

877108

7  
1



**UNIVERSIDAD EMILIO CARDENAS**  
**Escuela de Contaduría y Administración**

Con Estudios Incorporados a la U.N.A.M.  
CLAVE. 8771

**" AUDITORIA GUBERNAMENTAL "**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN CONTADURIA**

**P R E S E N T A**

**MA. GUADALUPE RAMIREZ LUGO**

**TLALNEPANTLA EDO. DE MEX.**

**1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

**Por su Amor y Colaboración:**

**Rosa**

**Procoro**

**Benjamín**

**Remedios**

**Beatriz**

**Arturo**

**Teresa**

**David**

**Juan Manuel**

**Roberto**

**A todos los que intervinieron, de alguna u otra manera, en la culminación de mi formación profesional, les agradezco profundamente todo el apoyo que me brindaron desde siempre; y les prometo que pondré todo el entusiasmo para que mi profesión desarrolle los mejores frutos.**

**A los sembradores del saber, les agradezco infinitamente, ya que con su paciencia, dedicación y sabiduría lograron despertar en mí el deseo de engrandecer mi profesión para cosechar los mejores frutos.**

# I N D I C E

	pag.
<b>INTRODUCCION</b>	I
<b>CAPITULO I</b>	
AUDITORIA GUBERNAMENTAL	1
1.1 Objetivos	1
1.2 Clasificación de la Auditoría Gubernamental	4
1.3 Tipos de Auditoría	6
<b>CAPITULO II</b>	
LA ADMINISTRACION PUBLICA	10
2.1 Generalidades	10
2.1.1 Concepto	11
2.2 Marco Administrativo	11
2.3 Marco Legal de la Auditoría Gubernamental	13
2.4 Ley Orgánica de la Administración Pública	16
2.5 Control y Evaluación Gubernamental	25
2.6 Naturaleza	26
2.7 Estructura Orgánica	31
2.8 La Administración Pública Centralizada	33
2.9 La Administración Pública Paraestatal	42
<b>CAPITULO III</b>	
NORMAS, PROCEDIMIENTOS Y TECNICAS	44
3.1 Clasificación	45
3.2 Procedimientos	48
3.3 Técnicas	49

pag.

## **CAPITULO IV**

<b>NORMATIVIDADES PARA INVESTIGACION DE LA AUDITORIA</b>	<b>52</b>
4.1 Generalidades	52
4.2 Lineamientos Generales	53
4.3 Objetivo de las Normatividades	54
4.4 Supervisión y control	56

## **CAPITULO V**

<b>INJERENCIA DE LA LA CONTRALORIA DE LA FEDERACION EN LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL</b>	<b>57</b>
5.1 Contraloría Social	63
5.2 Actividades	68
5.3 Responsabilidades de los Servidores Públicos	68
5.4 Promoción de la Eficiencia y la Eficacia en la Gestión Gubernamental	70
5.5 Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública	71
5.6 Evaluación Gubernamental	75
5.7 Modernización, Vigilancia y Evaluación de las Entidades Paraestatales	76

## **CAPITULO VI**

<b>EJERCICIO PRACTICO</b>	<b>80</b>
6.1 Selección del Area a Auditar	81
6.2 Determinación de Objetivos	85
6.3 Elaboración del Programa de Trabajo	92
6.4 Ejecución de la Auditoría Gubernamental	103
6.5 Elaboración del Informe	106
6.6 Seguimiento de la Auditoría	117

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>III</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>V</b>

## INTRODUCCION

La evolución que ha tenido la auditoría comprende un periodo inicial, en el cual esta actividad adquirió un carácter policíaco, carente de una adecuada sistematización, lo cual provocó que su ejecución fuera realizada en forma empírica en un ambiente de improvisación.

En esta primera etapa el enfoque que adquirió la auditoría fue básicamente a los aspectos financieros en el sector privado y de cumplimiento legal en el sector público, con la preferente finalidad en la búsqueda de fraudes, desfalcos y abusos de confianza.

En la actualidad esta actividad profesional está dirigida a examinar todas las funciones que se desarrollan en las entidades, ya sean financieras, administrativas u operativas.

La denominación específica de Auditoría Gubernamental no significa que sea otra especialidad entre las auditorías, sino que recibe esta denominación por el ámbito en que se realizan.

Ha sido mi intención al realizar este trabajo de investigación el tratar de darle forma a una fuente de información necesaria, denominada Auditoría Gubernamental, más que nada en el campo de la carrera de "Licenciatura en Contaduría", porque mientras que para otras materias hay abundancia de material bibliográfico en ésta es muy escaso, podría decirse casi nulo y la información más relevante y sustancial sólo se encuentra en las estructuras internas de organización de las Secretarías de Estado.

Espero entonces que este trabajo sea de utilidad para los compañeros que me siguen en el camino de esta hermosa profesión.

Ha sido mi intención al realizar este trabajo de investigación el tratar de darle forma a una fuente de información necesaria, denominada Auditoría Gubernamental, más que nada en el campo de la carrera de "Licenciatura en Contaduría", porque mientras que para otras materias hay abundancia de material bibliográfico en ésta es muy escaso, podría decirse casi nulo y la información más relevante y sustancial sólo se encuentra en las estructuras internas de organización de las Secretarías de Estado.

Espero entonces que este trabajo sea de utilidad para los compañeros que me siguen en el camino de esta hermosa profesión.

## **CAPITULO I**

### **AUDITORIA GUBERNAMENTAL**

La auditoría gubernamental comprende el examen de las operaciones, cualesquiera que sea la naturaleza de las dependencias y entidades de la administración, asegurándose de que están siendo empleados con el mayor beneficio para la sociedad, los fondos públicos que gastan en sus instituciones y de convencer al público de su transparencia y capacidad de rendir cuentas. El gobierno no sólo debe ser económico, eficiente y eficaz sino que debe ser capaz de demostrarlo.<sup>1</sup>

#### **1.1 OBJETIVOS**

##### **a) OBJETIVO GENERAL**

Revisión de los aspectos financieros, operacionales, administrativos, de resultados, de programas y de cumplimiento de las disposiciones legales que se realizan en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

---

<sup>1</sup> Manual de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, pag. 5.

b) OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos previstos en los respectivos programas y presupuestos, así como, determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que fueron alcanzados.
  
- Vigilar que el manejo y la aplicación de los recursos públicos responda a las políticas dictadas, y a criterios de economía, eficiencia y eficacia.
  
- Analizar si el control interno se está llevando correcto a fin de obtener información financiera confiable, oportuna y útil para la adecuada toma de decisiones.
  
- Revisar si se cumple con las disposiciones legales, normas y políticas aplicables a la dependencia o entidad.
  
- Formular las observaciones y recomendaciones tendientes a mejorar las operaciones de la dependencia o entidad, así como corregir las desviaciones y deficiencias encontradas.

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

## 1.2 CLASIFICACION DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

La primera división con respecto a quién la practica es la de la clasificación de: externa e interna. Externa si es una persona ajena al objeto auditado e interna si ésta forma parte del mismo.

**Auditoría interna.-** A pesar de ser practicada por personas propias de la entidad también es una función independiente. Este tipo de auditoría va más enfocada a realizar juicios evaluatorios sobre todas las actividades de la organización, y su producto final es un servicio, es decir, la asistencia, el apoyo o la ayuda a la misma organización.

