



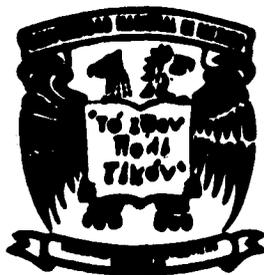
97
2EJ

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA AUDITORIA INTERNA: UN MEDIO DE LA
EVALUACION GUBERNAMENTAL. EL CASO DE LA
AUDITORIA DE SUBSIDIOS A LA COMERCIALIZACION
DEL TRIGO EN ASERCA (APOYOS Y SERVICIOS A LA
COMERCIALIZACION AGROPECUARIA).**

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
JULIETA IRENE / PEREZ CENTENO



ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MEXICO, D. F.

AGOSTO DE 1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A la UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO, por
las oportunidades brindadas aún
a destiempo.**

**Con todo mi amor a Daniela y
Miguel, por su comprensión y
apoyo ilimitado.**

**A todos aquellos que con su
participación, hicieron posible
la realización de este trabajo.**

I N D I C E

P R O E M I O	1
I.- EL ESTADO	3
A.- <i>El Estado Moderno</i>	4
B.- <i>Principios de la Administración</i>	6
C.- <i>La Administración Pública como actividad del Estado</i>	8
D.- <i>La Función Gubernamental</i>	9
II.- EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL	12
III.- CREACIÓN DEL ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL ASERCA (APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA).	19
A.- <i>Organización Administrativa</i>	21
B.- <i>Reestructuración Administrativa</i>	23
C.- <i>Importancia de la Auditoría</i>	24
D.- <i>Naturaleza y Dependencia de la Unidad de Contraloría Interna</i>	24
E.- <i>Metodología para el trabajo de Auditoría</i>	26
IV.- DIAGNÓSTICO DE LA AUDITORÍA DE SUBSIDIOS A LA COMERCIALIZACIÓN DEL TRIGO.	29
V.- PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES	
- <i>Problemas Funcionales Relevantes</i>	38
A N E X O S	
B I B L I O G R A F Í A	

P R O E M I O

En la presente tesina se realiza un estudio de caso de la Auditoría de Subsidios a la Comercialización del Trigo en ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) la cual como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR), ha reconocido la trascendencia de esta función y ha implantado políticas de comercialización de productos agropecuarios para promover un cambio estructural en el campo.

Para efectos de este trabajo se dividió en cinco apartados, los cuales se presentan de la siguiente forma:

En el primero se ubica el papel del Estado en la estructura social y su desarrollo hasta llegar al Estado Moderno. Se repasan -asimismo- los principios de la Administración para insertar el concepto de Administración Pública como actividad del Estado y el porqué de la función gubernamental que realiza.

En el segundo apartado se expone el contexto institucional de la auditoría gubernamental. En el tercero se establece la creación del órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural ASERCA, su organización y reestructuración administrativa, la importancia de la Auditoría Interna en esta Institución, así como la naturaleza y dependencia de la Unidad de Contraloría Interna, para concretar con la metodología para el trabajo de Auditoría.

En el último apartado se presenta el Diagnóstico de la Auditoría de Subsidios a la Comercialización del Trigo; finalizando con una serie de propuestas y recomendaciones a la Auditoría de Referencia.

I.- EL ESTADO.

Los grupos sociales que se asentaron en diferentes territorios, por necesidad debieron haber buscado una forma de convivencia que les permitiera vivir en armonía con las mayorías, de tal forma que las costumbres sociales aceptadas se fueron conformando en normas y después en leyes, fueron quedando escritas de tal manera que en nuestros días la sociedad en que vivimos tiene como ley fundamental la Constitución de 1917 en el caso de México.

Si consideramos que el Estado se integra con una población asentada en forma permanente en un territorio en alguna parte del planeta tierra entonces: "Los elementos esenciales de la estructura -del Estado- son el territorio, la población, el poder y el derecho. Los elementos nodales son la soberanía y el imperio de la ley. Todos esos elementos constituyen un todo articulado que solo por abstracción puede fragmentarse, dividirse o descomponerse en partes. Cada elemento se encuentra relacionado con todos los demás. De ahí que solo puede -darse- aislado mediante un proceso de abstracción, pero comprendiéndolo en su conexión de sentido dentro del todo de la organización estatal. No podemos comprender la realidad estatal sin comprender la función que tienen sus elementos estructurales; tampoco podemos comprender la naturaleza de los elementos estructurales sino con relación a su función dentro de la realidad estatal."¹

¹ Carlos S. Fayt., Derecho Político, citado por Andrés Serra Rojas. *Ciencia Política*, 1978, p. 323.

A.- EL ESTADO MODERNO.

*Para conceptualizar al Estado es necesario tener en cuenta que éste emana de la necesidad del hombre para convivir en sociedad, de manera que aun cediendo derechos el ser humano conserve su individualidad, de ahí que "...el Estado surge a través de un contrato social, efectuado entre los habitantes de un territorio determinado, mediante cuyo contrato cada individuo renuncia a sus derechos a la defensa propia en favor del Estado a condición de que todos los otros hagan lo mismo."*²

La vida del Estado está condicionada a la vida de la sociedad, ya que la evolución de ésta, determina el papel que el Estado juega en cada etapa de su desarrollo; actualmente lo que caracteriza a esta evolución es un debilitamiento continuo de las estructuras existentes de éste, debido a la transformación de una sociedad demandante y participativa. En su debilidad el Estado utiliza con mayor frecuencia la violencia legítimamente reconocida para resolver diferentes conflictos sociales.

En la actualidad se debe señalar que el Estado "...es aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio (el <territorio> es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Hay por hay, tiene la particularidad de que a cualquiera de las demás agrupaciones o personas se les otorga el derecho de la violencia física conforme lo

² Juan Jacobo Rousseau, El Contrato Social, citado por R.H.S. Crossman, Biografía del Estado Moderno, 1941, p. 76

permite el Estado, pues éste es el único venero del derecho a la violencia. Por consiguiente, el concepto político habrá de significar la aspiración a tomar parte en el poder o a influir en la distribución del mismo, ya sea entre los diferentes Estados, ya en lo que concierne, dentro del propio Estado, a los distintos conglomerados de individuos que lo integran. "1

En la actualidad existen retos que se plantean al Estado: entre ellos la necesidad de reorientar su papel, dejando atrás la imagen del Estado de bienestar, paternalista, omnipotente y que interviene en cualquier actividad, para convertirse en un Estado moderno, menos intervencionista, eficiente, versátil en su estructura y capaz de llevar a cabo cambios importantes en las estrategias de desarrollo, por ello es que "Una de las enseñanzas valiosas de la crisis de los tiempos contemporáneos es que el Estado no puede ni debe hacerlo todo. Se han redescubierto sus límites y se reconocen sus capacidades no tanto por lo que debe hacer sino, por lo que objetivamente puede hacer. Uno de los límites del Estado está dado por la existencia de recursos públicos escasos. "2

El brazo del Estado de acuerdo con los fundamentos del mundo moderno es la Administración Pública, la cual se entiende como la actividad organizada, creativa y positiva del propio Estado en favor de la vida política, económica y social. De este modo se reorientan las

¹ Max Weber, "La política como vocación", en *El Político y el Científico*, 1973, p. 83

² Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 101

actividades del Estado, esto significa que coordina, promueve, estimula y dirige lo que la sociedad quiere. De esta manera, el Estado moderno realiza aquello que responde genuinamente al interés público y su grado de gobierno depende no solo de su tamaño, sino de su capacidad para transformar cualitativamente las condiciones de vida de la sociedad.

