revisa las operaciones desde una perspectiva administrativa, con la finalidad de evaluar si los controles garantizan la operación con criterio de eficiencia y eficacia.

Aunado a lo anterior, la función de Control de la gestión pública se ha reforzado y centralizado últimamente, poniéndose especial énfasis en la "nueva" concepción o papel de los Órganos Internos de Control denominados "Contralorías Internas", como órganos de apoyo tendientes a mejorar las actividades y operaciones que se realizan.

Así pues, en el presente trabajo se abordarán esas cuestiones de control y auditoría mediante el desarrollo de los siguientes capítulos.

En el primero se desarrollará brevemente el proceso administrativo en la Administración Pública, destacándose en el mismo el papel del control para a continuación definirlo y ubicarlo en el poder ejecutivo, ya que éste es el encargado de ejercerlo como control administrativo.

Este aspecto hace necesario que en el mismo apartado se tomen en cuenta los tipos de control, los cuales quedarán clasificados en: Control operativo, entendido como dominio o conducción de una situación; y, Control verificativo o de evaluación. Así mismo, es indispensable determinar el momento en que se ejerce éste, para ubicarlo concretamente en la Auditoría Pública.

El siguiente capítulo corresponde a la Contraloría General de la Federación, se dará su definición, sus antecedentes históricos descritos brevemente, sus objetivos, funciones y atribuciones.

El tercer capítulo comprende la definición del concepto de Contraloría Interna, entendida como un órgano de apoyo y vigilancia que evalúa y comprueba las operaciones efectuadas, con la finalidad de mejorar la gestión administrativa. También

se explicara su naturaleza, objetivos, funciones, atribuciones y su ubicación organizacional. Todo esto con la finalidad de entender cabalmente su funcionamiento así como su relación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El último capítulo concierne a la definición de Auditoría Pública y Auditoría Operativa. Se expondrán sus objetivos, fases y desarrollo (entre ellas la planeación general y detallada, ejecución, informe y seguimiento), y su impacto para mejorar la gestión administrativa.

Finalmente se plantearán las conclusiones y de forma complementaria un posts criptum, así como la bibliografía utilizada en la presente investigación.

1. EL CONTROL Y SU IMPORTANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1. 1 El Proceso Administrativo en la Administración Pública.

Una de las primicias fundamentales para considerar un desarrollo armónico y eficiente de las actividades encomendadas al Estado es, sin lugar a dudas, contar con una "Administración Pública"¹, eficiente y honesta, fundamentada en la adecuada y congruente definición de objetivos y metas que se alcanzarán durante la gestión administrativa.

En este sentido, la Administración Pública al igual que las empresas e instituciones privadas tienen que basar su organización en la elaboración de planes y programas para tener un mayor margen de certidumbre sobre la efectividad de sus operaciones, lo que actualmente se ha denominado "Proceso Administrativo", el cual se consolidó al integrar los procesos de planeación, presupuestación, ejecución y evaluación en el desarrollo de las actividades encomendadas al sector público.

Hoy en día el "Plan Nacional de Desarrollo"² establece la correspondencia entre los grandes objetivos nacionales y las estrategias para alcanzarlos. Es decir, se da congruencia a los planes sectoriales y se fijan las líneas generales de acción de las dependencias y entidades públicas.

¹ Decir Administración Pública es decir, a la vez, política y administración, por Administración se entiende la dirección colectiva del aparato productivo de la sociedad y por Pública se comprende el carácter político del Estado como dominio sobre la sociedad.
GUERRERO OROZCO, OMAR. La Administración Pública del Estado Capitalista, Ed. Fontamara, México 1986, pág. 22.

² El Planear es un proceso que comprende la reunión de requisitos que permitan elaborar tanto el Plan Nacional como los planes sectoriales y regionales, hacer un diagnóstico, organizar la maquinaria administrativa para su control, supervisión y ajuste. Pág. 16.

Flores de la Peña, Horacio, et. al, Bases para la Planeación Económica y Social en México, Ed. Siglo XXI, 13 ed., México, 1990, Págs. 15 y 16.

Con el presupuesto por programas se ha logrado ubicar los objetivos y definir las metas, estimar los recursos que son necesarios para su logro e identificar a las unidades administrativas responsables de su ejecución.

Asimismo, con la corresponsabilidad en el gasto público federal se pretende facilitar la operación de las dependencias y entidades, promoviendo una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y mayor eficacia en el logro de las metas. De esta manera, se fortalece la vinculación y funcionamiento del esquema sectorial a través de una participación más activa y coherente de las tres instancias o niveles administrativos de acción de nuestro gobierno (global, sectorial e institucional).

Esta corresponsabilidad conlleva a que las entidades y dependencias deberán establecer "Los planes y el sistema de procedimientos para ejecutarlos, delegar las responsabilidades y autoridades, establecer los métodos adecuados y las normas para su ejecución y valorizar los resultados"³.

Lo anterior significa, que con la complejidad y diversidad de los programas y actividades a cargo de las dependencias y entidades se ha dado origen a la delegación de funciones y responsabilidades en subordinados que apoyan a los titulares responsables de las mismas, en el cumplimiento de las metas y objetivos previamente fijados.

Pero esta delegación de funciones ha propiciado la necesidad de supervisar el desarrollo de las actividades y operaciones, por lo que se ha visto en la necesidad de apoyarse en un control administrativo que, en primera instancia, le permitirá evaluar periódicamente que los sistemas y procedimientos, así como las operaciones se estén llevando conforme a lo previsto y retroalimente el proceso administrativo para optimizar recursos.

De esta forma, el control adquiere "relevancia", pues se convierte en un elemento que permite conocer y evaluar los resultados en la gestión administrativa, por lo que se

³ LAZZARO, VICTOR. Sistemas y procedimientos, Ed. Diana, 9a. ed., 1982, Pág.132.

hace necesario sistematizar esta función para garantizar un mayor margen de confianza en el desarrollo administrativo de las funciones públicas con indicadores de gestión que posibiliten cuantificar el logro de las metas.

1. 2 Naturaleza del Control

El control es el dominio del cual se deriva la noción misma de autoridad, y secundariamente implica también la idea de vigilancia. Es importante señalar que el control en la Administración Pública es mucho más que la idea denominada control administrativo, lo cual es comprensible en la medida en que se tiene presente la variedad de funciones desarrolladas por el Estado para garantizar su estabilidad y permanencia.

Por tal motivo, el control desde la perspectiva de la función pública es "El acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos"⁴.

Como puede apreciarse en la definición, el control se ejerce básicamente como un examen y evaluación de un acto propio de la función pública.

Para efectos metodológicos y tomando como punto de referencia al autor José Trinidad Lanz Cárdenas, el control se clasificará, en razón de cada uno de los poderes y funciones propias, en control: legislativo, administrativo y judicial.

Así pues, puede decirse que el Control Legislativo es depositado en el Congreso de la Unión y se le ubica de acuerdo a sus características en:

⁴ Bileza, Rafael en: LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD, "El marco jurídico y administrativo del control en la Administración Pública Federal", en: Revista de Administración Pública, México, enero-junio 1984, núm. 57-58, pág. 30.

- La consolidación de las medidas de control mediante decretos y leyes que regulan los planes, programas, manejo de recursos económicos e incluso la conducta de los servidores públicos.
- El control presupuestal desde su aprobación hasta la evaluación de su ejercicio.
- El control político que se ejerce a través de la facultad de la comparecencia de los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal para informar de los logros de su gestión administrativa.

Por su parte, el control administrativo está a cargo del poder ejecutivo federal, el cual es considerado como el más amplio que se ejerce en la función pública y estrechamente ligado al Control de la Administración Pública. Mismo que se clasificará en los siguientes criterios:

- De acuerdo al tipo de acto que se realice desde la perspectiva de la verificación, vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección, entre otros.
- Como objeto del control: de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficacia.
- Momento o tiempo en que se ejerce el control: Preventivo, concurrente o coincidente y, por último, conclusivo o a "posteriori".
- Desde el punto de vista del sujeto activo u órgano que realiza el control, que puede ser de dos formas: Interno (cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia administración pública como un autocontrol) y Externo (cuando, en el caso presupuestal, se realiza por la Cámara de Diputados).

- En función a los efectos del control administrativo, puede ser formal cuando constata que las acciones administrativas se ajustan a la ley con efectos declarativos; o, constitutivo, en tanto la intervención de los órganos controladores generen acciones posteriores de corrección o inclusive de orden sancionatorio⁵.

Por último, el control judicial recae en el poder judicial de la federación que ejerce un control de constitucionalidad cuando se trata de analizar si los actos de la autoridad se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Magna. O también puede ser un control de legalidad que dirime controversias, todo dentro de un marco de derecho.

Después de haber clasificado en forma general al Control desde la perspectiva de la división de poderes, es necesario definir con mayor precisión al control administrativo para estar en la posibilidad de ubicar a la auditoría pública en este contexto.

Cualquier sistema de control conjuga factores que van desde los sistemas más elementales de autorización y supervisión, los mecanismos de información que proporcionen elementos de juicio para medir avances y, por supuesto, a las personas que intervienen en los distintos procesos de la administración. Todo ello, con la idea de asegurar un margen de certidumbre para alcanzar los objetivos planeados con los recursos previstos.

De tal forma, que por control administrativo se entiende como "las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garantice la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de

⁵ LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD. Op. Cit., Pág. 33.



resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal⁶.

Así pues, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación define al control como "un plan de organización, de métodos y procedimientos instituidos por la administración para asegurar que se cumplan las metas y objetivos con criterios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad, que los recursos estarán protegidos y a salvo de desperdicios, pérdidas o mal uso; y que se obtendrá y conservará información contable la cual habrá de revelarse razonablemente en los informes"⁷.

En cuanto al control interno, esta misma Secretaría lo define como un proceso efectuado por la dirección y el resto del personal diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos.

Después de haber descrito al control desde varias perspectivas es importante y necesario incorporar otra noción de control político distinto al mencionado anteriormente en el control legislativo, de antemano esta noción representa dificultades, pues sus límites, contenido y sentido son imprecisos en la medida en que sin ser jurídico o administrativo, se ejerce de manera informal por y sobre la administración pública, es decir por sus propios órganos y/o servidores públicos o por grupos o personas externas a la misma (Asamblea de representantes, partidos políticos, junta de vecinos, opinión pública, etc.).

Los fines que se persiguen con este control político es de alguna manera propiciar una conducta o actitud que se desvía de los deberes normales de un cargo público por consideraciones de índole privada (familia, amistad), pecuniaria o de

⁶ Ibid.

⁷ SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, Cuadernos del curso de examen y evaluación de los sistemas de control, folleto, México 1992, Pág. 3

estatus; o aquellas que violan normas restrictivas o cierto tipo de influencia en beneficio del grupo e individuo.