La auditoría interna debe evaluar y analizar los procesos de administración, aprobación, contabilización y en general, los que dan origen a la toma de decisiones, sin intervenir en la ejecución de ellas, y cuando, como parte de sus funciones participe en actividades específicas.

Para el buen cumplimiento de la auditoría interna es necesario que exista una estrecha coordinación y

efectiva comunicación con las diferentes unidades de la dependencia o entidad; para que el desarrollo de la revisión, se logre con la participación conjunta.

**Auditoría externa.**- Tiene como propósito fundamental el de emitir una opinión profesional sobre el ejercicio de los recursos y del registro y resultados de su gestión de acuerdo a los principios de contabilidad gubernamental, a petición expresa, para demostrar a la sociedad en casos especiales la situación de algún sector de la Administración Pública; emitiendo su opinión profesional.

### 1.3 TIPOS DE AUDITORIA

Existen diversos criterios y acepciones para denominar a las revisiones específicas que se hacen de las operaciones de gobierno, manejando términos como:

- Auditoría financiera.
- Auditoría operacional.
- Auditoría de resultado de programas.
- Auditoría de legalidad.
- Auditoría de gestión.
- Auditoría Administrativa.

**Auditoría financiera.**- Está diseñada para proporcionar una opinión independiente y objetiva de si la información financiera elaborada ha sido presentada razonablemente. Su reporte se basa en los principios de contabilidad gubernamental, que llevan a un informe breve de opinión sobre los estados financieros.

**Auditoría operacional.**- Puede ser vista como una evaluación de la administración de la organización y de sus sistemas operativos para determinar si dichos

sistemas están funcionando eficazmente y para ayudar a evaluar el desempeño total de la institución o entidad. Son utilizados los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas operativos y los sistemas de información.

**Auditoría de resultado de programas.**- El propósito de esta auditoría es el de comparar el grado de eficiencia o desempeño actual de la entidad, el logro de objetivos y metas establecidas en un período presupuestal. Se analizará que efectivamente se hayan alcanzado los objetivos de los programas.

**Auditoría de legalidad.**- En esta auditoría se revisa si la institución ha cumplido con las disposiciones legales que le sean aplicables en el desarrollo de sus actividades (leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc.).

**Auditoría de gestión.**- La revisión en esta auditoría es para prevenir las irregularidades, hacer más fluidas las relaciones entre sociedad y gobierno, agilizar las gestiones de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de

sus obligaciones y liberarlos del agobio que sufren cuando se encuentran con trámites complejos, atención deficiente, abusos o corrupción.

También se revisa que la optimización de los mecanismos y procedimientos de control, y evaluación se enfoquen en un ámbito preventivo, para que el manejo de los recursos públicos sea transparente y honesto.

**Auditoría Administrativa.**- Esta auditoría se encarga del estudio del desempeño laboral del personal administrativo de la dependencia gubernamental auditada, así como del logro de objetivos desde el punto de vista administrativos, para que con una serie de sugerencias y recomendaciones haya mejores resultados.

**Por su contexto:**

**Auditoría integral.**- Es cuando se integran los seis tipos de auditoría en una sola revisión.

**Auditoría parcial.**- Es aquella donde nada mas se practica un tipo de auditoría.

**Por su aplicación:**

De acuerdo al objetivo que se persigue la revisión puede ser por:

**Unidades.**- Se entiende por unidad al programa o programas destinados a un objetivo de una dependencia.

**Programas.**- Es un conjunto de proyectos que integran un programa coordinado.

**Actividades.**- Es la revisión de aspectos identificables con el objetivo.

## CAPITULO II

### LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### 2.1 GENERALIDADES

En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es donde se sustenta la Administración Pública, que es el instrumento a través del cual se debe impulsar el desarrollo económico y social de México y crear el marco de condiciones políticas y administrativas que posibiliten la permanente independencia económica de nuestro país.

Aquí, es donde encuentra su campo de actuación la auditoría gubernamental, verificando que las acciones del gobierno se realicen con criterios de economía, eficiencia y eficacia, para promover la productividad y contribuir al logro de los objetivos propuestos en los planes de Gobierno.

### **2.1.1 CONCEPTO**

Constituye un sistema, que funciona como una estructura integrada por diferentes partes, que se encuentran concentradas en aspectos de gran amplitud político-gubernamentales.

Es un conjunto de dependencias, entidades y organismos que funcionan en base a ordenamientos jurídicos que regulan con diferentes intenciones y conceptos, tanto de tipo legal como de carácter normativo, ya que estas dependencias participan de manera muy diversa en los aspectos de la economía social, para así poder atender también las muy diversas demandas de la población.

### **2.2 MARCO ADMINISTRATIVO**

La Administración Pública Federal está compuesta de un conjunto de elementos en los cuales se cumplen las decisiones que establece la instancia político-gubernal que permite a los órganos y funcionarios de la administración pública aplicar dentro de lo que marca la ley, una combinación de medios (recursos humanos, materiales y financieros) que le permitan cumplir sus funciones con apoyo en determinados procedimientos, de los cuales obtiene

un resultado casi siempre en concordancia con las instancias ya antes mencionadas, para que se cumplan los objetivos del Estado, así como las metas y estrategias del gobierno.

Para la evaluación de resultados se debe tomar en cuenta:

- a) La eficiencia lograda en la utilización de los recursos con que se cuenta para el cumplimiento de los objetivos.
- b) La eficacia o grado de cumplimiento de los objetivos.
- c) La economía o racionalización de los recursos con que se cuenta para el cumplimiento de los objetivos.
- d) La legalidad o apego a las normas jurídicas.
- e) La congruencia o grado de articulación y complementariedad de las distintas acciones o programas gubernamentales entre sí.

### 2.3 MARCO LEGAL DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

El marco legal de la Administración Pública Federal está constituido en su sentido más amplio:

- Por los preceptos constitucionales relativos al Poder Ejecutivo.
- Por las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes generales que determinen los ámbitos sustantivos de atribución del Ejecutivo Federal.
- Por los tratados y convenios internacionales que establecen facultades o derechos y obligaciones para el ejecutivo federal.
- Por las leyes y decretos emitidos por el congreso.
- Por los reglamentos, decretos, acuerdos, planes, programas y demás disposiciones dictadas por el Ejecutivo Federal,

- Y por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en materia administrativa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma el régimen de responsabilidades a que los servidores públicos que se encuentran sujetos en el desempeño de sus actividades; su norma reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se considera su código fundamental de conducta.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también establece la obligatoriedad de que los recursos de que dispongan las dependencias públicas 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.

Adicionalmente a los ordenamientos legales mencionados, existen otras leyes que señalan expresamente la intervención de la Secretaría de la Contraloría, en diversas materias de la gestión pública; entre ellas podemos mencionar la Ley

Federal de las Entidades Paraestatales; la de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal; la de Obras Públicas; la General de Bienes Nacionales; la de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; y, especialmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala las obligaciones y deberes de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, así como la responsabilidad en que éstos pueden incurrir por su incumplimiento, y las sanciones administrativas aplicables.

El orden legal general se sustenta en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Artículo 90, establece que el Congreso de la Unión debe emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación, habiendo sido reformada en diversas ocasiones; en diciembre de 1982, se adiciona el Artículo 32 Bis, en el cual se señalan las atribuciones de la Contraloría General de la Federación.