Es necesario tomar en cuenta que "lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios (...) se ha tratado ... de demostrar que el tema no puede reducirse, como se ha hecho con frecuencia, a la mera cuestión del tamaño. "s O " ... al simple hecho institucional de -que- un Estado reducido no significa la solución de males y problemas públicos."

El problema no estriba en un gobierno grande o pequeño, lo más importante es determinar de que manera se deben atacar los problemas; qué mecanismos se van a implantar; los criterios que se determinarán para realizar las adecuaciones conducentes, no sólo económicas y sociales, sino también políticas, en el contexto de una sociedad más participativa, plural y democrática.

B.- PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Administración Pública moderna se identifica a partir de 1800 cuando se contó con un estudio importante sobre la misma, cuyo autor

⁵ Bernardo Kliksberg (compilador), *El Rediseño del Estado*, 1994, p. 30

⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio Introdutorio", en *Estudio de las Políticas Públicas*, 1992, Vol. I, p.21

es C.J.B. Bonnin, el cual presentó el primer tratado de Administración Pública con aspiraciones científicas; así, al considerarla como ciencia, la define como "...una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto los seres organizados, como las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende: como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de los personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir a la común utilidad, la administración en su acción ejecutiva directa de la aplicación, es el gobierno de la sociedad: como ley o voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecución determinada. Su atribución propia es la Ejecución de la leyes de interés general."

Con ello se demuestra que la Administración Pública es la actividad del Estado, misma que debe ser legal y legítima para gobernar con apego a las normas del derecho público y de este modo respetar, tanto la vida privada como los valores sociales de la convivencia pública.

La Administración Pública emana de la existencia de la sociedad. Y la vida de la sociedad se encuentra regulada por normas instituciones y reglas de interés público para asegurar una convivencia civilizada. De acuerdo con ello la Administración Pública solo realiza lo que

⁷ C.J.B. Bonnin, "Principios de la Administración, en Revista de Administración Pública, 1962, pp.81-82

constitucionalmente tiene autorizado para que la sociedad encuentre en su actividad un medio de impulso, no de bloqueo social e individual.

Considerando lo anterior la Administración Pública es un todo, es indivisible, es parte fundamental del gobierno, como ciencia es universal y tiene su base en los principios primitivos de la sociedad y de la legislación, ya que es el principio de todo orden en los pueblos.

C.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO UNA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

*El Estado, para realizar sus funciones ejecutivas se apoya en la Administración Pública, representa la actividad a través de la cual cumple con sus objetivos administrativos, todo ello basado en métodos y técnicas modernas que lo conducen a proporcionar a la población un mejor servicio al menor costo, buscando como objetivo o meta el bienestar social, ya que "La Administración Pública, órgano de la sociedad, no puede, sino por abuso, desear o hacer cosa que no sea en beneficio de cuantos la componen. Utiliza para todos las limitaciones puestas al albedrío del hombre por el hecho de su estado social, y hace efectivos del modo más suave y llevadero posible los pequeños sacrificios impuestos por las leyes a los individuos."*²

D.- LA FUNCIÓN GUBERNAMENTAL.

² Alejandro Oliván, "Idea general de la administración", en Revista de Administración Pública, 1964, p. 106

El gobierno, junto con el pueblo y el territorio son partes vitales del Estado. Se entiende por gobierno al conjunto de instituciones que tienen por objeto dar una dirección común a los individuos y las organizaciones civiles y públicas. Es el gobierno el centro fundamental de la decisión y acción ejecutiva del Estado.

En el gobierno se encuentra el poder ejecutivo, el cual dentro de sus competencias tiene la facultad administrativa; esta última representa la función gubernamental, la cual se traduce en la forma en que se dirige a la sociedad, hacia el logro del bienestar común, tomando en cuenta la opinión pública, las opiniones partidistas, gremiales, colegiales y grupos de presión, etc., por lo que "todos nos encontramos vitalmente afectados por la forma de gobierno bajo el cual vivimos y morimos.

Porque en el mundo moderno el Estado influye hasta en lo más íntimo de nuestras vidas privadas. La amplitud de la familia, la educación que adquirimos, el dinero que ganamos, los libros, los periódicos que leemos, todo se encuentra influido en gran parte por la forma de gobierno que nos rige."

El gobierno democrático establecido en México, debe basarse en la mezcla de las capacidades políticas, técnicas, tecnológicas y

* R. H. S. Crumman. *Op. cit.*, p. 18

administrativos, para que, con apego a los valores de la vida pública, se encamine hacia la dirección correcta de la sociedad sin diferencias ni privilegios.

Por ello se requiere de la gestión administrativa, la cual está conformada por un conjunto de procedimientos que se llevan a cabo en las oficinas de gobierno para manejar con inteligencia los recursos que se requieren y así apoyar la acción del gobierno, a través del proceso administrativo, desde la planeación hasta el control de las actividades gubernamentales.

Un rubro importante de recursos del Estado se canaliza a impulsar la agricultura, cuya función se encamina a incorporar las superficies rurales aprovechables, para la producción de alimentos que demanda la población; y dentro de esta faceta se enmarca la comercialización de productos agrícolas, la cual se lleva a cabo a través de la institución llamada Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), ya que como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR antes SARN) y derivado del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Crecimiento Económico, donde los sectores obrero, campesino y empresarial, convinieron para concertar un programa económico que garantizara la estabilidad económica interna, para reactivar la economía, a través de medidas acordadas entre los sectores económicos y sociales, con la finalidad de abatir la inflación.

Además se consideró el objetivo de la política alimentaria establecido en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que planteó garantizar el abasto oportuno de productos básicos al costo mas bajo, y promover la modernización en el campo; metas ambas ratificadas por el actual gobierno.

Con ello se da oportunidad al Programa de Apoyos al Campo y se cumple con el compromiso de apoyar la comercialización de productos agropecuarios con tasas de interés competitivas a nivel internacional, toda vez que la Banca Mexicana respalde a los compradores de las cosechas nacionales, para lograr a través de financiamientos el apoyo a los compradores de granos y semillas básicas.

Considerando también las acciones gubernamentales, en cuanto a desarrollo económico, se previó la necesidad de que en la Administración Pública, se ejecutaran criterios específicos, que permitan reforzar los controles establecidos, para lograr un manejo más adecuado y racional de los recursos federales, con apego a los montos y calendarios establecidos y a las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupnental. Así, se pretende avanzar significativamente para consolidar tanto la fiscalización de los ingresos y gastos del Estado como la revisión del cumplimiento de los programas sustantivos del Ejecutivo Federal, de los objetivos institucionales y de eficiencia.

Considerando que los recursos financieros del gobierno van en decrecimiento, se requirió que los subsidios lleguen a las clases más necesitadas, justificándose plenamente por el beneficio que esto representa. De ahí que el subsidio se implantó para mantener controlado el valor de la harina y sus derivados; que en primera instancia lo reciba el molinero para que realizara la compra total del trigo al productor o campesino, a un precio concertado y de esta manera el precio que el consumidor pagara por los artículos procesados, le permitiera adquirir un producto terminado (bolillo, pastas, etc..) a bajo costo.