De tal forma que es necesario que un servidor público en ejercicio de funciones, intervenga en un proceso regulado, mediante la expresión de una conducta que puede ser activa o pasiva y que contraviene alguna norma jurídica, con el objetivo de lograr un beneficio personal y/o para terceros que participan en el acto de manera directa o indirecta.

Ahora bien, este beneficio no necesariamente puede ser monetario, como es el caso del tráfico de influencias, entendido esta como la acción que se emplea en una posición para alterar, omitir o influenciar los resultados de un acto o cuando se induce una resolución o el uso de información privilegiada a la que se tiene acceso por motivo del encargo, construyendo así complicidades y componendas que pueden usar en beneficio propio, como podría ser, el seguir formando parte del grupo o equipo de trabajo que accedió a altos niveles de la administración pública con la consecuente garantía de continuar teniendo influencia y altos ingresos propios del puesto público que desempeña.

Para efectos pragmáticos, en realidad más que un control se está en presencia de una influencia para la toma de decisiones que una vez tomadas éstas, se traduce en un control efectivo sobre ellas, "en términos generales, se considera control político sobre la administración pública todo aquel que sin ser jurídico o administrativo, incluye, condiciona o determina sus decisiones, antes de que estos existan, para dotarlas de un contenido determinado o para evitar lleguen a tomarse, o una vez tomadas para verificar o vigilar su cumplimiento y evitar que este se realice"⁸.

De tal forma, que este control le permite a funcionarios imponer criterios generales para el ejercicio de la función a organizaciones que están directamente a su

⁸ CHANES NIETO, JOSE, "Control político de la administración pública", en Revista de administración pública, México, enero-abril 1973, Pág. 149.

cargo, haciendo prevalecer criterios políticos sobre criterios jurídicos, administrativos o técnicos.

Como es el caso del órgano interno de control denominada "Contraloría Interna" en donde el titular de la dependencia o entidad designa al Contralor Interno tal es el caso del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIFNAL) que mediante un instrumento jurídico llamado Estatuto Orgánico (Artículo 14, fracción V) el Director propone a la junta de gobierno la designación y remoción del Contralor Interno.

Esta situación de antemano crea lazos de dependencia que para el caso que nos ocupa la podremos entender como lealtad, teniendo como consecuencia la falta o limitación de libertad de criterio y acción, para el ejercicio claro y objetivo de su función sustantiva entendida como Auditoría, aunque no exclusivamente se restringiría a esta función sino a todo su quehacer institucional.

Por otra parte, esta dependencia también se manifiesta en el desarrollo de la función de control, desde el mismo momento en que se formule el plan general de auditoría mismo que es comentado o sancionado por el titular de la dependencia o entidad en su momento, restándole de alguna forma la cobertura de aspectos susceptibles de malos manejos o de funciones prioritarios de la dependencia o entidad.

Lo que se contrapone a lo establecido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para el desarrollo de la función del órgano interno de control, la cual señala que los órganos internos de control "con el fin de lograr objetividad e imparcialidad en los juicios que emiten, deben mantener independencias sobre el desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza sean sujetas a su vigilancia y fiscalización, por lo que no realiza directamente funciones operativas"⁹.

TECIS CCN
FALLA DE ORIGEN

En conclusión hablar de control en la Administración Pública es entrar en un campo complejo que es consecuencia inmediata de la variedad de las actividades de la Administración Pública y por ende del Estado.

1.3 Tipos de Control o Momentos en que se Ejerce

El control dependiendo del momento en que se ejerce adquiere características muy peculiares que lo distinguen, siendo su clasificación la siguiente:

- Control preventivo o a priori: Como su nombre lo indica prevé situaciones diversas mediante la formulación de una serie de medidas que por lo general son lineamientos normativos como son leyes, reglamentos, circulares, procedimientos, etc., que regulen la actuación o ejercicio de la operación o actividad, para reducir los riesgos de incumplimiento o del objetivo primario de la organización.
- Control concomitante, concurrente o coincidente: se caracteriza como un control de oportunidad y está presente en toda la gestión administrativa, mediante la supervisión de los responsables de la operación, que verificarán el cumplimiento de los lineamientos normativos, procedimientos y además instrumentos administrativos que permitan la consecución del objetivo.
- Control posterior o posteriori es aquel que representa la culminación de la gestión a modo de revisión o verificación, básicamente se sustenta en el análisis y la evaluación de las operaciones realizadas como fin último mediante la formulación de elementos de juicio comparativos de los resultados obtenidos con los previstos.

Como este control es el fin de las actividades que conllevan a la obtención de resultados, es aquí en donde la auditoría se sustenta como un proceso de revisión y evaluación. En el siguiente subapartado se comentará con mayor amplitud al respecto.

1.4 El Control como proceso de Revisión y Evaluación

Un elemento importante que permite a la Administración de cualquier dependencia o entidad cumplir con los objetivos primarios de la organización es contar con un sistema de control que permita contribuir con el cumplimiento de ciertas metas u objetivos específicos.

Desde esta perspectiva es importante definir al Control en sus dos modalidades, como lo determina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La primera como "Dominio o conducción de una situación, entendida como un control operativo y es ejercido por los responsables del desarrollo de las acciones en todos los niveles de la organización a través de mecanismos de Supervisión y Control en General, que se encuentran incorporados en todo procedimiento o sistema de operación"¹⁰.

A este Control se le denomina Control Interno y constituye una herramienta para los directivos o responsables que a través de su utilización les permite conocer los distintos aspectos del desarrollo de las operaciones, así como el uso y destino de los recursos, traduciéndose en un elemento de juicio para la toma de decisiones sean preventivas o correctivas y de evaluar los resultados.

La segunda modalidad es el "Control como verificación o evaluación y es el que deben realizar elementos ajenos a la operación, que posean independencia de criterio y de acción, a fin de que puedan emitir juicios objetivos sobre la forma en que son

¹⁰ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, Cuaderno del curso de examen y evaluación de los sistemas de control, folleto, México 1992, Pág. 2.

FALTA PAGINA

22

2. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION (SECOGEF)

En este capítulo se abordan los subapartados referentes a los antecedentes históricos, cual es su papel en el ámbito de la función pública, así como los objetivos, funciones y facultades de la SECOGEF a fin de tener un panorama general de su funcionamiento y ubicarla como entidad globalizadora del control, de igual forma nos permitirá contextualizar el proceso evolutivo de la consolidación de la función del control en la administración pública, situación derivada no de una estrategia gubernamental sino más bien derivado de las demandas de la sociedad en su conjunto por tener instituciones confiables y sobre todo eficientes.

2.1 Antecedentes Históricos

En este subapartado se hablará brevemente de los antecedentes del control, operando primero a partir de 1824 hasta 1917 en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Departamento de Razón y Cuenta, la Tesorería de la Federación y la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Posteriormente, en 1917 se dan cambios que propician la creación de un Departamento Administrativo que dependía directamente del Presidente de la República, cuya denominación es Departamento de la Contraloría de la Federación, que tenía la facultad de fiscalizar la administración y destino que se diera a los bienes inmuebles nacionales, de los fondos, valores y muebles, los contratos celebrados por el Gobierno Federal y la contabilidad, fijando atribuciones para la formulación de la cuenta anual de la Hacienda Pública; el examen y autorización de los créditos en contra de la Federación, de la inspección y glosa y por último, se fijaron las bases para el establecimiento del servicio civil.

En 1932 desaparece este Departamento como consecuencia de la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dando inicio a una etapa de

dispersión de las funciones de Contraloría Pública, cuyo primer momento abarcó el período de 1933 a 1947, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidad pública. A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que desarrolló funciones de intervención en adquisiciones y obras, así como en materia de control sobre las entidades paraestatales.

"De 1959 a 1976, se estableció un sistema triangular de la contraloría entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de la Presidencia y del Patronato Nacional, que compartían funciones para el control del Sector Paraestatal"¹².

Como puede apreciarse por lo antes mencionado a partir de 1933, el control en los aspectos genéricos y globales en que debería ser unitario y sistemático se fue dispersando por materias.

"Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central de los sistemas de Planeación y Control, otorgándosele facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectara a la Hacienda Pública"¹³.

En 1982 se plantea la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que se aprueba y publica el 29 de diciembre de 1982, dando origen así a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

¹² SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, Manual de Auditoría Pública, folleto, México 1992, Pág. 23.

¹³ Ibid. Pág. 23.

Las reformas o adiciones fueron de alguna manera originadas por la situación crítica de la economía aunada al incremento de la corrupción en los servicios públicos, esta crisis del modelo económico del sexenio de López Portillo, quedó claramente evidenciado con la devaluación y la caída del petróleo, que en lugar de ser un motor o pila del desarrollo, se convirtieron en una pesada losa para la sociedad.

Para la mayoría de la población la forma directa de resentir esta crisis, fue la pérdida del poder adquisitivo y el desempleo, ocasionando que aflorara de una manera escandalosa la corrupción, que no era nada nueva en la Administración Pública, pero bajo estas circunstancias se hizo improrrogable luchar contra este fenómeno, de tal forma que esta batalla se convirtió en el punto central de las demandas de la población en todos sus estratos.

Bajo estas circunstancias la SECOGEF surge como una respuesta a la consulta popular que desarrolló durante su campaña política Miguel De la Madrid, que captó las demandas de la sociedad, que básicamente eran mejorar el manejo de los recursos de la nación haciéndolos más honestos y transparentes, así como hacer más eficaz y eficiente el aparato administrativo del Estado, esto dio origen a la tesis de renovación moral de la sociedad.

Esta Secretaría, al surgir a la vida pública, concentra las facultades dispersas de control, organiza, crea y coordina el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, sin detrimento de las facultades específicas de control que pertenecen a las dependencias y entidades de la Administración Pública, globaliza los métodos y sistemas de control e instrumenta métodos de control interno de la Administración; es decir, los controles de fiscalización, legalidad, oportunidad y de gestión, asumiendo directrices y en su caso acciones para el deslinde de responsabilidades de los servidores públicos.

ELIS CCN
FALLA LE ORIGEN

2.2 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) es un órgano que fortalece y conjunta la función de control en la Administración Pública Federal, sus acciones están encaminadas a la modernización de los sistemas e instrumentos de control y evaluación, así como prevenir y combatir la corrupción de los servidores públicos.

Ahora bien, como se menciona anteriormente los sustentos mediante el cual se fundamenta la creación de esta Dependencia, fueron los planteamientos derivados de la consulta popular que básicamente eran reclamos por los escandalosos niveles de corrupción, incapacidad y falta de vocación en los servidores públicos e ineficiente y deshonesto manejo de los recursos de la nación, quedando reflejados estos planteamientos en la tesis de renovación moral de la sociedad.