## 2.4 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL<sup>2</sup>

**Artículo 37.** A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pag. 54.

- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
  
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
  
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar

las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneración de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afecta-

ción, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o

vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Opinar, previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda, del resultado de

tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

- XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVII. Conocer o investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias

correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida.

- XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;
- XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;
- XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marinas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad.

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o

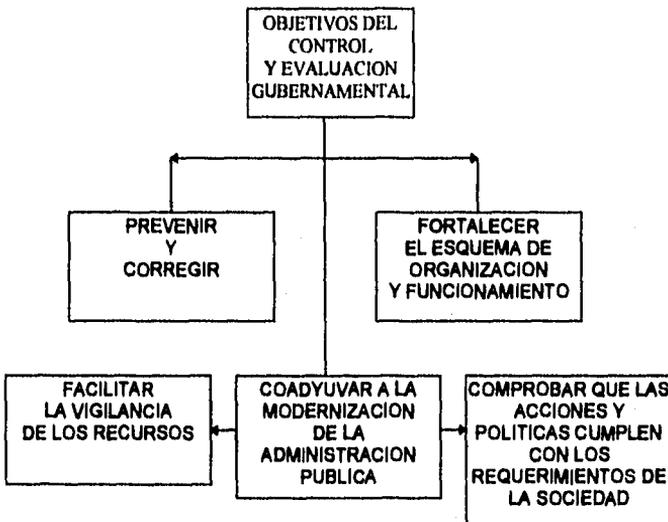
bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

## 2.5 CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL

En el transcurso de las labores diarias hay condiciones cambiantes, esto es más notable en las capacidades humanas, por lo tanto, es necesario identificar aquellas desviaciones a los planes establecidos y tomarles mucha atención. El control y la evaluación son los medios indispensables que nos ayudan al logro de los objetivos establecidos.



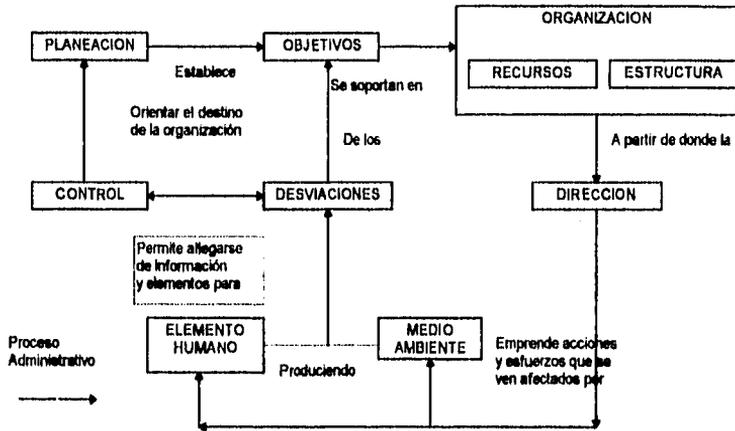
GRAFICA 1 Objetivos Del Control

## 2.6 NATURALEZA

El control como actividad organizacional, existe en todos los niveles de organización y es aplicable a los individuos de la misma. Su naturaleza básica se comprende en función de las fases del proceso administrativo, el cual se inicia por la planeación, la que a su vez está soportada por una estructura de funcionalidad y el hacerse de recursos necesarios para el logro de los objetivos. A veces no se logran los objetivos tal y como inicialmente fueron planeados ya que intervienen elementos que están fuera del alcance de seguir al pie de la letra, tanto es así, que hay desviaciones o errores en los que se puede incurrir, por los cambios o condiciones del medio ambiente.

Por lo anterior es necesario tomar medidas complementarias que sean capaces de informar sobre el avance del proceso y permita detectar desviaciones y allegarse oportunamente de elementos para tomar las decisiones necesarias para el logro de los objetivos, así como tomar medidas que prevengan situaciones indeseables. Ver gráfica 2.

**EL CONTROL**



**GAFICA 2. El control**

El control debe contener las actividades que permitan analizar cuantitativa y cualitativamente los resultados de los programas con los objetivos y metas establecidos.

Actividades básicas del control son:

- Comparar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos en el período correspondiente.
- Revisar la aplicación de los recursos asignados, las políticas implementadas y la congruencia entre las acciones e instrumentos para asegurar que se alcancen los resultados esperados.
- Favorecer el proceso de retroalimentación.

A lo que se quiere llegar es que se observe la forma en que, las áreas responsables apliquen y utilicen las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control.

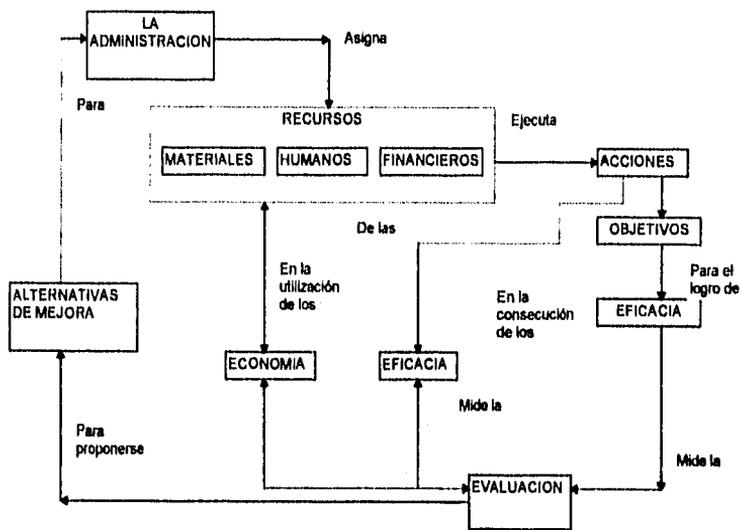
La evaluación, busca aportar elementos de juicio y promover la adopción e instrumentación de acciones para el mejoramiento del proceso administrativo. La

evaluación analiza las acciones ejecutadas por la administración en seguida de los objetivos y metas establecidas. De igual manera que el control mide la eficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, para que finalmente haya propuestas y alternativas para una buena toma de decisiones.

La evaluación es la cuantificación de programas, metas y resultados; la determinación de avance y logro de los procesos, así como las recomendaciones para mejorar la calidad de la gestión.

Le evaluación se enfoca básicamente al logro de los objetivos, y propone alternativas para la solución de desviaciones y errores. Ver gráfica 3.