En el caso específico de ASERCA, mediante la función de auditoría, se verifica la existencia y consolidación de mecanismos de control para garantizar que las actividades fluyan conforme a las políticas y lineamientos establecidos, con la finalidad de apoyar el buen funcionamiento administrativo, para una adecuada toma de decisiones.

II.- EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL.

En el marco de la sociedad moderna, entendida como una forma de asociación compleja y exigente, el Estado "... debe contar con mecanismos estrictamente responsables, ..." para cumplir con su función y administrar lo estrictamente necesario y de esa manera contribuir a la modernización administrativa del gobierno, siendo uno

¹⁰ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p. 102

de estos mecanismos la auditoría gubernamental, la cual está encaminada a conseguir un manejo claro y eficiente de los recursos públicos, a mejorar las prácticas administrativas y a vigilar la observancia de los normas, políticas y procedimientos que la Administración Pública estipule. La auditoría gubernamental, es un instrumento que permite prever evaluar y corregir a través de técnicas específicas, la función administrativa para lograr eficiencia y eficacia.

Apoyados en esta actividad especializada se persigue mayor coherencia y eficiencia en la acción del gobierno, para que éste rindan cuentas claras a la sociedad sobre los recursos que maneja con el fin de asegurar el máximo bienestar para la colectividad ya que "... un Estado justo es un Estado eficiente y compacto, que no sobrecarga el esfuerzo de la sociedad para producir; es un Estado que vela por el derecho y las garantías de los individuos frente a los actos de la autoridad y que asegura la equidad y el derecho entre los poderes de la sociedad."¹¹

Retomando los mecanismos necesarios para la modernidad, el gobierno llevó a cabo la consolidación del sistema de evaluación y control gubernamental, constatando que uno de los principales elementos que le permitieran lograrlo fue la instalación de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública, concretándose a corto plazo la función evaluatoria en todas las instancias de decisión administrativo.

¹¹ René Villarreal, Liberalismo social y Reforma del Estado, 1993, p. 227

Para llevar a cabo lo anterior, se planeó una estrategia tendiente a insertar el control dentro de la renovación moral de la sociedad, tesis planteada por Miguel de la Madrid, la cual se convirtió en programa fundamental de gobierno para "hacer más eficaz el combate contra el fraude y la corrupción, evitar desviaciones en el logro de los objetivos y las acciones programadas."¹²

En lo general a través de las auditorías se ha logrado reducir notablemente los fraudes, se pueden mencionar como ejemplos a instituciones como Conasupo, Diconsa, Boruconsa, etc.

Con el objeto de normar la función de control y obedecer a los criterios de los programas del gobierno federal, se emitieron las normas pertinentes que persiguen el logro de un cambio substancial, pasando de rígido a una función de apoyo, buscando la armonía y equilibrio sin perder su naturaleza jurídica.

Para contar con Órganos Internos de Control, se realizó un análisis, el cual consideró la heterogeneidad organizacional y operativa de las dependencias y entidades, materializándose en una nueva concepción y determinando como característica primordial su ubicación dentro de un esquema orgánico funcional neutral en relación a la actividades operativas y considerando funciones de vigilancia y comprobación para que se ejercieran con objetividad, imparcialidad e independencia.

¹² Secretaría de Contraloría General de la Federación, *La Renovación Moral*, 1993, p. 18

Para garantizar un adecuado nivel de decisión "...se procuró definir a los órganos de apoyo adscritos, directamente al titular de la dependencia o entidad, induciendo de esta manera su autonomía respecto al resto de la organización".¹³

Los Órganos Internos de Control se establecen en todas las dependencias y entidades, y la designación de los responsables está avalada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con la finalidad de vigilar que todos los entes cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistema de registro y contabilidad; contratación y remuneración de personal; adquisiciones; arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública; conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; para coordinar el desarrollo administrativo a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos sean aprovechados y aplicados con criterio de eficiencia, buscando la eficacia, descentralización,¹⁴ desconcentración¹⁵ y simplificación administrativa.¹⁶

¹³ José Carlos Cardoso, "Los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal", en *Revista de Administración Pública*, p. 128

¹⁴ La descentralización "Entendida como proceso que entiende la transferencia de atribuciones, recursos y apoyos a las administraciones estatales o municipales, la descentralización permite que las funciones estatales se realicen de cara a la sociedad, la cual facilita que ésta se integre al rumbo que se traza para gobernarla". Ricardo Uvalle Berrones, "Descentralización y Desconcentración: Medios para Administrar la República Federal", en *Revista Cívica*, 1993, p. 9

¹⁵ Se entiende que "...la desconcentración cuando se plasma en institución revela la voluntad que el Estado tiene para gobernar bien a la ciudadanía. Revela intención de simplificar trámites, suprimiendo el exceso de instancias que ocasiona la triangulación de procedimientos. Evita desplazamientos geográficos de la periferia al centro, lo cual se traduce en racionalidad, ahorro de tiempo, dosificación de solicitudes y descongestionamiento de atribuciones carentes de fundamento". *Ibid.*, pp.8-9

A través de los órganos internos de control se lleva a cabo la auditoría gubernamental como instrumento de la gestión pública y como resultado de la evolución de la Administración. Por ello "Será fundamental vigilar el estricto cumplimiento de la legalidad, por lo cual la función de contraloría interna se orientará a brindar una colaboración y apoyo permanente a todas las áreas -de las Dependencias y Entidades-."17 Así, los mecanismos adoptados por la SECODAM como Coordinadora de Sector para consolidar e incrementar la eficiencia del proceso de evaluación de la gestión pública han sido las Unidades de Contraloría Interna, enfocándose éstas al programa de modernización que requiere el país.

Este proceso prevé la actuación de los órganos internos de control con un dominio pleno de la función de auditoría pública, así como del marco normativo y operativo de las funciones que son sujetas al control y la evaluación ya que "...la función de auditoría gubernamental pretende continuar avanzando en su consolidación, a través de ampliar.

¹⁶ "La simplificación administrativa debe entenderse como un proceso de captación de información proveniente de la ciudadanía o de la propia administración, acerca de los procesos y trámites de la Administración Pública Federal, mediante los cuales presta sus servicios al público y a sí misma, para revisarlos y eliminar los que sean innecesarios o superfluos, a fin de facilitar las relaciones entre la población y la administración y entre los propios elementos integradores (dependencias y entidades) de esta última." Xavier Ponce de León, *La Simplificación de la Administración Pública Federal*, 1985, p. 37

¹⁷ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Trabajo*, 1993, p. 127

¹⁸ La gestión pública "a) Se refiere al rubro de métodos de gobierno, donde la relación entre ciudadanos es viva, directa y continua como contribuyentes, usuarios, clientes y electores. b) Toma en cuenta opinión pública, opinión partidista, legislativa, gremial, colegial, informal y grupos de presión, etc., c) Se refiere al modo en que los cursos de acción del gobierno (policy) son diseñados, ejecutados y evaluados tomando en cuenta apoyos, consensos, desacuerdos, legitimidad, en suma: la vida democrática. d) Se refiere al concepto de gobierno porque se considera la forma de dirigir una sociedad y el logro del bienestar común (social). e) Su ámbito de expresión son los conceptos de: desempeño en calidad-intercambio-impacto (aceptación y rechazo)". Rina Aguilera Hintelholzer, *Agentes de clase correspondientes a la Segunda Opción de Titulación*, Noviembre 94- Marzo 95.