Dicha renovación moral en lo fundamental debe "Entenderse asociada íntimamente a la función de evaluación y control, lo que sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que dependiera directamente del ejecutivo federal, a la par que normara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de Control existentes, globalizara las acciones de control en un auténtico sistema de vigilancia y evaluación, en el que sin pretender centralizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del poder ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos del control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública"¹⁴.

De tal forma que la SECOGEF desde su creación hace integral la función del control aglutinado en su entorno los aspectos de normatividad, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de responsabilidad de los servidores públicos, sin involucrarse directamente en las operaciones.

¹⁴ LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD. Op. cit., Pág. 54.

Así pues, puede advertirse que la función de control no es nueva aportación, lo que sí representa es un nuevo enfoque que permite considerarlo como un auto-control del Gobierno Federal.

2. 3 Objetivos, Funciones y Facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)

Para dar cumplimiento a los compromisos de renovación moral de la sociedad la SECOGEF asume los siguientes objetivos generales:

- "Contribuir a la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación de la Administración Pública Federal.
- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública Federal.
- Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia y en su caso aplicar las sanciones administrativas"¹⁵.

Por lo anterior, en términos generales se pretende que el Ejecutivo Federal cuente con un instrumento eficaz que vigile y evalúe los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, y que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se ejerce se constituya en un medio preventivo para evitar la corrupción reforzándose el concepto de planeación, con la participación más activa del control, entendido éste, como evaluación que alimente con sus resultados toda nueva fase del ciclo de planeación.

¹⁵ SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, Marco de actuación de las contralorías internas de las dependencias de la administración pública federal, folleto, México 1992, Pág. 17.

Para poder ejercer esta función del Control en un Estado de Derecho es necesario que se cuente con un marco jurídico, que responda cabalmente a la legalidad de los actos de autoridad y especialmente a los objetivos y metas de la planificación global, este marco jurídico es el siguiente:

- Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipula que el Congreso de la Unión debe emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación. Dicha Ley Orgánica, fue reformada en diciembre de 1982, entrando en vigor el 1o. de enero de 1983, adicionándose el artículo 32 Bis, el cual señala las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).
- En lo referente a sus funciones, hay diversos ordenamientos jurídicos que regulan sus actividades; el título cuarto Constitucional, norma el régimen de responsabilidades a que los servidores públicos se encuentran sujetos en el desempeño de sus tareas, su norma reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- El artículo 134 Constitucional establece la obligación de que los recursos de que dispongan las Dependencias y Entidades Paraestatales, se administren con eficiencia y honradez y que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, servicios, así como la contratación de obra, se efectúen asegurando al Estado las mejores condiciones posibles.
- Además de los ordenamientos legales mencionados, existen otras leyes que especifican la intervención de la SECOGEF en diversos aspectos de la gestión pública, entre ellos podemos mencionar los siguientes: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley de Obra Pública; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

- Este marco legal también incluye las disposiciones que regulan los decretos de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, los cuales consideran la intervención de la SECOGEF para la fiscalización del ejercicio del gasto público.
- El artículo 26 Constitucional fija las bases de la planeación nacional y hace referencia a la relación Federación, Estado, en la que el ejecutivo federal puede efectuar acciones coordinadas con los gobiernos de las Entidades Federativas, los cuales se concretan mediante los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD).
- En este marco, la SECOGEF suscribe acuerdos de coordinación con los Gobiernos de los Estados de la República para que con la participación de sus Contralorías Estatales, se lleven a cabo en forma descentralizada, el control y vigilancia de los recursos federales que se asignen al Estado para Programas de Desarrollo Regional y para el Programa Nacional de Solidaridad.
- Por último, la SECOGEF cuenta con un reglamento interno que determina su estructura y delimita sus funciones por unidades administrativas específicas.

En lo que respecta a las funciones y facultades, la SECOGEF considera tres aspectos básicos, en concordancia con los objetivos que persigue:

De Normatividad:

- Planear y coordinar el sistema integrado de control y evaluación gubernamental.

- Opinar acerca de las normas que en sus respectivos ámbitos de competencia, emitan las entidades gubernamentales.
- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los mecanismos de control, tanto interno como externo.

De Vigilancia

La SECOGEF ejerce por excepción este tipo de actividad dado que el grueso de las tareas son desarrolladas por los órganos internos de control, denominadas Contraloría Interna, dentro de este marco se desarrollan las siguientes:

- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización y establecer las bases generales para realizar auditorías.
- Realizar visitas de Auditoría Financiera, legal, de operación y de fondos y valores.
- Revisar el cumplimiento de normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.
- Realizar evaluaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Designar a los auditores externos y comisarios de las entidades, así como aprobar la designación de los titulares de las áreas de control del sector público federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Verificar y controlar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.

De Sanción:

Como complemento de su actuación preventiva la SECOGEF, deberá conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para determinar responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en términos de ley y en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

La forma en que se instrumentan estas funciones, es a través de las actividades que desarrolla la SECOGEF, que se clasifican según el Manual de Auditoría Pública editado por la misma en:

Auditoría Pública.

Que comprende la Auditoría Gubernamental y la Auditoría Externa.

La Auditoría Gubernamental.

La realiza la SECOGEF a los Órganos Internos de Control de las Dependencias o Entidades que mediante revisiones bajo criterios de selectividad y alcance, verifica y evalúan el manejo de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental, también las Contralorías Estatales realizan este tipo de revisiones, pero sólo como un apoyo a la Federación en lo correspondiente a recursos federales aplicados a los Estados de la República.

Esta actividad también la efectúan auditores externos que designa la SECOGEF, la cual norma las líneas de acción y supervisa la calidad profesional de sus actividades.

Control y Fiscalización de la Gestión Pública

Básicamente se orienta a optimizar los procedimientos de control y fiscalización con un enfoque preventivo que asegure el manejo honesto de los recursos públicos y la observancia del marco normativo que regula la función pública.

Esta actividad se consolida mediante la actualización de la normatividad para el control y fiscalización gubernamental y la promoción de medidas preventivas para el manejo de los recursos públicos.

Evaluación Gubernamental

Es la promoción y vigilancia de las Dependencias y Entidades de su autoevaluación a través de los comisarios.

Los Comisarios son una instancia de reflexión, cuya responsabilidad es vigilar la gestión y proponer mejoras, de tal forma, que su actuación "Se inscribe en las funciones preventivas de la SECOGEF, sus tareas de evaluación se efectúan en los tres momentos del proceso; primero, en la formulación de las políticas, programas y acciones de realización; segundo, en forma paralela a la ejecución de la misma; y tercero, en forma posterior a su realización"¹⁶.

Contraloría Social

Se ejerce con características preventivas, promoviendo la participación ciudadana en las tareas de vigilancia de la actividad pública, mediante acciones

¹⁶ TEUTLY-OTERO, GUILLEPMO. "La Evaluación de la Gestión Pública El Papel de los Comisarios y Delegados de la SECOGEF", Revista de Administración Pública, Núm. 57/58 México, 1984, Pág. 109.

coordinadas de la ciudadanía y sus organizaciones a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos. La operación de esta función es a través del Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía.

Promoción de la Eficiencia en la Gestión Gubernamental

Esta actividad se realiza a través de la instrumentación de acciones tendientes a lograr la simplificación del quehacer administrativo para prevenir irregularidades agilizar las gestiones de los ciudadanos ante la administración pública federal.

Modernización, Vigilancia y Evaluación de las Empresas Públicas

Dicha actividad está enfocada básicamente a la verificación y seguimiento del cumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento así como a la promoción, seguimiento y vigilancia del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.

Responsabilidad de los Servidores Públicos

Sustentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y establece criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, misma que se encuentra dividida en cuatro títulos, el primero destinado a las disposiciones generales, el segundo está destinado a lo que podríamos denominar las Responsabilidades Administrativas, el título tercero dedicado a las Responsabilidades Administrativas y el título cuarto a la materia de Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sistematiza la función del control para convertirlo en un factor determinante para la exacta aplicación de las decisiones de política

económica y social, así como incorpora la idea de desechar los sistemas obsoletos de control y vigilancia, al orientar sus esfuerzos al ciudadano de programas prioritarios, sin descuidar la atención permanente al todo del aparato público.

Asimismo, con la facultad para realizar evaluaciones, se genera información que indique cómo y con qué se están utilizando los recursos encargados a la federación, con lo que se está en posibilidad de establecer la relación entre los recursos asignados y los objetivos alcanzados.

A pesar de lo anterior, no se orientan esfuerzos que permitan impactar de una manera positiva el quehacer administrativo desde la perspectiva de mejorar y hacer eficientes los procesos operativos y paralelamente adoptar acciones que aceleren los cambios de las estructuras administrativas con el fin de ajustarlas a las vertiginosas transformaciones de la sociedad.

3. LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL Y SU PAPEL EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En este capítulo se dará una explicación general sobre los órganos internos de control y su papel dentro de la estructura orgánica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, se explicará breve y esquemáticamente los objetivos, atribuciones, funciones y marco normativo que permiten su funcionamiento, para entender qué son los órganos internos de control, también denominados Contralorías Internas.

3.1 Concepto de Órgano Interno de Control

Como primicia fundamental es importante considerar que los órganos internos de control funcionan a semejanza de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con la diferencia sustancial de que su ámbito de competencia se ubica al interior de las dependencias o entidades.

Su finalidad principal es apoyar al titular para elevar la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus atribuciones, aportando los elementos necesarios al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental que coordina la SECOGEF, a través de la instrumentación y operación del propio sistema integrado de control de la dependencia, con el fin de que oportuna y sistemáticamente se consideren los aspectos más relevantes de la forma en que se aplican por las áreas responsables, las disposiciones, políticas, planes, normas y lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

Lo anterior, implica el ejercicio permanente y sistemático del análisis y evaluación de los resultados que aporte dicho sistema, teniendo como consecuencia que el titular de la dependencia y entidad cuente con un mayor número de elementos



para incrementar la productividad de la función pública y así tener un mayor margen de certidumbre en el cumplimiento de sus atribuciones y, en su caso, ejercer las medidas correctivas a que hubiera lugar.

De tal forma, se considera que los órganos de control denominados Contralorías Internas "son órganos de apoyo que dependen directamente del titular de la dependencia o entidad y que realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la SECOGEF".¹⁷

Partiendo de la anterior definición la actual orientación de la función de los órganos internos de control permite concretar en un sentido amplio y sólido la cobertura del control, en todas y cada una de las instancias de decisión administrativa, dentro de un marco de homogeneidad e integralidad, que se logra en gran medida en la forma en que la SECOGEF establece, actualiza y difunde la normatividad que regula su funcionamiento. Con un enfoque consistente en generar cambios sustantivos que conciben a la norma como un elemento de armonía y equilibrio sin perder su naturaleza jurídica, esta nueva visión está sustentada en evitar formular lineamientos de escritorio, ajenas a la realidad y al conocimiento de cada dependencia y entidad.