### LA EVALUACION



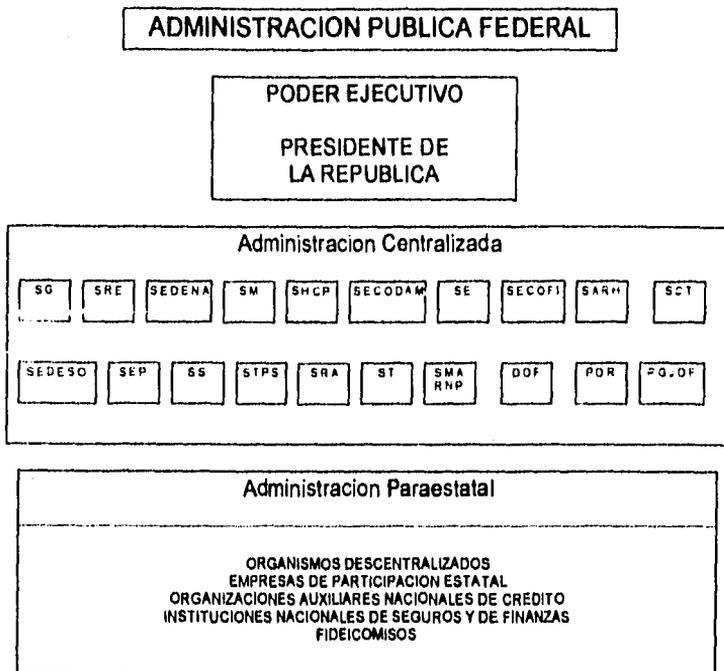
GRAFICA 3. La Evaluación

El control y evaluación gubernamental llevados a todo el ámbito y niveles de la administración pública federal representa la planeación del desarrollo nacional, a partir del señalamiento de los objetivos nacionales, dando orientación a los esfuerzos públicos y privados para lograr las metas propuestas y se alcancen de la manera más económica, eficaz y eficiente posible, dentro de un marco de legalidad y congruencia.

## **2.7 Estructura Orgánica**

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada, a la que se encomienda el despacho de los negocios del orden administrativo a través de dos tipos de dependencias, las Secretarías de Estado y los Despachos Administrativos, los cuales tienen igual importancia.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales



GRAFICA 4. La Administración

de seguros y de fianzas, y los fideicomisos públicos, componen la administración pública paraestatal. Ver gráfica 4.

Cabe mencionar que el funcionario responsable en todos los casos es el Presidente de la República, el único que tiene poder ejecutivo.

## **2.8 La Administración Pública Centralizada**

Está integrada por diecisiete Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

### **Secretaría de Gobernación**

Conduce las relaciones del ejecutivo con los otros poderes de la unión, con los gobiernos estatales y municipales, así como la política interior de población y de comunicación social.

**Secretaría de Relaciones Exteriores**

Conduce la política exterior interviniendo en toda clase de tratados, acuerdos y convenios en los que el país sea parte y dirige el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consulares.

**Secretaría de la Defensa Nacional**

Prepara al Ejército, la Fuerza Aérea y sus reservas, el servicio militar nacional, y administra la justicia y sanidad militares.

**Secretaría de Marina**

Organiza y prepara la Armada y sus reservas, ejerce la soberanía y vigilancia en aguas territoriales y administra la justicia y sanidad navales.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Recauda los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, formula los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, considerando las necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera, y coordina el sistema bancario del país.

Proyecta la planeación nacional del desarrollo con la participación de los gobiernos estatales y municipales, elabora el plan nacional de desarrollo, formula el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, autoriza los programas de inversión pública federal, y promueve la modernización administrativa.

**Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

Coordina el sistema de control y evaluación gubernamental, inspecciona el ejercicio del gasto

público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, y expide las normas que aseguren su cumplimiento.

### **Secretaría de Energía.**

Administra los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y de uso común, lleva el catastro petrolero y minero, y regula las industrias petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica, nuclear, siderúrgica y de fertilizantes.

### **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**

Conduce las políticas generales de industria, comercio exterior e interior, abastos y precios del país, regula la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios, orienta la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, así como estimula medidas de protección al consumidor.

**Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.**

Fomenta la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal, difundiendo procedimientos técnicos para obtener mejores resultados, y conduce las políticas de organización de productores y apoyos al sector agropecuario.

**Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**

Conduce las políticas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones, constituyendo y conservando vías férreas, puentes y caminos, así como administra los servicios de correos, telégrafos y telecomunicaciones.

**Secretaría de Desarrollo Social.**

Conduce las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología, fomenta el desarrollo de sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado, norma el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre, marítimas, fluviales y lacustres.

**Secretaría de Educación Pública.**

Establece y opera los criterios educativos y culturales en todos los niveles y tipos de enseñanza; en la producción cinematográfica, en la de radio y televisión, y en la industria editorial, promueve el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

**Secretaría de Salud.**

Conduce la materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, administra establecimientos de salud, asistencia pública y terapia social, y apoya la que se imparte a la maternidad e infancia.

**Secretaría del Trabajo y Previsión Social.**

Procura el equilibrio entre los factores de la producción, vigilando la observancia de las disposiciones legales correspondientes, promueve la capacitación para el trabajo y la productividad, y

origina las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores.

**Secretaría de la Reforma Agraria.**

Aplica las disposiciones jurídicas agrarias, crea nuevos centros de población agrícola, concede o amplía las dotaciones o sustituciones de tierra y agua, interviene en la titulación y el parcelamiento ejidal, también resuelve los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales.

**Secretaría de Turismo.**

Conduce la actividad turística, promueve zonas de desarrollo, maneja el registro de prestadores de servicios, establecimientos, sus categorías, precios, tarifas y medidas de protección al turista, también difunde la información oficial sobre la materia.

**Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**

Fomenta la producción y explotación pesquera, otorga permisos para el aprovechamiento de la flora y fauna acuáticas, estimula la organización de sociedades cooperativas, además de la restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento.

**Departamento del Distrito Federal.**

Atiende lo relacionado con el gobierno del Distrito Federal en las materias jurídicas y administrativas, de hacienda, de obras y servicios, social y económica, en los términos de su ley orgánica, y las atribuciones que le confieran otras leyes y reglamentos.

**Procuraduría General de la República.**

Emite su opinión como consejero jurídico del Gobierno Federal, interviene como ministerio público de la federación en todos los asuntos en los que ésta tenga parte, persigue e investiga los delitos del orden federal, y ejercita ante los tribunales la acción penal correspondiente.

**Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

Recibe e investiga denuncias sobre hechos que puedan constituir delitos de su competencia, ejercita la acción penal. Promueve lo necesario para la expedita administración de justicia, y auxilia al ministerio público federal en los términos de su ley orgánica.

## 2.9 Administración Pública Paraestatal

De la Administración Pública Paraestatal, sus bases se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración, la cual establece que estará integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos.

Los organismos descentralizados son los creados por disposiciones del Congreso de la Unión, los cuales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.

Las de participación estatal son las que cuentan con participación estatal mayoritaria en las que:

- El gobierno federal es propietario del 50% o más del capital social.
- En la constitución de su capital figuran acciones de serie especial que sólo pueda suscribir el gobierno federal; o

- El gobierno federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración.

También existen las empresas de participación estatal minoritarias que representan menos del 50% y más del 25% de sus capitales. Se clasifican en: sujetas y no sujetas a control presupuestal.

**CAPITULO III**  
**NORMAS, PROCEDIMIENTOS Y TECNICAS**

Las normas de auditoría no solo se refieren a las cualidades profesionales del auditor gubernamental, sino también al ejercicio de su juicio en el desarrollo de sus exámenes, y la información que rinde como resultado de este trabajo. Esto se desprende de la misma naturaleza de la actividad profesional de la auditoría.

La observancia de estas normas es obligatoria para todos los auditores gubernamentales, entendiéndose por auditor gubernamental, todo aquel profesional que examine operaciones del sector público persiguiendo cualesquiera de los objetivos definidos en la auditoría gubernamental.