por una parte, su función de fiscalización de los ingresos y gastos del Estado y por otra, de revisor del cumplimiento de programas sustantivos señalados por el Ejecutivo Federal, de los objetivos sectoriales e institucionales, así como de las actividades en las que es susceptible la promoción de la eficiencia."¹⁹

*Lo anteriormente expuesto nos plantea el concepto de auditoría gubernamental como "...una función independiente de apoyo a la función directiva y se orienta básicamente a la verificación, examen y evaluación de las operaciones y sistemas de control de las dependencias y entidades, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se estén alcanzando las metas y objetivos; vigilando además que el manejo y aplicación de los recursos públicos respondan a las políticas dictadas en la materia por el Ejecutivo Federal."*²⁰ *Por ello es que su gran objetivo es la comprobación del manejo de los recursos, planes y programas, relacionados con los objetivos generales del Estado.*

Derivado de los objetivos que debe realizar esta función, se ha hablado de diversos tipos de auditoría, no solo en lo referente a la Administración Pública, sino a la auditoría como actividad profesional especializada, por ello se retomó la división que plantea Carlos A. Isoard la cual se sintetiza a continuación: Auditoría de Legalidad, consiste en la comprobación de la observación o inobservancia de las

¹⁹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa... p. 79

²⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control. Boletín B, 1986, p. 4

disposiciones legales o de índole normativo a que están sujetas las dependencias o entidades gubernamentales.

Auditoría de Evaluación de Programas, con ella se determina el grado de alcance de los objetivos de los programas y el valor de los recursos empleados.

Auditoría Financiera, está encaminada a la revisión de los estados financieros, realizada por auditores independientes - en el caso de la Administración Pública Federal, la realizan Despachos de Auditores Externos de reconocido prestigio, seleccionados y designados por la SECODAM.

Auditoría de Operaciones, se determinan mediante las operaciones realizadas constatando su validez y requisitos administrativos, lo cual da elementos para evaluar la eficacia y eficiencia de lo realizado.

Finalmente, las auditorías administrativas evalúan la organización, funcionamiento, políticas y sistemas así como la normatividad tanto legal como administrativa". 21

En este rubro es donde recae la auditoría de los subsidios a la comercialización del trigo en ASERCA, donde se analizó el Convenio de Concertación integrado por la Sagar, Secofi y la Industria Molinera, conformada ésta última por 3 Cámaras representantes, donde se estipula

²¹ Carlos A. Inard y Jiménez de Sandi, Auditorías de las operaciones del Gobierno, 1979, p. 37

la estimación de la cosecha nacional y volúmenes a operar, la compra de trigo nacional; el procedimiento para la obtención del financiamiento y del subsidio; el destino del trigo; el abasto de la harina; el precio de la harina; los costos para la movilización de la cosecha nacional; los requisitos para la obtención del subsidio; la conformación del Comité Consultivo y su funcionamiento; lo relacionado a la transmisión de la información del convenio a las Cámaras y las suspensiones y modificaciones a éste.

De ahí que la auditoría interna revista importancia, dado que se trata de una auditoría administrativa que realizara la evaluación tanto de la organización, funcionamiento, políticas y sistemas así como los controles establecidos y la racionalidad con que se están administrando los recursos tanto humanos como materiales y financieros, para el logro de los objetivos planteados en el programa a revisar, con la finalidad de que los resultados le permitan a la institución, contar con información oportuna, para una mejor toma de decisiones.

III.- CREACIÓN DE ASERCA (APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA).

ASERCA se crea por decreto presidencial el 16 de abril de 1991,²² teniendo como objetivo: "Apoyar la comercialización de productos agropecuarios y lograr un mercado libre, en condiciones de equidad, dentro de la concepción de modernidad que fortalece la participación de

²² Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de abril de 1991, Decreto de creación de ASERCA, p. 1

las organizaciones de productores; propiciar a través de Apoyos fiscales y financieros, la constitución de empresas comercializadoras eficientes y rentables; contar con una estructura acorde y apoyar la competencia en los mercados nacionales e internacionales".²³

La creación se sustenta en los lineamientos establecidos en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, cuyos objetivos primordiales son: "1. Elevar el nivel de bienestar de los productores del campo y de sus familiares; 2. Imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal; 3. Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un esquema de apertura comercial, logrando un superávit comercial en este renglón de actividad; 4. Atentar el potencial exportador; 5. Eliminar las restricciones que pesan sobre el sector para lograr una mejor asignación de recursos; 6. Impulsar el desarrollo de esquemas propicios para la inversión tanto nacional como extranjera; 7. Conservar los recursos naturales; 8. Estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural".²⁴ Destaca la necesidad de promover un cambio estructural en el campo mexicana, a partir de la creación de un sistema de información y promoción integral de los mercados agropecuarios y forestales que permita a los productores la toma de decisiones y propicie una mayor participación de empresas comercializadoras y esquemas eficientes de distribución.

²³ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, *Revista Claridades Agropecuarias*, No. 0, 1993, p. 7

²⁴ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*, p. 23

Con la constitución de ASERCA, el Ejecutivo Federal redefine su participación en el desarrollo del campo mexicano al promover un mayor involucramiento de los sectores social y privado. De esta forma busca resolver problemas como la distorsión de precios, provocada por la presencia de agentes gubernamentales y de mayores intermediarios en los procesos de comercialización, desvinculando ésta de la producción.

Las crecientes necesidades que enfrenta el sector agropecuario mexicano, han obligado al Gobierno a tomar medidas de fondo orientadas a modernizar nuestro campo, con la finalidad de aumentar la producción y productividad simultáneamente.

El principal objetivo de ASERCA es atacar los problemas derivados de una deficiente comercialización provocados, entre otras causas, por " la falta de información oportuna y clara que guíe las decisiones de compraventa de productos, de siembra y de selección de cultivos con criterios de eficiencia;..."²⁵

A.-ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

ASERCA contó con una estructura específica y acorde a las necesidades de la comercialización, requirió de la contratación de personal altamente capacitado (posgrado) para cumplir sus objetivos; de ahí que se implementaron puestos y salarios más altos, en comparación con el resto del sector público.

²⁵ Diario Oficial de la Federación, *Op. cit.*, p. 2

La primera estructura fue autorizada a fines de 1991 contando con una organización que ayudara a dimensionar la operación y con capacidad de dar respuesta a los problemas de comercialización, integrada por un Consejo Técnico formado por los Secretarios de Agricultura, Hacienda, Comercio y Comunicaciones. Contó con un titular a nivel de Dirección General, auxiliado con una Unidad Jurídica, y una Coordinación Técnica a nivel staff; a nivel operativo se integró como se anota a continuación:

La Dirección de Desarrollo de Mercados que contó con 4 Subdirecciones; la de Fomento a la Creación de Infraestructura; la de Fomento y Apoyo a las Exportaciones; la de Programa de Participación de Empresas Comercializadoras Internacionales y la de Gestión y Desarrollo de Esquemas de Financiamiento.