Ahora bien, la forma en que la SECOGEF establece los vínculos con los órganos internos de control es a través de las denominadas "Bases de relación que no son otra cosa que un esquema de coordinación y comunicación que facilita la operación del sistema integrado de control y evaluación de la gestión pública, conforme a los siguientes preceptos"¹⁸.

- Establecer, actualizar y difundir el marco normativo de los órganos internos de control.

¹⁷ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. El control en la administración pública, folleto S. N., México, 1992, Pág. 12.

¹⁸ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. Boletín C-003 Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control, México, Pág. 9.

- Ejercer relación directa y funcional con los órganos internos de control, en todo lo referente a las atribuciones y actividades que deban realizar.
- Concertar con los órganos internos de control cuando se requiera la emisión de normas adicionales, modificar lineamientos e instrumentar nuevos procedimientos en materia de control, etc.

3. 2 Ubicación de los Órganos Internos de Control en las Dependencias o Entidades

Dada la diversidad organizacional y operativa de las dependencias y entidades, se ubica a los órganos internos de control en un esquema orgánico función de neutralidad, con relación a las actividades operativas, para garantizar que las funciones de vigilancia y control se ejerzan con objetividad, imparcialidad e independencia de todas aquellas actividades que por su naturaleza son sujetas a fiscalización, como son: Contabilidad, tesorería, información, custodia y administración de bienes en general, organización y métodos, etc.

Ahora bien, con el propósito de asegurar el adecuado nivel decisorio de los órganos internos de control entendidos como órganos de apoyo, se les adscribe directamente con el titular de la dependencia o entidad, propiciando de esta manera, su autonomía con respecto al resto de la organización, asegurando así el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Desarrollar sus funciones en un Marco de Independencia y Objetividad.
- Servir de apoyo al titular en el ejercicio de sus atribuciones.
- Contar con un adecuado respaldo en el desarrollo de las funciones que le han sido asignadas.

- Tener libre acceso a todas las áreas de la dependencia o entidad.

Sin embargo, lo anterior presupone una dependencia mental y funcional del órgano interno al titular de la organización, pues como se mencionó anteriormente esta situación conlleva a un ejercicio parcial de las funciones de control, en la medida en que el titular ejerce influencia sobre las áreas o actividades sujetas a revisión y en consecuencia a evaluación, traduciéndose de alguna manera en selectividad para su determinación y alcance.

3. 3 Objetivos, Funciones y Atribuciones de los Órganos Internos de Control

Objetivos

Es importante señalar que los objetivos genéricos de los órganos internos de control guardan relación directa con los objetivos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, siendo estos los siguientes:

- Apoyar a la función directiva para promover el mejoramiento de la gestión.
- Promover que en la ejecución de los programas y del ejercicio presupuestal se ajuste a las disposiciones, normas y lineamientos que regulen su funcionamiento y se eviten desvíos y despido.
- Vigilar que las operaciones se realicen con apego a los programas, políticas, leyes, reglamentos y procedimientos a que se encuentren sujetos.
- Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros se lleven a cabo en términos de economía, eficiencia, eficacia

y que las metas y objetivos se cumplan con efectividad. Mediante supervisiones, auditorías y diversas intervenciones de variada índole.

- Realizar la evaluación de la gestión de la dependencia o entidad y promover la autoevaluación en el interior de cada una de las áreas que la integren.
- Promover controles internos que coadyuven a la protección de los recursos, la obtención de información suficiente, oportuna y confiable, la promoción de la eficiencia operacional y el apego a las leyes, normas y políticas en vigor.
- Promover recomendaciones tendientes a aprovechar las oportunidades de mejorar o a corregir deficiencias y desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones y realizar las acciones de seguimiento correspondiente.
- Prevenir la corrupción entendida ésta en el sentido más amplio, es decir, deshonestidad, negligencia, ineficiencia o incapacidad de los servidores públicos de la dependencia o entidad.

De lo anterior se derivan las siguientes atribuciones:

Atribuciones

Corresponde a los órganos internos de control de las dependencias de la Administración Pública Federal el despacho de los siguientes asuntos:

- Organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control de la Dependencia, que permita apoyar al titular para vigilar que las disposiciones, políticas, planes, programas, presupuestos, normas, lineamientos,

procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación en concordancia con las normas y lineamiento que expida la SECOGEF.

Este sistema se define como "El Conjunto de Indicadores que permiten analizar oportuna y sistemáticamente la congruencia y la efectividad en el funcionamiento de los instrumentos, procedimientos y mecanismos de control y evaluación que interactúan dentro y entre los sistemas de regulación, apoyo y operación de la Administración Pública Federal".¹⁹

Como se aprecia, la anterior definición considera a los indicadores no son otra cosa que elementos que reflejan de manera cualitativa y cuantitativa el logro de metas y objetivos.

Por ejemplo, el otorgamiento del servicio de atención médica de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que tiene como indicador de gestión el total de atención médica, las cuales representan el parámetro para determinar el alcance e impacto tanto de cantidad como de calidad (aspecto bastante cuestionable) del servicio, proporcionando de esta forma elementos para evaluar la gestión pública, con la finalidad de prevenir, corregir o valorar las acciones realizadas de tal forma que a la evaluación se le debe considerar "Un medio a través del cual se promueve que las acciones del gobierno conduzcan a la satisfacción de objetivos predeterminados por las demandas políticas, sociales y económicas de la sociedad"²⁰.

- Expedir las normas y lineamientos que en concordancia y complementariamente a las que expide la SECOGEF, regulen el Sistema Integrado de Control.

¹⁹ SECRETARÍA DE LA CONTALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, Marco de actuación de las contralorías internas de las dependencias de la administración pública, Folleto, México, 1992, Pág.

²⁰ TEUTLI OTERO, GUILLERMO. "La Evaluación de la Gestión Pública; el papel de los comisarios y delegados de la SECOGEF", en: Revista de administración Pública, Enero-Junio 1984, Núm. 57-58, pág. 99

ELIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Vigilar y comprobar el cumplimiento, por parte de las áreas de la dependencia, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, contabilidad, organización y procedimientos, deuda, administración de recursos humanos, materiales y financieros, patrimonio y fondos y valores de su propiedad o al cuidado de la Dependencia.
- Opinar, previamente a la expedición, sobre los proyectos de disposiciones, políticas, normas y lineamientos, así como, podrá requerir la expedición de normas adicionales para mejorar el desarrollo de las atribuciones de las áreas competentes.
- Apoyar a la SECOGEF en la expedición de bases y normas para la realización de supervisiones y auditorías.
- Formular con base a los resultados de las supervisiones y auditorías que realice, las observaciones y recomendaciones con la finalidad de incrementar la eficiencia y eficacia de sus acciones. Así mismo establecerá un seguimiento de la implantación de dichas recomendaciones.

Esto es, comprobar que las irregularidades o desviaciones que se detectan durante la revisión sean subsanadas para mejorar la operación y funcionamiento del área. Básicamente se alcanza, a través del informe ejecutivo de resultados y las denominadas cartas compromiso, que representan el medio por el cual el responsable del área se obliga a aceptar y adoptar las medidas necesarias para corregir la irregularidad.

- Informar al titular de la dependencia, de acuerdo con las políticas que éste establezca, sobre los resultados que proporcione el Sistema Integrado de

Control, así como de la evaluación de las áreas de la dependencia que hayan sido supervisadas y evaluadas.

La Contraloría Interna podrá opinar sobre los informes de evaluación que integren y presenten al mismo titular, las áreas competentes.

- Proporcionar a la SECOGEF, la información y elementos que ésta requiera para el desempeño de sus atribuciones, la cual es turnada periódicamente y constituye el vehículo a través del cual se establece la comunicación de resultados de la gestión, mediante los reportes de observaciones relevantes y de seguimiento de medidas correctivas, estos documentos proporcionan los elementos de juicio para identificar deficiencias y desviaciones en las operaciones y promover acciones para su corrección. *²¹
- Atender las quejas que presentan particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas de la dependencia.
- Constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan de acuerdo con los términos que las leyes señalen y con las normas y lineamientos que expida la SECOGEF.

Funciones

Derivado de las atribuciones antes mencionadas, corresponderá a los órganos internos de control la ejecución de las siguientes funciones específicas, mismas que están contenidas en el "Manual de Auditoría Pública". *²²

²¹ • Para mayor información al respecto, consultar El Boletín E001 Lineamientos Generales para la presentación de Reportes del Sistema de Información Periódica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. S. A., México, 1992.

²² • SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, Manual de Auditoría Pública, México, 1992.

De Evaluación y Control

- Evaluar cuantitativa como cualitativamente el avance de los programas a cargo de la dependencia o entidad y las acciones realizadas conforme a los lineamientos de SECOGEF.
- Vigilar que los recursos se utilicen conforme a lo aprobado en el presupuesto de egresos de la Federación y conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Levantar las actas administrativas y los pliegos de responsabilidades que procedan.
- Notificar las responsabilidades identificadas en las auditorias y proceder en su caso.
- Aplicar, en su caso, las sanciones procedentes conforme a la normatividad aplicable.

De Quejas y Denuncias

- Atender las quejas y denuncias y dar seguimiento al desahogo de ellas.
- Registrar y controlar las quejas y denuncias.
- Orientar e informar a los particulares y servidores públicos que presenten quejas y denuncias, sobre su trámite y desahogo.

3. 4 Normas que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control

Los mecanismos normativos mediante los cuales se sustenta el funcionamiento de los órganos internos de control, están en función directa a las atribuciones que le confieren la ley orgánica de la Administración Pública Federal a la SECOGEF, a través del artículo 32 bis en sus fracciones I, II y es mediante boletines que la SECOGEF comunica y difunde normas, lineamientos y otras disposiciones, dichos boletines se clasifican en:

"A" Carácter y Obligatoriedad de las Normas.- Establece que las normas, pronunciamientos, lineamientos y otras disposiciones de los boletines son de observancia obligatoria para los órganos internos de control, haciendo destacar que en los titulares de las dependencias y entidades recae el compromiso de implantar y mantener un sistema de control, así como las acciones para corregir deficiencias detectadas.

Esta obligatoriedad de las normas y pronunciamientos permite unificar las tareas de control y auditoría, además establece estándares de calidad en el desarrollo de las mismas.

"B" Normas Generales de Auditoría Pública.- Estas normas son los requisitos de calidad relativos a la personalidad de los auditores públicos, el trabajo que desarrollan y a la información periódica que reportan al titular de la dependencia o entidad, como a la SECOGEF.