~~Adicionalmente a estas normas, las dependencias y entidades, podrán elaborar reglas particulares de aplicación práctica, que permitan resolver problemas específicos de cada una de ellas.~~

Las dependencias y entidades deben vigilar que el personal que realiza la auditoría interna gubernamental cumpla con las normas básicas y las

reglas particulares que son emitidas en la auditoría gubernamental.

### 3.1 Clasificación

**I.- Normas generales.-** Se refiere a los requisitos del personal, a la independencia de la contaduría Mayor de Hacienda y de su personal auditor, para realizar con cuidado la ejecución de las auditorías y el informe correspondiente.

- a) Tipo y alcance de la auditoría gubernamental.- Se refiere a la revisión específica de determinadas operaciones del gobierno ya que su normatividad y forma de ejecución se orienta no solo a aspectos de tipo financiero, sino que también al cumplimiento de los programas del funcionamiento de sistemas operacionales.
- b) Conocimiento técnico de desarrollo profesional.- Los auditores gubernamentales deben estar actualizados en materia de normas, procedimientos y técnicas aplicables a las disciplinas afines a la función.
- c) Objetividad y autonomía.- Un auditor gubernamental se debe apoyar en hechos y evidencias que lo lleven

al convencimiento razonable de la realidad o veracidad de los actos, teniendo en cuenta que su carácter de servidor público debe ser independiente, lo obliga a proteger los intereses de la entidad.

- d) Esmero profesional y responsabilidad de auditoría.- En el desarrollo de su trabajo, el auditor gubernamental debe mantener una actitud prudente, establecer un adecuado alcance de sus revisiones, y aplicar la metodología apropiada. Debe estar alerta ante posibles irregularidades y sugerencias que deben ser oportunas.
- e) Honestidad y confidencialidad.- El auditor gubernamental debe desarrollar su trabajo con la dedicación y honestidad que debe tener como profesional.

**II.- Normas para la realización del trabajo.-** Los auditores gubernamentales antes de iniciar una revisión, deben hacer previamente a la ejecución de cada auditoría, una adecuada planeación, de los objetivos, alcance y programas.

- a) Supervisión del trabajo de auditoría.- En el desarrollo del proceso de auditoría, desde su

planeación hasta el informe y su seguimiento, debe ser cuidadosamente supervisado.

- b) Obtención de la evidencia.- El auditor gubernamental deberá hacer las pruebas necesarias para obtener evidencia de calidad que fundamenten, objetiva y razonablemente, sus conclusiones y recomendaciones.

**III.- Normas relativas al informe de auditoría.-** El auditor gubernamental deberá presentar un informe como fruto del alcance del trabajo desarrollado, señalando en su caso, las limitaciones que se hubiesen encontrado para el cumplimiento de los objetivos alcanzados durante la revisión, el cual debe contener expresamente su opinión acerca de haber desarrollado su trabajo de conformidad con dichas normas y con los procedimientos de auditoría de aplicación general. Si por algún motivo el auditor gubernamental se ve obligado a no proceder como indican las normas y procedimientos, indicará en el informe los motivos que tuvo para ello, así como los criterios y procedimientos alternativos que haya seguido.

Dicho informe deberá incluir las situaciones detectadas, el origen de las mismas, también deberá contener las conclusiones, correcciones y

recomendaciones pertinentes, así como el plazo que se concede para hacerlo.

El informe debe incluir únicamente la información necesaria, sin hacer uso de detalles excesivos que solo confundan al lector.

### 3.2 Procedimientos.

"Los procedimientos de auditoría son el conjunto de técnicas de investigación aplicables a una partida o a un grupo de hechos o circunstancias relativas a los estados financieros sujetos a examen mediante los cuales el contador público obtiene las bases para fundamentar su opinión." <sup>3</sup>

**Naturaleza.** Los detalles de operación de las organizaciones, así como su control y contabilidad, hacen imposible establecer sistemas rígidos de pruebas para el examen de los estados financieros. Por lo tanto el auditor deberá aplicar su criterio profesional, decidir cuál técnica o procedimiento será aplicado que fundamente una opinión objetiva y profesional.

---

<sup>3</sup> Santillana González Juan R., Conoce las Auditorías, México, 1992.

**Alcance y extensión de los procedimientos de auditoría.** Lo determinan el total de las partidas individuales que forman la partida total a examinar.

**Oportunidad de los procedimientos de auditoría.** El tiempo en que se aplican los procedimientos de auditoría se llama oportunidad, y estará sujeta a factores como:

- a) Objetivos de la revisión.
- b) Disponibilidad de los recursos sujetos a revisión.
- c) Urgencia de conocer los resultados de la revisión.

### 3.3 Técnicas

Son los métodos prácticos de investigación y prueba que el auditor gubernamental efectúa para obtener la información y comprobación necesarias para emitir su opinión profesional.<sup>4</sup>

**a) Estudio general.-** Se consideran las características generales de la dependencia, cuentas u operaciones

---

<sup>4</sup> Jaime Suárez Montero del Collado, Director General de Auditorías Externas, S.E.C.O.D.A.M. Entrevista.

para saber si se hace un estudio concienzudo o determinar cómo se debe hacer.

**Inspección.-** Verificación física de los documentos o bienes materiales para cerciorarse de la existencia de los registros contables presentados en los estados financieros.

**Análisis.-** Clasificación y agrupación de los elementos que forman las cuentas o partidas.

**Confirmación.-** Es la obtención de información por parte de terceras personas ajenas a la dependencia examinada, con posibilidad de conocer la naturaleza de la operación.

**Investigación.-** Es la recopilación de información de la dependencia auditada de parte de los mismos funcionarios y empleados.

**Declaración.-** Es la manifestación por escrito de la recopilación de información de la dependencia auditada.

**Observación.-** Es la manera de verificar físicamente alguna operación.

**Cálculo.-** Es la verificación matemática de alguna operación.

**b) Las técnicas de auditoría y su relación con los procedimientos de auditoría.**

Es totalmente aceptado que con aplicación aislada de una técnica de auditoría no es posible obtener todo el conocimiento y los elementos de juicio necesarios para tener la certeza que se necesita con el fin de apoyar las conclusiones y recomendaciones derivadas de la revisión practicada. Esto último solamente se logra mediante aplicación concurrente de varias pruebas diferentes aplicadas a la misma partida o al grupo de hechos o circunstancias, es lo que se denomina procedimiento de auditoría.

## CAPITULO IV

### NORMATIVIDADES PARA INVESTIGACION DE LA AUDITORIA

#### 4.1 GENERALIDADES

Las normatividades de la Auditoría Gubernamental emanan primordialmente de la S.H.C.P., supervisadas también por la SECODAM; estas dos entidades nunca imponen por sí solas las normatividades.

Independientemente de lo anterior cada dependencia (secretarías, paraestatales, gobiernos federativos paraestatales y empresas descentralizadas) tiene normatividades específicas que cumplir.

La presente administración, atendiendo a las demandas sociales, instrumentó una serie de medidas a fin de lograr que la actividad administrativa del estado se realice en mejores condiciones de eficiencia y eficacia, y que los servidores públicos se desempeñen en un marco de normatividades de acuerdo a las necesidades de cada dependencia.<sup>5</sup>

La SECODAM, es la dependencia facultada para establecer y actualizar el marco normativo que regula el funcionamiento de las Contralorías Internas de las

---

<sup>5</sup>Salvador Giordano Gómez, Subsecretario "B", S.E.C.O.D.A.M., Entrevista.

Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los Departamentos de Contraloría Interna de las Dependencias son los responsables de determinar los lineamientos para la instrumentación del marco normativo general de la federación, atendiendo a las características y naturaleza de las entidades adscritas al sector, en coordinación y concertación con la Contraloría Interna.

La SECODAM es el conducto oficial para concertar acciones con las dependencias de orientación y apoyo global, y normativas para solicitar normas adicionales, modificar lineamientos establecidos, instrumentar nuevos procedimientos, etc., que sean requeridos para mejorar la función de control en la Administración Pública Federal y que en su caso, se haya detectado su necesidad por las contralorías internas.

#### **4.2 LINEAMIENTOS GENERALES**

Corresponde a la SECODAM implementar los lineamientos generales y a las contralorías internas de las

dependencias y entidades de los particulares, éstos son:

1. Actualizar el marco normativo y los programas de trabajo que regulen y orienten el funcionamiento de las contralorías internas de las dependencias y entidades.
2. Emitir opinión y proponer mecanismos a la SECOGEF en lo relativo a:
  - ★ Actualizar el marco normativo.
  - ★ Consolidar los programas de trabajo de las Contralorías Internas o Equivalentes de las Entidades Coordinadas.

#### **4.3 OBJETIVO DE LAS NORMATIVIDADES**

Las normatividades consisten en disposiciones sobre:

- a) La forma de obtener los recursos, que son subsidios e ingresos propios.
- b) Las cantidades autorizadas previamente, hasta donde se pueda hacer el gasto.
- c) Cuándo solicitar concursos de cotización.
- d) A qué jurisdicción someter la aprobación de las cotizaciones.

- e) A qué proveedores utilizar.
- f) La forma y oportunidad de contabilizar.
- g) El tiempo de entrega de los informes.
- h) La correcta aplicación de los recursos en los programas previamente presupuestados.
- i) El cumplimiento de las metas de estos programas antes de comenzar otro proyecto o bien el de otra meta.
- j) Los informes más claros y precisos de los fondos desviados de los programas hacia otro tipo de gasto.
- k) El manejo de los recursos propios.
- l) El uso de la papelería oficial y sellos.

Las anteriores normatividades que desde luego no son todas pero sí las más importantes y están fundamentadas en la Ley de Contabilidad y Gasto Público Federal y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### 4.4 SUPERVISION Y CONTROL

La supervisión y control a que está sometido el personal al servicio del gobierno es por:

Auditorías de Gestión, Administrativa y Operacional, que grupos especializados efectúan dos veces en un año natural, por Auditorías Financieras de la Contraloría Interna de las propias dependencias.

Por auditorías de la SECODAM cuando así lo solicite la S.H.C.P u otra autoridad competente.

## CAPITULO V

### **INJERENCIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL**

La Contraloría General de la Federación es el órgano interno de control del Gobierno Federal, a través del cual se busca mejorar el desempeño de la administración pública en general, imprimiendo en su actividad criterios de economía, eficiencia y eficacia, así como prevenir y combatir la corrupción en todas sus manifestaciones.

Para llevar a cabo su función la contraloría ha creado mecanismos, entre los que destacan la auditoría interna gubernamental y sus normas generales, función que llevan a cabo los órganos internos de control en las dependencias y las contralorías internas de las entidades estatales.<sup>6</sup>

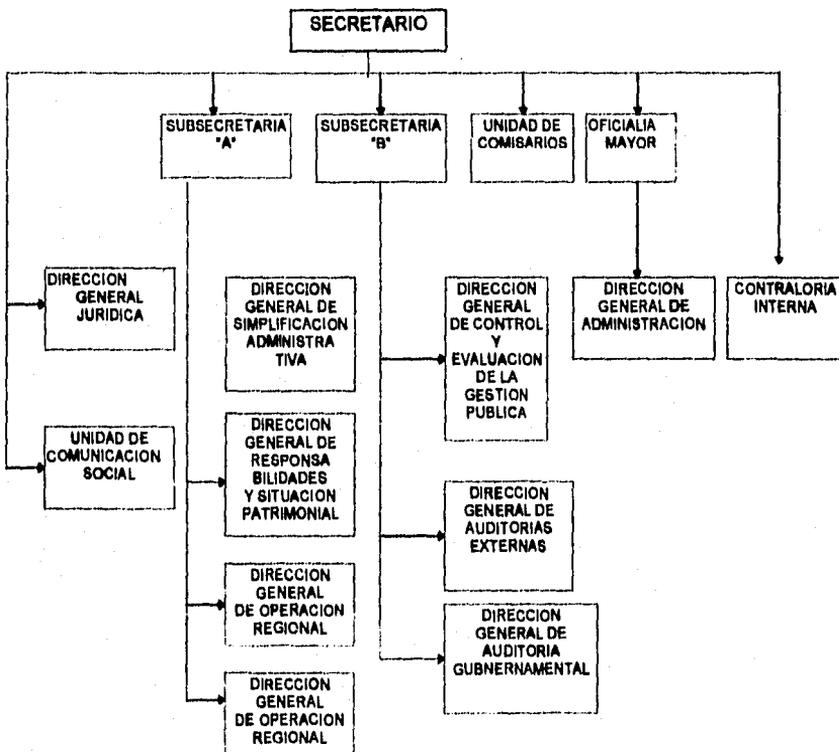
La auditoría interna gubernamental definida como una función independiente, constructiva y de apoyo, permite a la Secretaría de la Contraloría mantener un contacto permanente con las dependencias o entidades y, como consecuencia, un conocimiento profundo de las

---

<sup>6</sup>Mónica Barrera Rivera, Contralor Interno. S.E.C.O.D.A.M. Entrevista.

mismas y sus actividades, permitiendo al contralor interno ser un valioso colaborador herramienta para la administración y un agente de cambio que contribuya al mejor desempeño de la organización.

**SECRETARIA DE LA CONTRALORIA  
DE LA FEDERACION  
ORGANIGRAMA**



GRAFICA 5. Organigrama de la S.E.C.O.D.A.M.

La SECODAM se ubica y actúa dentro de la administración Pública Centralizada como una dependencia de regulación integral que apoya al ejecutivo para mejorar los sistemas y controles, así como a los hombres y sus rutinas, con un mismo propósito: incrementar la eficiencia en el desarrollo de las acciones y eficacia en los resultados. Ver gráfica 5.

La SECODAM tiene las siguientes funciones:

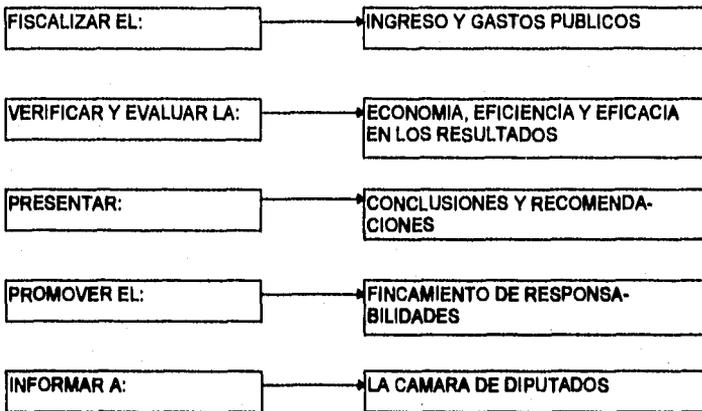
- Planear, organizar, coordinar, normar y vigilar el adecuado funcionamiento del sistema integral de control y evaluación de la gestión pública e inspeccionar tanto el ejercicio del gasto público federal, como su congruencia con los presupuestos de egresos.
  