La Dirección de Negociaciones Comerciales con la Subdirección de Operación de Apoyo a Productores; la de Negociaciones Comerciales; la de Fomento a la Organización de Productores y la de Programas por Sistema Producto, siendo 4 también.

Y la Dirección de Información y Análisis de Mercados teniendo bajo su cargo las 4 Subdirecciones: de Información de Mercados; de Análisis y Diagnóstico de Comercialización; de Análisis de Mercados Nacionales e Internacionales y de Análisis de Apoyo a Productores.

Finalmente, para el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros se contó con la Subdirección de Administración con cuatro jefaturas de departamento para el desarrollo de sus funciones. (Anexo 1)

B.- REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA.

Para el ciclo agrícola otoño-invierno 1991-1992, las funciones se incrementaron derivado del manejo de la comercialización del trigo y del algodón por lo que las cargas de trabajo se elevaron considerablemente en todas las áreas de la institución, además de implantar el Programa de Apoyo al Campo (PROCAMPO) aunado a las funciones de comercialización. Esto requirió de una reestructuración administrativa, para dar respuesta a los compromisos contraídos, ello generó la autorización de una nueva estructura orgánica acorde a las necesidades de los programas a desarrollar, la cual se autorizó a mediados de 1993 integrada por: el mismo Consejo Consultivo, el cual conservó su integración anterior; una Dirección en Jefe contando a su vez con dos Unidades a nivel Staff: la Jurídica y la Contraloría Interna; se creó la Coordinación General Técnica contando con cinco Direcciones Generales a su cargo, así como la Coordinación General Operativa con cuatro Direcciones Generales; Dada la amplitud de las funciones se contó en la institución con 28 Direcciones de área y 16 Direcciones Regionales. (Anexo 2)

C.- LA IMPORTANCIA DE LA AUDITORÍA INTERNA.

En toda institución se hace necesario contar con un órgano interno de control, el cual lleve a cabo la función de la auditoría gubernamental, para verificar si se están logrando los propósitos para los que se aprobaron los programas y se asignaron los presupuestos; su ámbito de actuación abarca todas las áreas, operaciones, sistemas, programas, recursos y actividades.

La importancia de la auditoría interna estriba en que el titular de la institución cuente con un área que permanentemente revise la magnitud, complejidad y volumen de las operaciones, de ahí que dicha área se encargue de verificar y corroborar que el desarrollo de las actividades delegadas por éste, se apeguen a las políticas y lineamientos establecidos, para tener un mayor grado de seguridad de que las metas y objetivos de la organización, se logren con un mínimo de costo y en el menor tiempo posible.

D.- NATURALEZA Y DEPENDENCIA DE LA UNIDAD DE CONTRALORÍA INTERNA.

La Contraloría Interna es una unidad de apoyo a la función directiva de ASERCA, que revisa y evalúa el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y de efectividad para alcanzar

las metas y objetivos institucionales y proponer recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones.

Con el propósito de lograr objetividad e imparcialidad en la emisión de sus juicios, la Contraloría Interna no realiza directamente funciones operativas, por lo que mantienen independencia sobre el desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza están sujetas a vigilancia y fiscalización.

Dadas las características de las funciones que la Contraloría Interna tiene asignadas, su ámbito de actuación se extiende a la totalidad de las áreas, programas, recursos y actividades que integra a ASERCA, para cumplir con la vigilancia y promoción de la buena marcha de sus operaciones.

La Unidad de Contraloría Interna depende linealmente del Director en Jefe como titular de este órgano desconcentrada y debida a que sus funciones se realizan de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la SECODAM, dependen funcionalmente de ésta y de la Unidad de Contraloría Interna de la Coordinadora Sectorial.

Es necesario resaltar que el trabajo de los órganos internos de control es valorado y supervisado constantemente por la SECODAM; el Auditor Externo asignado; la Contraloría Interna de la Coordinadora del Sector

y por un Comité de Control y Auditoría integrado éste por SECODAM, SAGAR y -en este caso por- ASERCA, en el cual se informa de los trabajos realizados por la Unidad de Contraloría Interna.

E.- METODOLOGÍA PARA EL TRABAJO DE AUDITORÍA.

Siendo el objetivo principal de la auditoría gubernamental verificar y evaluar el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental, a través de los órganos internos de control de las dependencias y entidades en apoyo a la federación, a través del personal que se desempeña en la contraloría, cómo se realiza dicha función.

Para la realización de una auditoría gubernamental, se deben considerar 11 normas generales, conformadas en 3 grupos, las cuales "...establecen las cualidades que deben reunir los auditores internos gubernamentales, así como los requisitos que deben observar en el desarrollo de sus actividades y en la presentación de sus informes."²⁶ estas se sintetizan y agrupan de la siguiente forma:

"A.- Normas personales: el auditor debe considerar su independencia organizacional y actitud independiente; conocimiento técnico y capacidad profesional; tener cuidado y diligencia profesionales en la realización de la auditoría, acatando las reglas de ética profesional así como las normas generales de auditoría pública.

²⁶ Adam Adam y Becerril Lozada. La fiscalización en México. 1986. p. 70

B.- Normas sobre la ejecución del trabajo; contemplan la planeación y deben considerar los objetivos, alcance, procedimientos, recursos, tiempo y oportunidad; realizan también un minucioso examen y evaluación de los sistemas de control; llevan a cabo una supervisión del trabajo de auditoría para la obtención de la evidencia; considerando pruebas de calidad para plantear conclusiones y recomendaciones; además, a lo largo de la realización de la auditoría se deben ordenar los papeles de trabajo, que se hayan generada como resultado de ésta ; prestar especial atención al tratamiento de irregularidades haciéndolas del conocimiento de las autoridades competentes.

C.- Normas sobre el informe de auditoría y su seguimiento: deben contener el resultado de la auditoría practicada; y efectuar el seguimiento de las recomendaciones, "Siendo -lo anterior- de carácter obligatorio para los órganos internos de control".²⁵

Para el desarrollo de una auditoría se requiere de una metodología, la cual facilita el logro de los objetivos y permite captar las evidencias con mayor facilidad, de ahí que se encuentre regida por la 4a. y 5a. norma para la ejecución del trabajo de auditoría.²⁶ Dicha metodología se

²⁷ "... la evidencia en auditoría, es obtener suficientes elementos de juicio que permitan al auditor llegar a un grado razonable de convencimiento acerca de la realidad de los hechos y situaciones observados, la veracidad de la documentación revisada, y la confiabilidad de los sistemas y registros examinados, para fundamentar solidamente su opinión. Por ello, la validez de sus juicios depende de la calidad de la evidencia. Secretaría de Contraloría. *Op. Cit.*, Boletín B, p. 24

²⁸ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Manual de Auditoría Pública*, 1991, p. 36

²⁹ Secretaría de Contraloría. *Op. Cit.*, Boletín B, p. 17-21

divide en 4 etapas que son : Planación General, Planación Detallada, Ejecución e Informe y Seguimiento, las cuales se detallan a continuación:

La Planación General está orientada a revisar los aspectos prioritarios de la entidad, a prever oportunamente los recursos necesarios e informar a la autoridad competente, acerca de los trabajos a realizar para conformar un programa general. Se debe realizar un proceso de investigación que permita identificar las áreas, operaciones, programas o recursos prioritarios para determinar la clase y tipo de auditoría aplicable y el alcance general de ésta, tomando en cuenta factores de importancia, riesgos, potencial y calidad de los controles.