Aquí habría que hacer un paréntesis, pues la primera norma personal señala como requisito, que todo auditor público debe de ser imparcial.

Además, especifica una serie de impedimentos que inhiben esta imparcialidad, como es el caso de los "Prejuicios que resulten de prestar servicios o de guardar

lealtad a determinado grupo, organismo o nivel de gobierno"²³. De tal forma que los directivos responsables de la función de auditoría, deberán adoptar medidas para evitar esta situación, sin embargo no especifica nada sobre los niveles directivos que sin duda, su dependencia al grupo o persona que hicieron posible su nombramiento, limitan ostensiblemente este concepto de imparcialidad, en la medida en que deben lealtad a los mismos.

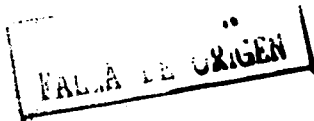
Esta situación es similar en los impedimentos externos que limitan la auditoría o interfiere la labor del auditor, como es el caso de la autoridad de un factor externo "Para invalidar o influenciar el juicio del auditor en cuanto al contenido apropiado de un Informe de Auditoría"²⁴. En este sentido la Administración Pública está conformada por equipos de trabajo que se ramifican por todas las entidades y dependencias, lo que hace posible limitar o influenciar un informe o actividad de auditoría que perjudique a algunos elementos de este equipo, ocasionando perjuicio en la imparcialidad e incumplimiento de una evaluación de fondo a la operación o actividad sujeta a revisión.

"C" Normas para la Organización y el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control.- Son normas que regulan la organización y funcionamiento de los órganos internos de control, estableciendo el concepto, naturaleza, atribuciones, objetivos y funciones, así como la relación que deben guardar con otras instancias.

Este boletín está integrado a su vez por los boletines C-001, C-002 y C-003.

"D" Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. (Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución) .- En este documento se establecen los criterios generales que regulan las funciones de planeación y ejecución del control y auditoría en la Administración Pública Federal, aplicable a los órganos internos de control y contempla los siguientes aspectos:

²³ Ibid.



- Consideraciones para la planeación del control y auditoría, cabe hacer notar que en este punto se especifican los principales aspectos del proceso de planeación, así como, los reportes que dentro del mismo se generen.
- Los tipos de Auditoría que se practican en la Administración Pública Federal.
- Las condiciones generales para la ejecución del trabajo de control y auditoría, que en cumplimiento a las normas generales de Auditoría Pública se deben observar en lo referente al examen y evaluación de los sistemas de control, supervisión del trabajo y tratamiento de irregularidades. Como se puede deducir este punto abarca todo el proceso de auditoría desde su inicio hasta el término, esto es desde la planeación general, programa específico de la revisión, ejecución e informe de resultados.

Para garantizar homogeneidad en la elaboración de estos programas la SECOGEF elaboró los boletines denominados serie "D" que contienen los lineamientos mínimos a cubrir en el desarrollo de una revisión, estos boletines prácticamente cubren todos los aspectos del quehacer administrativo de la gestión pública.

"E" Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría.- (Lineamientos Generales para el Informe) . Determina cómo informar a SECOGEF sobre la aplicación de los programas anuales de control y auditoría de los órganos internos de control mediante cortes trimestrales, los tipos de informes son: ejecutivo, reporte de observaciones relevantes y reporte de seguimiento de medidas correctivas. Este punto representa el corolario a la función de auditoría, pues es aquí donde se fundamenta la actividad de auditoría y la de apoyo al titular, proporcionándole evaluaciones de las áreas sujetas a revisión y a su vez informa a SECOGEF para su conocimiento.

²⁴ Ibid. , Pág. 92

"F" Otras Disposiciones.- Este boletín norma la participación de los órganos internos de control en el Control y Seguimiento del gasto público.

Como se puede deducir los lineamientos contenidos en estos boletines permiten a los órganos internos de control, contar con elementos para determinar áreas o actividades susceptibles de incurrir en desviaciones y al mismo tiempo proporcionar un mayor margen de certidumbre al titular en la toma de decisiones, en el siguiente apartado se hablará con más detalle del proceso de auditoría operacional específicamente como una función del control a posteriori.

4. LA AUDITORÍA OPERATIVA EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA

4. 1Definición de Auditoria Pública y Auditoria Operativa.

Como se estableció en los anteriores apartados, la función de control en la Administración Pública está encomendada a una entidad globalizadora denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que a través de los órganos internos de control denominados Contralorías Internas ejercen operativamente esta función, la cual está sustentada en gran medida en la ejecución de auditorías, que no son otra cosa que revisiones o evaluaciones de la gestión administrativa, de tal forma que la auditoría puede conceptualizarse en términos generales como "La revisión y examen sistemático de una actividad o grupo de actividades, que realiza personal independiente a la operación"²⁵.

De esta definición se desprende que la Auditoría es un Control Posterior, que se sustenta en la existencia de un sistema de información y por ende de control, que será sujeto a evaluación y dictamen, para opinar sobre la congruencia de los controles operativos, pero también emitirá un juicio sobre el cumplimiento de objetivos y programas sujetos a revisión.

Ahora bien, la Auditoría Pública se define como "Una función independiente de apoyo a la función ejecutiva, orientada a la verificación, examen y evaluación de la organización, de la planeación, de los controles internos, de la productividad tanto interna como externa y de la observancia de la legislación aplicable a las áreas y operaciones de la dependencia o entidad de la Administración Pública, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia y eficiencia con el manejo de los recursos para el efectivo logro de metas y objetivos"²⁶.

²⁵ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, Cuaderno del curso de auditoría pública, Folleto, México, 1992, Pág. 2.

²⁶ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, Manual de auditoría pública, México, 1992, Pág. 77.

La anterior definición implica que la magnitud, complejidad y diversidad de los programas y actividades a cargo de las dependencias y entidades, han propiciado la necesidad de realizar revisiones a estas variadas actividades de la gestión administrativa, se puede establecer que al amparo de esta visión la auditoría no es privativa o exclusividad de una profesión específica, dado que en función a la particularidad de las actividades, se requiere en consecuencia de profesionales especializados, así por ejemplo la práctica de una Auditoría en obra Pública requerirá la participación de un Ingeniero o Arquitecto que tenga los conocimientos técnicos necesarios para revisar, evaluar y emitir un juicio de los trabajos desarrollados en función a las especificaciones técnicas pactadas en un contrato previamente elaborado.

Otro ejemplo, sería la revisión a un sistema de vigilancia y seguridad del Agrupamiento Montado de la Secretaría General de Protección y Vialidad que básicamente es otorgado mediante el uso de caballos, por tal motivo, es indispensable determinar las condiciones físicas, tipo de alimentación, cuidados médicos y condiciones de salubridad que guarden los animales, para estar en posibilidad de evaluar la cantidad y calidad de este servicio, por lo que la participación de médicos veterinarios que con sus conocimientos técnicos emitan un informe con los suficientes elementos de juicio para dictaminar las condiciones generales de los mismos y de esta forma establecer la cobertura real del servicio en función al número de elementos que cubren este tipo de vigilancia.

Ahora bien, en este proceso de revisión es indispensable una supervisión estrecha por parte de personal capacitado y con experiencia del órgano interno de control para comprobar la correcta aplicación de los principios normativos que en materia de revisión y evaluación del sistema de control a emitido la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

Lo que no se pone en tela de juicio es que la Contaduría Pública de nuestro país, es la única profesión que se ha abocado al estudio y sistematización de esta actividad, razón por la cual, sus bases y fundamentos de la auditoría han nacido al amparo de ésta, motivo por el cual la administración pública a efectuado esfuerzos sostenidos para adecuar estos fundamentos para darle a la función de auditoría la consistencia y credibilidad necesaria que permita construir metodologías que den certeza a la misma.

Por otra parte, la Auditoría Pública en función a quien la realiza se divide en Auditoría Externa y Auditoría Interna.

La Auditoría Externa:

"Este tipo de revisión se lleva a cabo por profesionales independientes de la entidad y que en consecuencia, no dependen jerárquicamente de la misma, su campo de acción es muy vasto, ya que normalmente puede comprender todos los campos de auditoría"²⁷. Sin embargo el enfoque que tradicionalmente ha tenido este tipo de revisión, ha sido la emisión de un dictamen sobre la razonabilidad de los estados financieros de las entidades, esta actividad es normada y controlada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Auditoría Interna:

"Es aquella que se realiza dentro del ámbito de una organización o entidad, para dar servicio a la misma y es realizada por personal que depende económicamente de dicha entidad. Aún cuando existe dependencia económica, es requisito indispensable para su buen funcionamiento que exista una absoluta independencia mental"²⁸. Su importancia radica en que se constituye en un instrumento de control interno, que

²⁷ Adam, Adam y Becerril Lozada. La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.C. 1989, 2a. reimp. Pág. 19.

²⁸ Ibid. Pág. 18.

revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de estos controles, generando información a los responsables de la dirección y operación.

De tal forma la auditoria se ha convertido en un mecanismo coadyuvante del control, sin embargo se debe tener cuidado en no confundir este concepto, ya que mientras la auditoria constituye un mecanismo de control del sector público, el control no necesariamente significa o implica el uso de la Auditoria.

La Auditoria de acuerdo con sus objetivos se clasifica en Auditoria Especifica e Integral, en la primera se refiere a revisiones determinadas, aisladas y limitadas con alcances, enfoques y objetivos particulares y es aquí en donde se ubica a la Auditoria Operativa.

Según el *Manual de Auditoria Pública de la SECOGEF*, La Auditoria Operativa está orientada a la revisión, examen y evaluación de la planeación de la función y de los Controles Internos Operativos que la regulan con objeto de que aseguren economía y eficiencia en la programación, manejo y salvaguarda de recursos para el adecuado cumplimiento de los objetivos, incluyendo aquellos aspectos relacionados con:

- Definición de metas y objetivos.
- Plan General de Acción.
- Presupuestos de Operación e Inversión.
- Existencia y aplicación de Manuales de Normas, Políticas y Procedimientos.
- Flujo de Operación.
- Uso y archivo de documentación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Sistemas basados en procedimiento electrónico de datos.
- Salvaguarda de recursos.
- Cumplimiento de leyes y reglamentos aplicables en materia de economía y eficiencia.
- Adquisición, uso y destino final de recursos.

Este tipo de auditoria se efectúa invariablemente revisando operaciones y no personas o departamentos, normalmente la realiza el área de auditoría interna de la dependencia o entidad.

Auditoria Integral.- Es la evaluación del grado y forma de cumplimiento del objetivo de una dependencia o entidad.