- Vigilar, asesorar y apoyar, a los órganos encargados del control interno de las dependencias y entidades paraestatales, así como opinar sobre el nombramiento de los titulares.
  
- Establecer las bases para la realización de auditorías en las dependencias y entidades paraestatales y, en su caso, llevarlas a cabo directamente para comprobar que se cumpla la normatividad;

inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de propiedad o al cuidado del Gobierno Federal; sistema, registro y contabilidad, contratación y pago de personal; contratación de servicios, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales de la Administración Pública Federal.

- Designar auditores externos para las entidades paraestatales, normar y controlar su actividad; así mismo nombrar a los comisarios públicos, que constituyen la instancia externa de control, vigilancia y evaluación de las entidades, a la vez que promueven en los órganos del gobierno el mejoramiento de la gestión y el eficiente ejercicio de los recursos.
  
- Evaluar la gestión pública y someter periódicamente sus resultados a consideración del Presidente de la República, como un medio de prevención que permita promover la adecuada utilización del gasto público y conocer el alcance de programas y el cumplimiento de las metas.

- Recibir, registrar y verificar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores de la Administración Pública Federal, y en base a ellas investigar y dar seguimiento a la evolución de su situación patrimonial para garantizar transparencias en su desempeño.
  
- Atender y dar solución a las quejas y denuncias que se presenten en relación a la actuación de los Servidores Públicos, así como a las inconformidades planteadas por las personas físicas o morales, contratistas o proveedores, en su relación con la Administración Pública Federal.
  
- Aplicar las sanciones administrativas que marca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como resultado de las auditorías practicadas, del control de la situación patrimonial, o de las quejas y denuncias presentadas, se configuran los elementos que constituyan violaciones o incumplimiento a dicho ordenamiento legal. Realizar las investigaciones necesarias y seguir el procedimiento administrativo que marca la ley. Si el caso es de orden penal, ponerlo en conocimiento de las autoridades judiciales competentes. Ver gráfica 6.

OBJETIVOS  
DE LA CONTADURIA  
MAYOR DE HACIENDA



GRAFICA 6. Objetivos de la C.M.H.

Para dar eficiente cumplimiento a todas las atribuciones señaladas anteriormente, la SECODAM lleva a cabo los siguientes programas de trabajo:

### **5.1 CONTRALORIA SOCIAL**

La SECODAM ha promovido la activa participación de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos a través de un novedoso concepto, para ayudar al control gubernamental y a la vigilancia en la aplicación de recursos destinados a obras de beneficio social. A dicha participación se le ha denominado Contraloría Social. Desde su implantación ha demostrado ser uno de los medios más eficaces para fortalecer las acciones que permitan elevar la calidad de los servicios que el Estado proporciona a la población. Así el ciudadano se convierte en auditor de las acciones gubernamentales, en un claro ejemplo del ejercicio democrático de la autoridad.

La Contraloría Social es un mecanismo preventivo que tiene como finalidad promover y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público, de tal forma que mediante la acción organizada de la ciudadanía y de sus organismos de representación se controle la adecuada aplicación de

los recursos públicos y el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los que en ella sirven. Sus instrumentos operativos están representados fundamentalmente por el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, que es el canal de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno donde expresa sus planteamientos sobre la gestión pública, dentro de éste, el sistema de atención telefónica a la ciudadanía (SACEL) que a través de teléfonos abiertos conectados directamente con la SECODEA da atención expedita a las quejas y consultas sobre programas de mejoramiento de los Servidores Públicos Federales.

Así, La Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuenta con la estructura adecuada para recibir, dar trámite y hacer el seguimiento hasta su total resolución conforme a la ley, sobre las inconformidades que presenten los particulares por posibles irregularidades, en materia de contratación de adquisiciones, obras públicas o subastas.

El Programa Paisano, coordinado por la Secretaría de Gobernación contempla como uno de sus objetivos específicos, garantizar a los connacionales que salen o ingresan al país, se les proporcionen los servicios

y atención que conforme a nuestras leyes y reglamentos les corresponde.

Así mismo la Contraloría Social se enlaza con el Programa Nacional de Solidaridad; acción gubernamental de primer orden el cual se extiende por todo el país para apoyar a los grupos sociales que acusan mayores carencias, y mejorar las condiciones de vida para quienes se asignaron, y vigilar que lleguen en forma oportuna y se aplique precisamente para los fines previamente determinados.

La Contraloría Social también se encarga de:

La Promoción de la Eficiencia Y Eficacia en la gestión gubernamental, que prevé la instrumentación de acciones tendientes a lograr la simplificación de la administración pública federal para prevenir irregularidades, hacer más fluidas las relaciones entre sociedad y gobierno, y agilizar las gestiones de los ciudadanos.

El Control, fiscalización y evaluación de gestión pública, que se orienta a optimizar los mecanismos y procedimientos de control, para asegurar el manejo

honesto de los recursos públicos y observancia del marco normativo que regula la función pública.

Las acciones de éste programa se realizan con la participación de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los comisarios públicos del sector paraestatal, los delegados de contraloría en el sector central, los auditores externos y los contralores de los estados para el manejo de recursos federales.

Este programa se apoya en la actualización de la normatividad para el control y evaluación gubernamental y la promoción de medidas preventivas para el manejo de los recursos públicos; en el fortalecimiento, control y evaluación de la operación de los órganos de control interno; en la auditoría pública, la verificación y control del gasto federal coordinado con estados y municipios; el seguimiento y evaluación de compromisos de giras presidenciales, y el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales.

La Modernización, Vigilancia y Evaluación de las Empresas Públicas el cual está enfocado básicamente a la verificación y seguimiento del cumplimiento de la ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, así como la promoción, seguimiento y

vigilancia de Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, para ello enfatiza la vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales, la aplicación de la auditoría externa, financiera e integral, y el seguimiento, fiscalización y vigilancia del proceso de desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, que incluye la realización de auditorías sometidas a este proceso.

El programa y las acciones descritas anteriormente los desarrolla la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de acuerdo a sus atribuciones en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. Por otro lado, dentro del Poder Legislativo y dependiendo de la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la Contaduría Mayor de Hacienda realiza la función de revisión de la cuenta de Hacienda Pública, que se lleva a cabo mediante la verificación del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación por períodos anuales concluidos.

## **5.2 ACTIVIDADES**

La Secretaría opera a través de dos grandes vertientes. La primera de ellas abarca la modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano.

La segunda se refiere al control y fiscalización del gasto público y la evaluación gubernamental.