El programa general debe ser comentado con oportunidad y sancionado por la autoridad competente y seleccionar las áreas específicas donde se va a practicar la auditoría para obtener la información que habrá de utilizarse en la planeación en forma genérica.

La Planación Detallada es aquella que se lleva a cabo con una investigación previa a detalle del área auditada, donde se analice el marco jurídico aplicable, las principales operaciones, los antecedentes de auditorías anteriores y visitas de observación.

En el examen y evaluación de los Sistemas de Control, se identifica la información general del área, analizando los riesgos y objetivos del

control, para determinar si es confiable el sistema de control con el que cuenta el área, plasmando los resultados en papeles de trabajo. Al obtener el resultado del sistema de control, se determinan los objetivos específicos y el alcance de la revisión.

Hecho lo anterior se termina de conformar el programa de trabajo, el cual debe contener por norma lo siguiente: Introducción, Antecedentes de la actividad, Objetivos de la auditoría, Alcance, Métodos, Instrucciones especiales, Referencia a papeles de trabajo y Observaciones.

Finalmente se elabora el formato de Informe, donde se indican las distintas actividades que se vayan a presentar para el desarrollo del trabajo, de esta manera se llega a la Ejecución de la auditoría, donde es de suma importancia tanto la recopilación de información como el registro de los mismos, para realizar el análisis y la evaluación de resultados.

IV.- DIAGNÓSTICO DE LA AUDITORÍA DE SUBSIDIOS A LA COMERCIALIZACIÓN DEL TRIGO.

Planeación General.

La actividad de apoyo a la comercialización del trigo se realiza inicialmente en la Dirección General de Negociaciones Comerciales la

cual "controla los estudios para una mejor asignación de los recursos destinados al apoyo, coordina los nuevos esquemas y vías de comercialización y coordina la realización de estudios técnicos que respaldan el otorgamiento de los apoyos", en coordinación con la Dirección General de Operación para Apoyos Fiscales, en donde ésta "... valida el registro, control sanción y supervisión para la ejecución de los procedimientos de apoyos directos y reporta los avances en resultados referente al manejo de los apoyos".¹⁰

De la anterior quedó de manifiesto, la importancia que reviste, el que exista una permanente comunicación entre las direcciones antes mencionadas, involucradas en el proceso.

Dentro del punto relativo a la organización se comprobó que el área auditada funciona conforme a las bases y normas del manual de organización, contando con la descripción de funciones y perfiles requeridos. Asimismo se verificó el programa de adiestramiento y capacitación, la división de actividades y la asignación de responsabilidades.

Del análisis del organigrama ocupacional se observó que la Dirección General de negociaciones comerciales, cuenta con tres Direcciones de área cada una con un Director y 5 Especialistas Agropecuarios; la Dirección General de Operación para Apoyos Fiscales a su vez cuenta con cuatro Direcciones cada una con un Director y 5 Especialistas

¹⁰ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Manual de Organización, 1994, pp. 38-51.

Agropecuarios, recayendo en la Dirección Zona Sur la auditoría y detectándose que la operación y desarrollo de actividades para la autorización de los apoyos a la comercialización del trigo la realizan únicamente 4 especialistas de los cuales tres manejan el control de los apoyos a la comercialización del trigo nacional y uno el trigo de importación; considerándose necesario cubrir las plazas autorizadas para darle agilización al proceso -dado que existen cargas de trabajo considerables y el tiempo para el análisis de la información que presentan los molinos- en algunos casos retrasa el proceso.

En cuanto a las leyes y reglamentos aplicables para las actividades de las áreas de referencia, se revisaron los manuales de organización y procedimientos, Reglamento Interior de la SAGAR, políticas de las áreas, así como el Convenio de Concertación de Comercialización del Trigo, para conocer la normatividad que los rige, y contar con una idea más amplia del funcionamiento.

Para completar este punto se visitaron las instalaciones del área sujeta a revisar, observando en qué condiciones se desarrollan las operaciones, efectuándose entrevistas; e iniciando la relación con el titular del área, para obtener mayor conocimiento del programa para el desarrollo de la auditoría. Además se implementó la aplicación de un cuestionario relativo a los apoyos, que sirviera de base para conocer la situación de los molinos, elaborándose cédulas con la información antes descrita ya verificada, la cual servirá de soporte, para la conformación

del expediente respectivo. Asimismo se investigaron los resultados de la auditoría anterior, considerando la situación detectada y comprobándose que las observaciones detectadas fueron subsanadas en los tiempos programados.

Planación Detallada.

Examen y Evaluación de los Sistemas de Control

En relación al análisis del Control Interno Operativo se revisó a detalle el flujo de operación a través de las áreas de Finanzas, Apoyos Fiscales y Presupuestos, verificándose el manejo y archivo de la documentación de los apoyos otorgados a los productores o comercializadores del trigo, además de la existencia de sistemas de control suficientes para garantizar los procedimientos del cálculo de los apoyos otorgados.

De igual manera se verificó la información proporcionada por su sistema computarizado la cual es completa, confiable y oportuna además de que cuentan con la programación del presupuesto para conocer la disponibilidad presupuestal de los montos y calendarios autorizados.

También se validaron las bases del apoyo a otorgar y la elaboración del Convenio de Concertación así como las gestiones con la banca nacional y las bases de financiamiento para la adquisición del trigo.

Para efectuar el examen y evaluación del control interno, se analizó la información general recabada en el área auditada, identificándose los riesgos que existen tanto en la autorización del pago del apoyo como en el proceso del cálculo del mismo, así como los mecanismos, establecidos para minimizarlos.

Respecto al control interno contable se verificó que los procedimientos para el control de los apoyos al trigo, así como su registro fueron oportunos tanto en los sistemas presupuestal como contable, para comprobar que los apoyos otorgados cuentan con la documentación que respalda su operación, además de que no está establecido un periodo para realizar el seguimiento y conciliación entre el área técnica y financiera, considerándose deficiente el control dado que en algunos casos no concuerda la información.

Realización del Programa específico de Revisión.

Cubiertos los puntos anteriores se determinaron los objetivos específicos y el alcance de la auditoría, así como el plazo máximo para el desarrollo de ésta; considerando en el alcance la visita y revisión de los apoyos otorgados a diecisiete molinos de diferentes Estados de la República.

Los métodos utilizados fueron la verificación y validación de la información requerida en el Convenio de Concertación para la

autorización del apoyo tales como : Autorización de la solicitud de Apoyo, donde se especifica la cantidad de toneladas calculadas por compra; la carta de adhesión al Convenio de Concertación; Dictamen del Auditor Externo, el cual comprueba los volúmenes y zonas de origen del trigo adquirido; facturas o autofacturas autorizadas; talón de embarque; cuenta de gastos; entradas al almacén; certificado de depósito; facturas mensuales de ventas de harina y subproductos; copia del registro ante la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal del Despacho de Auditores Externos y finiquito.

Coatando con la información antes descrita se requirió del área administrativa, copia de los controles de pago a productores de trigo, para realizar el cruce de información, detectándose controles deficientes al respecto.