Para poder comprender con mayor claridad la función de Auditoria en el siguiente subapartado se mencionarán sus objetivos.

4.2 Objetivos de la Auditoria Pública

De acuerdo a lo señalado en el *Manual de Auditoria Pública*, editado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los objetivos de ésta son:

a) Verificar, Examinar y Evaluar :

- Los recursos financieros, humanos y materiales que solicitan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, son adquiridos en términos de ECONOMIA, en cantidad, calidad y costo.

- Los recursos financieros, humanos y materiales adquiridos y existentes se manejan con EFICIENCIA, garantizando que los mismos resulten suficientes y no excesivos para llevar a cabo sus funciones.
 - La combinación de recursos y funciones que se llevan a cabo en términos de operación y registro, aseguren la EFICACIA necesaria para guardar una óptima relación entre bienes y servicios utilizados y producidos para alcanzar metas y objetivos.
 - Como efecto de las causas anteriores, las metas y objetivos encomendados se alcanzan de manera EFECTIVA.
- b) Determinar los errores e irregularidades, sus causas y efectos, así como emitir conclusiones y recomendaciones que coadyuven a la mejora de la operación para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos.
- c) Dar puntual seguimiento a la implementación de las recomendaciones preventivas y correctivas para determinar el grado en el que son atendidos.

Como se puede observar estos objetivos están íntimamente ligados con los términos de ECONOMIA, EFICIENCIA, EFICACIA Y EFECTIVIDAD es decir, en una palabra buscando una óptima gestión pública, que satisfaga y cumpla con sus Programas y Objetivos.

Para cristalizar estos objetivos en actividades concretas se elaboran programas de auditorías que es el aspecto que abordará el siguiente subapartado.

4.3 Fases de Desarrollo de la Auditoria Operativa

Recordando la definición de auditoria operacional que consiste en el examen de las áreas de operación de una dependencia o entidad, para determinar si se tienen los controles suficientes para operar con eficiencia, tendiendo a disminuir los gastos e incrementar la productividad, se infiere que los objetivos de este tipo de auditoria busca entre otras cosas: Determinar pérdidas y deficiencias, identificar mejores métodos de trabajo, mejorar las formas de control y lograr la consecución de operaciones más eficientes.

Ahora bien, para llevar a cabo en forma sistemática y ordenada la práctica de este tipo de auditoría, es necesario contar con programas que especifiquen los objetivos que se pretendan alcanzar, esta programación se realiza en dos niveles:

El primero lo constituye el Programa Anual de Control y Auditoria, el cual básicamente incorpora todas las intervenciones que en un año calendario pretende ejecutar el órgano interno de control (se incluyen a todos los tipos de Auditorias) .

El segundo nivel son los Programas Especificos de Revisión que son las Auditorias previstas en el Programa Anual y detallan las actividades que se llevarán a cabo y duración de cada intervención.

Para elaborar este tipo de programación es indispensable considerar los lineamientos contenidos en los boletines que integran la serie "D" emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (Ver supra págs. 36 y 37) .

En todo este proceso de programación, se debe considerar los factores de importancia relativa, riesgo potencial y calidad de los controles, las desviaciones derivadas de los indicadores financieros y de productividad, las acciones de seguimiento a observaciones relevantes y en forma prioritaria "Incorporar los

requerimientos de los niveles directivos y autoridades competentes, por lo cual el programa deberá ser oportunamente comentado y sancionado por los mismos²⁹.

De esta situación, se infiere que al ser sancionado y autorizado la Programación de las Auditorías, el titular de alguna manera selecciona las áreas específicas donde se practicará la revisión así como su alcance, restando independencia al órgano interno de control, en la determinación de áreas que requieran ser auditadas, sin embargo como punto a favor de la función de auditoría la Secretaría de la Contraloría General de la Federación solicitará revisiones en rubros específicos con carácter de obligatoriedad, permitiendo de esta forma cubrir aspectos susceptibles de ineficiencias, como se señaló anteriormente.

Previamente a la ejecución de una auditoría se deberá formular un programa específico, que señale en forma detallada los objetivos y alcances, así como los procedimientos que se van a aplicar y las actividades a desarrollar.

En este sentido no se debe perder de vista que este tipo de revisión considera de una forma integral y comprensiva a cada operación que realiza una área o sección, independientemente de que en la mayoría de los casos la ejecución de una operación está involucrando a varias áreas o secciones.

Los aspectos metodológicos que debe de contener este programa son los siguientes:

1. Efectuar una investigación previa respecto a la naturaleza y características de la(s), área(s), operaciones, programas y recursos sujetos a revisión.

Esta investigación constituye un método de apoyo eficaz para seleccionar las áreas específicas donde se va a practicar la auditoría y obtener información que habrá

²⁹ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, Curso de auditoría pública, folleto, México, 1992, Pág. 6.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de utilizarse en la planeación. En sí, es un proceso que permite conseguir información que no es analizada detalladamente, ya que sólo se toma como punto de referencia para ubicar el rubro de la revisión.

2. Tomando como base los resultados de la investigación preliminar se precisarán los objetivos específicos que deberán invariablemente estar en función directa a los objetivos generales de la auditoría interna gubernamental.
3. Alcance de la revisión que consiste en la delimitación del universo sujeto a revisión, periodo de tiempo, identificación de operaciones, actividades, sistemas o procedimientos que serán considerados durante la intervención. También es necesario tomar en cuenta la naturaleza, magnitud y complejidad del área o áreas a examinar y la importancia que tiene con relación a la propia dependencia o entidad.
4. Definición de procedimientos y técnicas. Se tomarán en cuenta en lo aplicable, los boletines específicos de la serie "D" y a criterio del auditor otros instrumentos, los cuales deberán proporcionar toda la evidencia necesaria para cumplir cabalmente con los objetivos de la revisión.

Normalmente estos procedimientos y técnicas "pueden revestir una gama muy amplia de posibilidades tales como: entrevistas formales, revisión de documentación, observaciones directas, actualización de estadísticas, seguimiento, comparación de hallazgos, etc.".

5. Calendarización de actividades que se requiere para efectuar la intervención.
6. Nombrar responsable de la revisión que se hará en función a la experiencia y perfil profesional.

7. Instrucciones especiales que comprenderán las responsabilidades de cada auditor, tanto en conducta como asignación específica de trabajo, como es el hecho de preparar los programas de auditoría, ejecución de cada punto del mismo, preparar los programas de auditoría, ejecución de cada punto del mismo, preparar los borradores de los informes, etc.
8. Informe. El programa deberá incluir el formato general que vaya a utilizarse para elaborar el informe de auditoría e indicar, en la medida en que sea posible, los distintos tipos de la información que se vaya a presentar.
9. Por último se deberá someter a consideración el programa específico al Contralor Interno para su aprobación como responsable del Órgano Interno de Control.

Para realizar este tipo de revisión, se cuenta con los siguientes elementos de apoyo que están en función directa al hecho de que la administración es responsable de implantar un sistema eficaz de control interno operativo y contable, de tal forma que se realizará un estudio y evaluación de este sistema de control, basándose en:

- La existencia de procedimientos y mecanismos de salvaguarda de los recursos en general, así como su uso y funcionamiento.
- Comprobar si los sistemas de registro incluyen la totalidad de las operaciones realizadas, y si los métodos y procedimientos utilizados permiten confiar en la información operacional que de ellos emana, reflejando adecuadamente la obtención y empleo de los recursos y el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas.
- Existencia y suficiencia de criterios para identificar, clasificar y medir datos relevantes de la operación.

- Procedimientos que aseguren el cumplimiento de las leyes, reglamentos, normas, políticas y demás disposiciones de observancia obligatoria.

Hay que hacer hincapié, en que estos recursos representen sólo guías u orientaciones ya que lo verdaderamente importante es la actitud mental que se requiere para cumplir satisfactoriamente con la revisión.

Ahora bien, para cumplir sistemática y satisfactoriamente con una auditoría la SECOGEF emitió el boletín B, denominado *Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental*, el cual contiene los requisitos de calidad relativos a la personalidad del auditor y el trabajo que realiza, derivados de la naturaleza profesional de la actividad de auditoría y sus características específicas.

Es decir, el trabajo de auditoría tiene como finalidad y objetivo, no depender de la voluntad del auditor ni de la voluntad personal del titular de la dependencia, sino que se desprenda de la misma actividad profesional de la auditoría.

Estas normas generales de Auditoría Interna Gubernamental, se sustentan en las normas generalmente aceptadas emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. y por el Instituto Mexicano de Auditores Internos, A. C., y mantienen su vigencia, en tanto no se opongan a las normas de auditoría pública y deben ser observadas invariablemente por todas las personas que practiquen este tipo de auditoría, independientemente de su profesión.

Las normas de auditoría son 11, mismas que se clasifican en tres apartados que son:

a) **Personales.**

1. Independencia.
2. Conocimiento técnico y capacidad profesional.

3. Cuidado y diligencia profesional.

b) **Sobre la ejecución del trabajo.**

4. Planeación.
5. Examen y evaluación a los sistemas de control.
6. Supervisión del trabajo de auditoría.
7. Obtención de la evidencia.
8. Papeles de Trabajo.
9. Tratamiento de irregularidades.

c) **Sobre el informe de auditoría.**

10. Informe de Auditoría.
11. Seguimiento a recomendaciones.

Cabría hacer algunos comentarios sobre estas normas y específicamente sobre la primera que habla de independencia e imparcialidad y señala que los auditores son responsables de informar a los directivos de cualquier impedimento personal como los prejuicios que resulten de prestar servicio o guardar lealtad a determinado grupo, organismo o nivel de gobierno (...) o la autoridad para invalidar o influenciar el juicio del auditor en cuanto al comentario apropiado de un informe de auditoría.

En este sentido se debe tener muy presente que la Administración Pública en general implica ejercicio y dominio del poder, sustentando y ramificado en grupos bien definidos que influyen o son influenciados por líderes, de tal forma que la auditoría pública no está exenta de esta situación y que las normas sólo regulan la operación del auditor público.

Sin embargo, estas no hacen referencia a la forma en que los mandos medios y superiores influyen y determinan las características y relevancia del informe de

auditoria, perdiendo con esto objetividad e imparcialidad ya que si consideramos que de antemano, el propio Contralor Interno está supeditado o influenciado por el titular de la dependencia o entidad, el ejercicio del control entendido como auditoria pública, estará limitado en su objetividad e imparcialidad ocasionando de alguna forma el incumplimiento de estas normas.

POSTS CRIPTUM

Los cambios ocurridos en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el periodo comprendido de diciembre de 1994 a diciembre de 1996 repercutieron de manera decisiva en las conclusiones a las que se llegó en el presente trabajo, motivo por el cual se considera necesario e indispensable formular los siguientes comentarios pormenorizados a manera de complemento, para poder contextualizar y por consiguiente comprender las conclusiones antes referidas.

En primera instancia antes de haber concluido el presente trabajo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación mejor conocida por las siglas de SECOGEF, tenía en proyecto efectuar una serie de reformas tendientes a fortalecer la función del control al interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

El primero de estos cambios se derivó de la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, a través del cual se modificó la denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por la de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Social "SECODAM", con las que adicionaron las siguientes funciones:

- Organizar, coordinar y vigilar el ejercicio del gasto público federal presupuestado, control del gasto.
- Optimizar el desarrollo, rendimiento y aprovechamiento de las tareas administrativas, de las dependencias del ejecutivo federal.

Participar en la administración de las dependencias y entidades en cuanto a sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneración de personal, de adquisiciones, manejo, cuidado, conservación y sustitución de activos y recursos materiales de la APF, uniformando sistemas y vigilando las modificaciones a los procedimientos de las dependencias de la APF.

Realiza funciones de contraloría y fiscalización, asesoría y apoyo a los órganos de control, recursos humanos, patrimoniales y procedimientos técnicos.

En cuanto a recursos materiales, clasifica y dicta normas para el aprovechamiento de los bienes inmuebles de la federación, en coordinación con estados y municipios, organización y supervisión el funcionamiento del Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente.

Estos cambios incidieron en la estructura orgánico-funcional de la recién creada SECODAM, confiriéndole nuevos objetivos y atribuciones, entre los que destacan los referentes a los aspectos administrativos, los cuales se conceptualizaron como un proceso de modernización administrativa, cuyos antecedentes los ubicamos en primera en los foros de consulta popular que antecedieron al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que significó el medio a través del cual el ejecutivo federal nombraría sus programas institucionales y sectoriales durante su gestión administrativa, en las que propone entre otras cosas:

Una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión y la conformación de éste último en una autentica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma... e impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional, además, se delinearán estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la Administración Pública y una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.

Para la instrumentación de estas propuestas el citado plan en la línea estratégica denominada Reforma de Gobierno y Modernización de la APF y más concretamente en los seis propósitos a realizar, establece: la promoción de la descentralización administrativa; la profesionalización de los servidores públicos; un sistema de control y rendición de cuentas; la modernización de la gestión pública; la simplificación y adecuación del marco normativo y responsabilidades de servidores públicos, como los ejes a través de los cuales se generaron las reformas que propiciaron la modificación del nombre de la SECOGEF a SECODAM.

En estos seis propósitos se reconoce implícitamente el papel esencial para el desarrollo del país de la Administración Pública, la cual ante todo debe ser accesible, moderna, eficiente, orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, toda vez que éste es su fin última.

Esta reforma como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, sería más que de una estrategia de gobierno, como un reclamo de la población por los escandalosos índices de corrupción, dispendios, dilaciones y deficiencias en general de la Administración Pública Federal, lo que se hizo más intolerable para la sociedad, que demanda calidad en los servicios y en los bienes públicos.

La SECODAM para hacer frente a éste compromiso en su calidad de entidad globalizadora en materia administrativa, elaboró en coordinación con las dependencias y entidades de la APF el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), mismo que fue aprobado mediante el decreto de fecha 28 de mayo de 1996, el cual para los fines que nos ocupa establece:

El programa y lineamientos que de él deriven serán obligatorios para las dependencias y entidades de la APF Y las entidades paraestatales.

Las dependencias y entidades de la APF Elaboraron sus programas de modernización, las cuales precisan las actividades a desarrollar conforme a los 4 subprogramas y 17 líneas de acción.

Ahora bien, los programas que de él emanaron, fueron aprobados por la SECODAM para lograr su congruencia global en materia de modernización lo que teóricamente permitió unificar criterios y por consiguiente cumplir con los siguientes objetivos:

Transformar a la Administración Pública Federal en un organismo eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Para su operación se instrumentaron específicamente los siguientes subprogramas y líneas de acción.

SUBPROGRAMA Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROMAP

Nº.	SUBPROGRAMA	LÍNEAS DE ACCIÓN
1	Participación y Atención Ciudadana	Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública. Transparencia. Mecanismos para mejorar la atención al público. Revisión y simplificación del marco normativo actual. Estándares de calidad. Promoción de una cultura sobre calidad y el mejoramiento continuo. Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.
2	Descentralización y/o Desconcentración Administrativa	Fortalecimiento del federalismo. Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario. Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas. Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.
3	Medición y Evaluación de la Gestión Pública	Creación de indicadores de desempeño. Sistema integral de información. Fortalecimiento de los órganos internos de control.

4	Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público	Actualización de Conocimientos y Habilidades. Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos. Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo. Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público. Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades
---	--	--

De tal forma que a la SECODAM como entidad globalizadora en materia de desarrollo administrativo le corresponde la atribución de efectuar el seguimiento del programa, no como un proceso de revisión o auditoría, sino como un proceso de vigilancia para su cumplimiento, mediante la evaluación periódica de los logros alcanzados con relación a los compromisos o metas planteados anualmente en cada uno de los subprogramas.

Aquí cabría hacer un paréntesis y definir el concepto de modernización administrativa, el cual es entendido como un proceso de cambio mediante el cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías, físicas, sociales y comportamientos que les permita alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública pretende elevar su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.

Anterior a esta reforma, la función sustantiva de los órganos internos de control se circunscribía a la realización de auditorías, que para lo referente al proceso administrativo sólo analizaban y evaluaban el desarrollo de las actividades enmarcadas por el fiel cumplimiento de los procesos formales y de ninguna manera por la calidad de los resultados, lo que no permite determinar su real impacto en el cumplimiento y la mejora de los objetivos encomendados.

Esta función administrativa fue asumida por la SECODAM, a través del acuerdo fechado el 18 de abril de 1995, mediante el cual se adscriben orgánicamente varias Unidades Administrativas, entre las que se encuentra la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), área responsable de instrumentar al interior de las dependencias y

entidades de la APF Los lineamientos en materia de desarrollo administrativo integral de conformidad a las atribuciones que le confiere el Reglamento Interior de la SECODAM de fecha 12 de abril de 1995, que en el artículo 10º establece:

- I. Diseñar con la participación que les corresponde a las dependencias y entidades de la APF y a las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, y proponer a la superioridad, el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, en el que se establezcan compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades, para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad;
- II. Proponer los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando la eficacia, descentralización y simplificación administrativa;
- V. Realizar con la participación de las áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones;
- VIII. Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IX. Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación de Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal, a fin de coadyuvar al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría, y en coordinación con las dependencias y entidades, evaluando su comportamiento;

- XI. Realizar por cuenta propia o través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como el desempeño de sus unidades administrativas, con base en los parámetros previamente especificados y concertados;
- XII. Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, así como captar y difundir en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades.

Otra conclusión a la que se había llegado y que por las reformas antes mencionadas sufrió significativos cambios fue la relativa a que la titularidad de los órganos internos de control la desempeñaban servidores públicos que eran designados y removidos directamente por quienes encabezaban las dependencias y entidades; esta circunstancia restaba imparcialidad a la actuación de dichos titulares y por ende establecía lasos de dependencia y consecuentemente reducía la objetividad en la instauración de procedimientos administrativos de responsabilidad y en su caso, en la imposición de sanciones procedentes.

Como quedó ya señalado, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece como un compromiso para la gestión del ejecutivo federal el dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica y la credibilidad necesaria que se apoyará en la reestructuración de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la finalidad de que desempeñen su labor de control preventivo y correctivo con la libertad e imparcialidad que su función requiere.

Por lo anterior y mediante las reformas del 24 de diciembre de 1996, al artículo 37, fracción XII, párrafo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y fracción I del artículo 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y artículo 48, fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen lo siguiente:

Artículo 1º- se reforma la fracción XII del artículo 37 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 37.....

- XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcional de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

Artículo segundo.- Se reforma el primer párrafo y la fracción I del artículo 62 de la Ley Federal de la Entidades Paraestatales, para quedar como sigue: Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

- Recibir quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto a la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la SECODAM.

Es importante resaltar que la finalidad que se persigue, es la de ampliar las facultades de vigilancia y control en las diferentes entidades de la APF, por lo que se han cambiado las facultades que inicialmente eran de asesoramiento o consulta, en cuanto a opinar previamente al nombramiento de los titulares de las áreas de control en las dependencias de la APF, para que en lo sucesivo sean facultades de designar y remover a los titulares de los órganos de control de las entidades públicas y de la Procuraduría General de la República. Esto es, que las áreas de control de cada dependencia dependerán jerárquica y funcionalmente de la SECODAM.

Ahora bien, lo anterior implica en principio que el nombramiento del titular del órgano interno de control, ya no es facultad discrecional del titular de la dependencia o entidad, por lo que teóricamente ya no existen losos de dependencia y lealtad tan evidentes, lo que permitirá un mayor grado de independencia en el cumplimiento de sus funciones de fiscalización y evaluación de la gestión pública, con la consecuente objetividad e imparcialidad que se requiere, sin embargo como quedó establecido en el contenido del trabajo, la gestión de la Administración Pública Federal esta conformada por equipos de trabajo o grupos de poder que seguirán influyendo de alguna manera en la supuesta imparcialidad y objetividad de esta función, esta medida es un paso significativo para lograr la independencia estructural y mental en el cumplimiento de sus funciones.

De igual forma, las reformas antes referidas, conceden a las áreas de control, la calidad y categoría de autoridad para los efectos de la Ley de Amparo, por lo que se le faculta para ordenar, dictar resoluciones y ejecutarlas, lo que encuadra en el concepto de autoridad, también será representante jurídico para la defensa de sus resoluciones en la esfera Administrativa y Federal. Se justifica su limitación al ámbito exclusivo Federal, puesto que son dependencias de la APF Y no pueden invadir las esferas de las autoridades locales.

Las funciones que ha adquirido la SECODAM, son las propias de una autoridad con facultades de decisión y no solamente de consulta, por lo que se debe entender que esta reforma establece que los titulares de las oficinas de control interno de las dependencias, además de asumir la categoría de autoridades, desempeñan las funciones de ordenar y decidir, y no como anteriormente sucedía que tan solo ejercían las de consultoría y staff, con ello los titulares de control y quejas pertenecen a la SECODAM, buscando darles el carácter de objetividad e imparcialidad en su funciones, al excluirlos del medio privativo de la entidad de la administración, para que de esta forma no se vean influenciados o comprometidos por sus relaciones de dependencia o coordinación, con el resto del personal de la propia dependencia.