Comunicación con los Auditados.

Autorizada el programa específico de revisión, se contactó con el titular del área auditada para exponerle las características de la revisión; las áreas involucradas, las fechas de inicio y terminación de la revisión y el personal del órgano interno de control que participa, así como la fecha probable del informe preliminar, y resultado de la revisión; para evitar la posible resistencia por parte del personal en cuanto a proporcionar información.

Ejecución de la Auditoría.

De acuerdo al Programa Específico de trabajo se inició la revisión requiriendo la Carta de Adhesión al Convenio de Concertación 93-94 así como el Dictamen de los Auditores Externos, donde se especifica el apoyo fiscal calculado por zona de compra y volumen promedio mensual real, al que se le aplicaron los costos de almacenamiento, financieros y topes de flete reconocidos por el Molino.

Para el análisis de las compras de cada molino, se elaboró una hoja de trabajo donde se plasmó la verificación de la zona de origen; cantidad de trigo comprado; número de factura; certificado de compra de trigo a agricultores; comprobante de báscula; recibo de trigo; número de póliza y copia del cheque por compra realizada. De la misma manera se enlataren los certificados de depósito del trigo; relación de la producción de harina; cubriendo los molinos con todos los requisitos.

Se aplicó el cuestionario de control relativo a los apoyos al trigo, para contar con información general, con lo que se cubrió la totalidad del proceso verificándose la documentación relativa a la compra tanto nacional como importado, así como importe global por ciclo molinero; características del apoyo; trámites realizados; tipo de supervisión que realiza el Despacho de Auditores Externos y comentarios adicionales para realizar un mejor servicio, detectándose que tanto el Banco en caso

de proporcionar financiamiento y ASERCA -área operativa-, no proporcionan documentación comprobante del apoyo entregado.

Revisión de los Dictámenes del Auditor Externo.

Se revisaron los dictámenes del Auditor Externo, detectándose que el procedimiento que manejan es el establecido en el Convenio de Concertación y aún así existen diferencias en el cálculo del apoyo con relación a ASERCA, por lo que se visualiza que éstos análisis solo apoyan para la verificación física del producto, ya que es ASERCA quién a través del Sistema D'base para el Trigo Nacional y Lotus para el Trigo Importado específicamente para el ciclo molinero 93-94, determina el importe del apoyo respectivo.

Validación de Facturas y Soportes de Compra.

Posteriormente se verificó la compra total del trigo por origen, la cual se comprobó con el análisis de las facturas, contando con los requisitos fiscales requeridos, así como con los comprobantes de báscula y entradas al almacén, todo ello mediante muestra específica.

En relación al trigo importado, se comprobó la aceptación del Molino para adherirse al esquema de cobertura de riesgo "Commodity Swap"³¹; para la documentación soporte de esta compra, el molino presentó:

³¹ La operación de "SWAP" es "... un mecanismo que permite lograr la cobertura contra fluctuaciones de precios internacionales, en este caso del trigo importado". Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Instructivo derivado del Convenio de Concertación, 1993, p. 1

permisos de importación avaladas por la SECOFI; facturas; pedimento de importación; conocimiento de embarque y carta de crédito, cumpliendo con ello con lo estipulado en el Convenio de Concertación.

Ejecución e Informe y Seguimiento.

Finalmente se procedió a elaborar el Acta de Resultados, donde se plasmó la información concerniente a la auditoría realizada y se resaltaron las observaciones detectadas en la realización de la misma y las recomendaciones de solución. Elaborada ésta se le dio a conocer al área auditada y se procedió a la firma de la misma, para su formalización y atención respectiva.

A la vez se elaboró un informe de resultados de la auditoría practicada, el cual se le presentó al titular del órgano desconcentrado ASERCA, para su conocimiento y toma de decisiones conducentes.

Para concluir con la metodología, se terminó de conformar el expediente con toda la información generada a lo largo de la auditoría, el cual se numeró, resultándose los señalamientos procedentes de acuerdo a la norma establecida para este concepto y se elaboró el reporte de observaciones relevantes y no relevantes, para enviarlo a la SECODAM, la cual coordina el seguimiento a que haya lugar, conjuntamente con el órgano interno de control.

V.- PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.

- Problemas Funcionales Relevantes.

Detectados en la Planeación General de la auditoría.

1.- Deficiencia en los canales de comunicación, por lo que se proponen reuniones de trabajo semanales con el personal de las áreas que intervienen en el proceso para comentar la problemática existente, elaborando minutas que avalen los compromisos adquiridos y avances logrados.

2.- Retraso en el análisis de la documentación soporte para otorgar el apoyo, por lo que se propone realizar un estudio de cargas de trabajo para determinar funciones; estimar tiempos reales para el análisis de la información -lo cual demora considerablemente el proceso- y considerar visitas de supervisión a los molinos, para conocer su funcionamiento real; e incrementar la capacitación del personal con la finalidad de que en general manejen el proceso tanto nacional como importado.

3.- Considerando la amplitud del programa de Apoyos a la comercialización del Trigo así como los que en general se manejan en ASERCA, se hace necesaria una reestructuración en la Unidad de Contraloría Interna, para contar con el personal suficiente para el logro de los compromisos contraídos.

4.- Derivado del cúmulo de información que se obtiene para cada auditoría, es conveniente implantar un Programa de sistematización para reducir los tiempos de realización.

En el punto relativo a la Planeación Detallada se detectó:

5.- Que para el control de la información, utilizan diferentes sistemas computarizados, por lo que se propone la implantación de un solo sistema, acorde a las necesidades del proceso y se valide de acuerdo al procedimiento determinado en el Convenio de Concertación, para que con ello se agilice la elaboración del finiquito.

6.- Considerando que el Molino no cuenta con el comprobante del apoyo recibido, se propone establecer un control de registro de entrega de apoyos; el cual serviría como mecanismo inicial para la conciliación que deben realizar las áreas técnica, administrativa y la Banca en caso necesario, para respaldar la operación.

7.- Derivado de la actitud de defensa que en algunos casos adoptan las áreas auditadas, se propone promover la función de apoyo que proporciona la Unidad de Contraloría Interna, mediante la integración de grupos de trabajo por área, con la finalidad de exponer los beneficios que conllevan las auditorías.

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

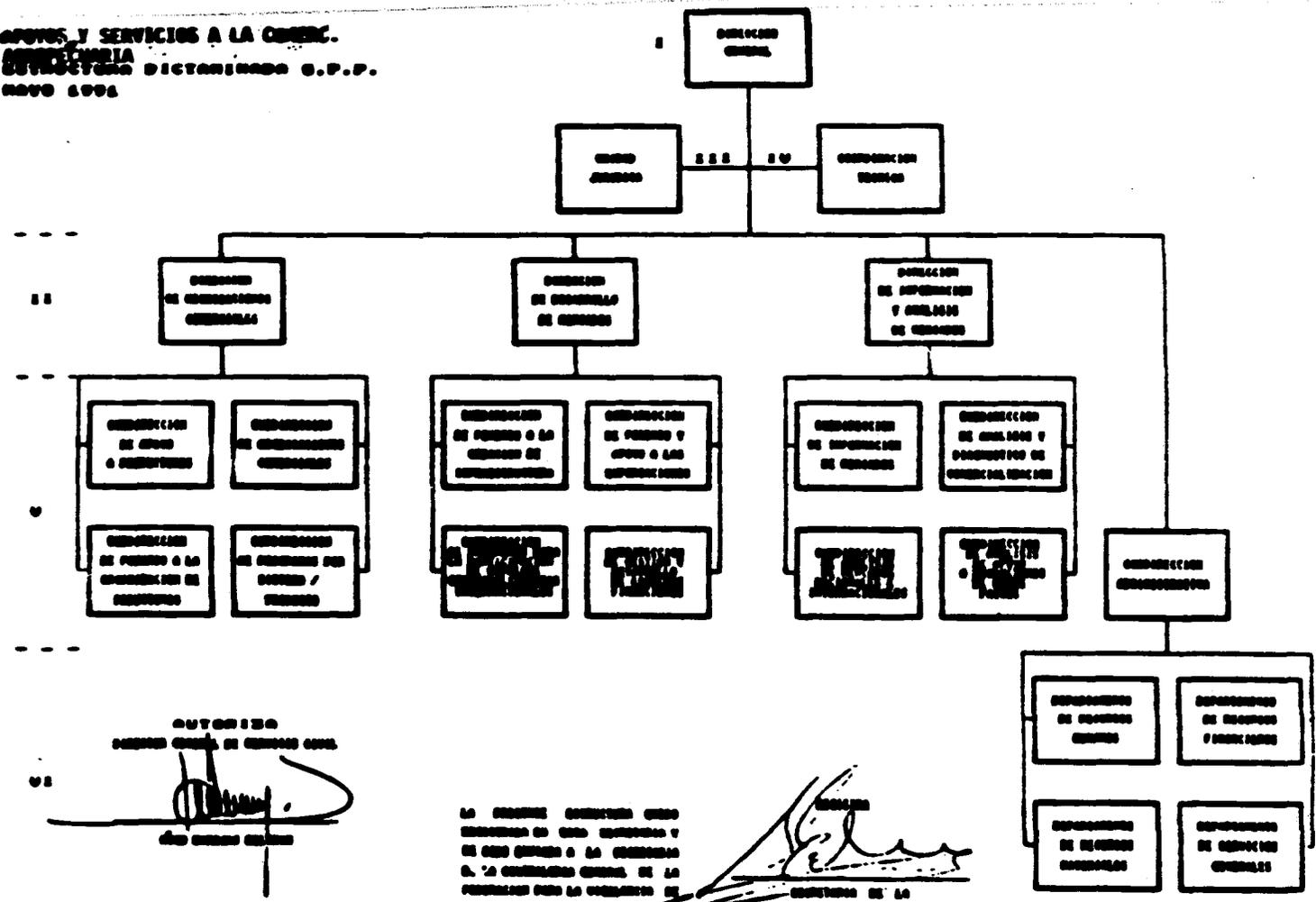
En el Examen y Evaluación del Control Interno se observó:

8.- Que sólo a través de los comprobantes que presenta el molino, se puede determinar la autorización del apoyo; se considera necesario que el área de apoyos fiscales cuente con personal que realice visitas programadas a los molinos y lleve a cabo una verificación física del producto adquirido y del apoyo recibido, para que de esta manera se concilien adecuadamente las diferencias en el cálculo del subsidio.

9.- Orientar los programas de comercialización para que el productor sea competitivo en el mercado; obtenga el producto a bajo costo y con una buena utilidad.

A N E X O S

OPORTOS Y SERVICIOS A LA COMERC.
SECRETARIA
SECRETARIA DICTAMENADA S.P.P.
MAYO 1994



AUTORIZA
SECRETARIA COMERCIO Y SERVICIOS COMEX.
[Signature]
SECRETARIO DE COMERCIO Y SERVICIOS

LA SECRETARIA COMERCIO Y SERVICIOS COMEX
 AUTORIZA A LOS DEPARTAMENTOS Y
 UNIDADES DE LA SECRETARIA DE
 LA FEDERACION COMERCIO Y SERVICIOS
 DE LA FEDERACION PARA LA VERIFICACION DE
 LOS DATOS RELACIONADOS.
[Signature]
SECRETARIA DE LA FEDERACION

NOTA: ADMINISTRACION GENERAL DE LA SECRETARIA COMERCIO Y SERVICIOS COMEX Y DE LA SECRETARIA COMERCIO Y SERVICIOS COMEX.

ANEXO NO. 1

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Adam Adam, Alfredo y Guillermo Becerra Lozada, La Fiscalización en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio Introductorio", en El Estudio de las Políticas Públicas, Vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Crossman, R. H. S., Biografía del Estado Moderno, México, Colección Popular 63, F.C.E. 1941.

Giménez, Gilberto, Poder, Estado y Discurso, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

Isoard y Jiménez de Sandi, Carlos A., Auditorías de las Operaciones del Gobierno, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

Klitzberg, Bernardo (Compilador), El Rol del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública/F.C.E., 1993.

Lanz Córdova, José Trinidad, La Contabilidad y el Control Interno en México, SECOGEF/F.C.E., 1987.

Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, México, Porrúa, 1978.

Uvalle Berrones, Ricardo, Las Nuevas Derramas de la Vida Estatal, México, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, 1994.

Villarreal, René, Liberalismo Social y Reforma del Estado, México, Nueva Cultura Económica F.C.E. 1993.

Weber, Max, El Político y el Científico, Madrid, Alianza Editorial, 1973.

REVISTAS

Bonnin, J.C., "Principios de la Administración," en, Revista de Administración Pública, (Edición Especial), México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Cardoso, José Carlos, "Los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal," en, Revista de Administración Pública, RAP 57-58, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

Claridades Agropecuarias, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, México, Nos. 8, 1, 12 y 14, 1994.

Del Val, Enrique "La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Un Código de Conducta," en, Revista de Administración Pública, RAP 57-58, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

Oliván, Alejandro, "Idea General de la Administración," en, Revista de Administración Pública, (Edición Especial), México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Pérez Saavedra, Javier, "La Auditoría Gubernamental en el Contexto de la Administración Pública en México," en, Revista de Administración Pública, RAP 57-58, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

Ponce de León, Javier "La Simplificación de la Administración Pública Federal," en, Revista de Administración Pública, No. 61-62, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.

Robles, Raúl, "Política de Control y Fiscalización para la Administración Pública Federal," en, Revista de Administración Pública, RAP 57-58, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Descentralización y Desconcentración: Medios para Administrar la República Federal," en Revista Cívica, México, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal, A.C., Julio-Septiembre, Número Dos, 1994.

DOCUMENTOS

Aguilera Hintelholzer, Rina. Apuntes de Clase correspondientes a la Segunda Opción de Titulación, Noviembre 94 - Marzo 95.

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Convenio de Concertación para la Comercialización del Trigo 1992-1993, México, 1992.

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Esquema de Apoyo a la Comercialización de Trigo 1992-1993, México, 1993.

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Instructivo derivado del Convenio de Concertación 1992-1993, México.

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Manual de Organización, México, 1993.

Diario Oficial de la Federación, Decreto de creación de ASERCA, México, 1991.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, México.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Manual de Auditoría Pública, México, 1991.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental, México, 1986.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Programa General de Trabajo 1993, México, 1993.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, La renovación Moral, México, 1993.