Con estas reformas la SECODAM, buscó aplicar las responsabilidades de los servidores públicos y evitar en lo posible la corrupción, sus esfuerzos han contribuido a disminuir y/o disimular determinadas actitudes o conductas de los servidores públicos, pero algunos casos que han sido del dominio público han tomado la calificación de escandalosos, por enriquecimiento ilícito, lo que demuestra que todavía falta mucho por avanzar en este aspecto en la administración pública. Tampoco se ha contribuido a una verdadera modernización administrativa, que la población en general la perciba, es más cada vez se confía menos en el aparato administrativo del Estado.

Otro factor que limita ostensiblemente el cumplimiento de los objetivos de la SECODAM y en términos generales de la administración pública, es que el servicio público es visto por algunos como un sistema de botín, donde el funcionario en turno lo considera como un lugar óptimo para recibir favores, compromisos, dispendios, ventajas, facilidades, influencias en su beneficio o para decirlo de una forma más clara el servicio público se pierdo por el servirse de lo público. No puede continuarse con este sistema de compensaciones o componendas de favores o compromisos, toda vez que la designación esta basada en la lealtad y el amiguismo y no en la tan pregonada capacidad, preparación, desempeño, mérito y experiencia, cuyo posible ascenso o promoción esta justificado por una sola voluntad, la del jefe o superior inmediato y con criterios de subjetividad que no permite imponer criterios objetivos y de concursos de

oposición, toda vez que la administración pública forma parte de la voluntad de los titulares de las dependencias y entidades y en consecuencia de ejecutivo federal.

s

CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo surgió como una inquietud personal de abordar el tema del control y la auditoría, desde la perspectiva de la Licenciatura de Administración Pública, en este sentido habría que agregar lo poco tratado de estos aspectos por mi profesión, tal vez ocasionando en buena medida por la aparente exclusividad de la Contaduría Pública, como si la auditoría como parte del control se restringiera sólo a aspectos contables y no a la gestión administrativa en sí.

El objetivo que se pretendió alcanzar, fue comprender el origen, diversidad y ejercicio del control en la Administración Pública Federal, para así, entender el papel de la auditoría operativa como parte de este control y la forma en que adquiere importancia, hasta el grado de sistematizarse y normarse en una área que asumió la relevancia y jerarquía de Secretaría de Estado, que se denominó Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Así pues, se examinó el control, clasificándolo conforme a la división clásica de poderes, estableciéndose que el control administrativo, motivo de este estudio, recae en el poder ejecutivo (aunque en este sistema político mexicano presidencialista no sólo este control recae en el presidente), y es ejercicio conforme a momentos o tiempos, de tal forma que a la auditoría se le considera como un control posterior que revisa o evalúa el resultado de la gestión administrativa de una área o actividad.

Dicho control está fuertemente matizado por la influencia de carácter político de la propia administración que condiciona demasiado las decisiones en un momento determinado, para posteriormente traducirse o cristalizarse en un verdadero control político que condiciona el ejercicio de esta función en términos generales.

Aunado a esto, si consideramos que la Administración Pública es concebida como dominio y dirección sobre la sociedad y en consecuencia ejercicio del poder del grupo hegemónico, se entenderá que todas las decisiones que se generen en ésta

esfera administrativa estarán dirigidas a mantener la estabilidad y cohesión de este grupo en beneficio propio.

También se analizó el control, considerándolo como un elemento que permite ejercer dominio de una situación, mismo que se materializa en forma global en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que centralizó y sistematizó esta función no como una actividad exclusiva, sino como un ente que aglutinaría en torno a ella la facultad de normar, regular y expedir lineamientos en materia de control y evaluación, de tal forma se considera que su finalidad principal es convertirse en el autocontrol del propio gobierno.

De esta forma se buscaron elementos que indicaran cómo y con qué eficiencia se utilizaban los recursos, estableciendo la relación entre los recursos asignados y los objetivos alcanzados. Para que así esté en posibilidad de mejorar o desechar sistemas de control y vigilancia, tendiente a que este control sea un factor importante para la toma de decisiones administrativas y evitar la corrupción en este ámbito.

Un aspecto más fue la explicación de cómo este control se cristalizó en acciones concretas a través de los órganos internos de control que fundamentalmente cumplen funciones de apoyo al titular de la dependencia o entidad, independientemente de su facultad fiscalizadora, ahora bien, para cumplir con esta primicia fue indispensable que tuviera autonomía con respecto a la organización y que no se involucrara con la operación, lográndose esto, al ubicársele directamente con el titular de la dependencia y así convertirse en un autocontrol propiamente dicho.

Un elemento de relevancia para el logro de este autocontrol es el Sistema Integrado de Control que incorpora al control preventivo como al fiscalizador y sancionador, con la finalidad de reforzar la fase preventiva de este control, sin embargo, el control que se practica con mayor frecuencia son las revisiones o evaluaciones que se denominan auditorías, que representan un control posterior en la operación, mismo que permite sancionar o ratificar una administración en la medida en

que se generan elementos de juicio para conocer el grado de cumplimiento de los planes, programas y objetivos.

Esta situación presupone la existencia de un sistema de control e información del área sujeta a revisión y es aquí, donde se sustenta realmente la función de auditoría. ²

De igual manera, se analizó la auditoría operativa que en términos generales representa una de las partes medulares de este control, en gran medida por su característica de ser un control que revisa y evalúa una operación o proceso administrativo de una actividad, generando una serie de elementos que permitan emitir un dictamen sobre el cumplimiento de programas, metas y objetivos que van más allá de los aspectos meramente contables, y que permiten obtener una fotografía que demuestre la forma de operar del área sujeta a revisión.

Toda esta actividad en su conjunto ha sido creada y sistematizada al amparo de la Contaduría Pública, pero en el caso de la Auditoría Operacional, no es exclusividad de estos profesionistas su ejercicio, por las mismas características, complejidad y diversidad de las funciones de la administración pública, que demanda la integración de grupos interdisciplinarios que garanticen de alguna forma un mayor margen de certidumbre sobre las cualidades técnicas de los resultados.

Por último en el proceso propio de la revisión se deben observar una serie de Normas Básicas de Auditoría Gubernamental que se refiere a las características y cualidades personales del auditor, contenido el trabajo a ejecutar y las especificaciones del informe de auditoría.

Estas normas regulan la actuación del personal que realiza la auditoría y su aplicación, garantizando un método que permite cumplir con el trabajo de una manera sistemática y así emitir dictámenes técnicos apegados a criterios bien definidos, sin embargo no especifican o mencionan nada con respecto a la forma en que la

información generada por el auditor, es depurada por mandos medios y superiores hasta el grado de perder sus características y relevancia original.

De esta forma se ejerce de alguna manera el Control Político, pues la subordinación del área de auditoría a la influencia del titular de la dependencia o entidad, permite emitir juicios o evaluaciones del área sujeta a revisión de acuerdo a criterios personales que la ratifican o sancionan conforme a su actitud o posición política que tiene con respecto al titular, infiriéndose por tal motivo que no existe objetividad o imparcialidad en el control entendido como Auditoría Pública.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- 1) GUERRERO OROZCO, OMAR. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Ed. Fontamara. México, 1986.
- 2) FLORES DE LA PEÑA, HORACIO, et, al. *Bases para la Planeación Económica y Social en México*, Ed. Siglo XXI, 13 ed. México, 1990.
- 3) ADAM ADAM, ALFREDO Y BECERRIL LOZADA, GUILLERMO. *La Auditoría en la Administración Pública Federal*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos. México, 1989.
- 4) INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PUBLICOS. *Auditoría Operacional*, 2a. reimpresión. México, 1992.
- 5) LAZZARO, VICTOR. *El manual para los negocios y la industria*, Diana, 9a. impresión (traductor: Mario Bracamonte). México, 1982.
- 6) LOZANO, VICTOR. *Auditoría interna*, ECASA, 9a. impresión. México, 1990.
- 7) PORTER, W. THOMAS Y BURTON, JOH. *Auditoría: un análisis conceptual*. Diana, 3a. reimpresión, (traductor: Rafael Quijano). México, 1982.

Hemerografía

- 1) AGUIRRE, RAMON. "La función de control en la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, enero-abril 1973, núm. 24, p.123-133.
- 2) CARDOSO, JOSE CARLOS. "Los órganos internos de control en la Administración Pública Mexicana: Presentación sintética del tema de la delegación mexicana", en *Revista de Administración Pública*, enero-abril, núm. 24, p. 127-134.

- 3) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. "La función de control en la Administración Pública", en *Revista Mexicana de Administración Pública*, enero-abril 1973, núm. 24, p. 105-114.
- 4) CHAVEZ NIETO, JOSE. "Control político de la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública* enero-abril 1973, núm. 24, p. 149-152.
- 5) DE BEACQUE, FRANCIA. "El control de la legalidad y de coherencia administrativa" en *Revista de Administración Pública*. enero-abril 1973, núm. 24, p. 119-122.
- 6) FRANCO GUERRERO, JESUS. "El sistema nacional de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental", en *Revista de Administración Pública*, enero-junio 1984, núm. 57/58, p. 21-28.
- 7) LAUZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD. "El marco jurídico y administrativo del Control en la Administración Pública Federal", en *Revista de Administración Pública*, enero-junio 1984, núm. 57/58, p. 26-29.
- 8) PEREZ SAAVEDRA, JAVIER. "La auditoria gubernamental en el contexto de la Administración Pública en México", en *Revista de Administración Pública*, enero-junio 1984, núm. 57/58, p. 89-98.
- 9) ROBLES, RAUL. "Política de Control y fiscalización para la Administración Pública en México", en *Revista de Administración Pública*, enero-junio 1984, núm. 57/58, p. 37-72.

Documentos

- 1) *Controlar para avanzar*, Boletín. Secretaría de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, México, D. F., 1987.

2) *El control en la Administración Pública*, Boletín. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, D. F., (s/f).

3) *Manual de Auditoría Pública*, Boletín. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, D. F., (s/f).

4) *Normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control*. Boletín. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, D. F., (s/f).

Cursos

1) Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1992). *Cuaderno del Curso "Auditoría Pública*, Folleto, México, D. F.

2) Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1992). *Cuaderno del Curso "Examen y evaluación de los sistemas de control"*, Folleto, México, D. F.

Internet

Apuntes de Auditoría, Aportado por: María González - megp_us@yahoo.com

<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/fin/apaumeg.ht>

http://www.intosai.org/3_audts_hatml Normas de Auditoría, Publicadas por el Comité de Normas de Auditoría, en el XIV Congreso de la INTOSAI 1992 en Washington, D. C. Estados Unidos con anexos del XV Congreso de la INTOSAI 1995 en el Cairo, Egipto.

http://www.alipso.com/sitios_de_interes.shtml Libro de Administración Pública, Omar Guerrero, Biblioteca Pública Digital.

http://www.educ.ar/educar/superio/biblioteca_digital