## **5.3 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

Otra de las tareas de la SECODAM, es vigilar el cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para promover que el desempeño de los empleados al servicio del Estado obedezca a criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y sirva como una guía permanente de acción en su quehacer cotidiano. Además, como parte de una estrategia global, se llevan a cabo: una amplia difusión de la normatividad vigente; la promoción para que se observe invariablemente la obligatoriedad de presentar en forma oportuna y veraz la declaración patrimonial; un seguimiento de la evolución y

modificación de la situación patrimonial, y la tramitación de denuncias de tal forma que se permita identificar, y en consecuencia, actuar en caso de comprobarse alguna responsabilidad administrativa.<sup>7</sup>

Cualquier queja o denuncia en contra de un servidor público por incumplimiento o irregularidad en sus deberes, se investiga, una vez que se cuenta con los elementos de prueba suficientes se procede a instruir en esta Secretaría, o en las diferentes dependencias, el procedimiento administrativo disciplinario que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso de acuerdo con la naturaleza de la infracción que se haya cometido, se imponen las sanciones administrativas que procedan, las cuales se clasifican como: apercibimiento público o privado, amonestación pública o privada, suspensión, destitución, inhabilitación para trabajar en el servicio público hasta por diez años, y sanción económica.

---

<sup>7</sup>Antonio Rodríguez Hernández, Oficial Mayor, S.E.C.O.D.A.M.  
Entrevista

#### **5.4 PROMOCION DE LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA EN LA GESTION GUBERNAMENTAL.**

La simplificación de la Administración Pública Federal se ha convertido en una acción permanente del Ejercicio Federal, para prevenir irregularidades en el Servicio Público y hacer más fluidas las relaciones entre la sociedad y su gobierno, mediante una más ágil realización de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones.

Con la simplificación se está trabajando también para promover en las instituciones públicas la creación de una cultura administrativa que no sólo procure la transformación de actitudes, hábitos, rutinas y prácticas cotidianas para mejorar la función gubernamental, sino para que los servicios públicos se presten a la ciudadanía bajo criterios de alta calidad y excelencia.

La promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión pública que realiza permanentemente esta secretaría, no se agota exclusivamente en el ámbito federal, sino que trasciende hacia las administraciones públicas

estatales y municipales, manteniendo absoluto respeto a sus soberanías.

### **5.5 CONTROL, FISCALIZACION Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA**

El control y evaluación de la Gestión Pública, normado y coordinado por la SECODAM, es operado por los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los comisarios públicos del sector paraestatal, los delegados de contraloría en el sector central, los auditores externos y los contralores de los Estados para el manejo de los recursos federales.<sup>8</sup>

Una de las condiciones indispensables para que los servidores públicos cumplan su cometido con mayor efectividad, es la capacitación. En congruencia con ello, la Secretaría instrumentó el Programa Capacitar para Prevenir cuyo cometido es proporcionar o ampliar conocimientos a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>8</sup>Francisco Javier Casas Guzmán, Jefe de la Unidad de Comisarios, S.E.C.O.D.A.M. Entrevista

### 5.5.1 AUDITORIA PUBLICA

En el marco del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la función de auditoría pública practicada a las dependencias y entidades, comprende la auditoría gubernamental y la auditoría externa.

La auditoría gubernamental es realizada por la SECODAM, mediante revisiones efectuadas bajo criterios de selectividad y profundidad, los cuales verifican y evalúan el manejo adecuado de los recursos políticos y la legalidad del quehacer gubernamental, o por las contralorías internas de las dependencias y entidades paraestatales, con base en los programas de auditoría validados por la SECODAM. También quedan comprendidas en este tipo de revisiones las efectuadas por las contralorías estatales, en apoyo a la Federación, en lo correspondiente a los recursos federales aplicados a los Estados de la República.

La auditoría gubernamental busca reforzar los controles para lograr un buen manejo de los recursos federales, con apego a lo establecido y dispuesto por la Ley. Dicha auditoría se lleva a cabo en obra

pública, adquisiciones, fondos y valores, servicios personales, procesos de entrega-recepción por cambio de titulares de unidades administrativas; también se practican auditorías a los rubros de ingresos y gastos, en renglones tales como: caja, cuentas de funcionarios y empleados, ventas, viáticos, fondos de ahorro, costo de ventas y gastos médicos mayores.

Los auditores externos, evalúan el cumplimiento de los objetivos sociales relacionados con las estrategias del plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales e institucionales respectivos. Estas evaluaciones son la verificación además del aspecto financiero, el fiscal, administrativo y operacional.

La fiscalización también se lleva a cabo por los auditores externos quienes son designados por la Contraloría General de la Federación, la cual norma las líneas de acción y supervisa la calidad profesional de las actividades desarrolladas por los despachos de auditorías encargados de revisar el sector paraestatal, se sigue esta política a partir de 1983 para seleccionar a los auditores externos que dictaminan año con año, los estados financieros de las entidades paraestatales.

El dictamen del auditor externo con respecto a las cifras de los estados financieros, es una opinión independiente y profesional sobre la razonabilidad de éstos, por lo cual son de mayor confiabilidad que las dependencias paraestatales.

La auditoría externa además de estados financieros revisa, créditos otorgados por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo; entidades en proceso de desincorporación del sector paraestatal; importaciones gubernamentales y auditorías integrales.

Los auditores externos también revisan y verifican el cumplimiento de las obligaciones de las entidades paraestatales. Enviando un informe de los resultados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tal dependencia verifica el cumplimiento en forma, fondo y tiempo, de los compromisos que el Presidente de la República asume durante sus giras de trabajo.

## 5.6 EVALUACION GUBERNAMENTAL

La evaluación de la gestión pública, se ha convertido en un medio de prevención que permite conocer periódicamente el avance de los programas, cumplimiento de metas y el ejercicio del gasto, a la vez que proporciona los elementos y la información necesaria para corregir desviaciones y rectificar rumbos.<sup>9</sup>

El proceso de evaluación se fortalece con la realización de reuniones trimestrales entre los titulares de las dependencias y entidades paraestatales y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, generando medidas preventivas y acuerdos que inciden directamente en un control más amplio de los recursos, en una mayor productividad.

---

<sup>9</sup>Luis Vázquez Cano, Subsecretario "A", S.E.C.O.D.A.M. Entrevista.

## **5.7 MODERNIZACION, VIGILANCIA Y EVALUACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.**

La modernización económica propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, documento básico de gobierno, implica la operación de un sector paraestatal con capacidad suficiente para convertirse en un instrumento esencial del Estado Mexicano para la atención de las áreas que nuestra Constitución Política señala como estratégicas o prioritarias.

Dicho plan postula la modernización que se orienta en base al establecimiento de criterios claros que permitan diferenciar a las entidades de servicio institucional, de las empresas públicas propiamente dichas. Con base en La Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en lo establecido en el Plan de Desarrollo 1989-1994, en 1990 se promulgó el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual determina los procedimientos para fortalecerlas y convertirlas en modelos de eficiencia, a fin de que cumplan con los objetivos para los que fueron creadas.

El reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales constituye una guía que orienta a los

empresarios públicos para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones, otorgándoles mayores atribuciones y facultades, pero paralelamente fijando los controles necesarios que garanticen el estricto cumplimiento de los planes, programas, metas y de la normatividad establecida. En él, se definen tanto las facultades de los órganos de gobierno y de los titulares de las entidades paraestatales, como las responsabilidades y el ámbito de competencia de las dependencias globalizadoras y coordinadoras del sector; por lo tanto el Reglamento determina que en la evaluación de las entidades paraestatales se requiere tomar en cuenta la diferenciación entre las de sector institucional y las empresas públicas propiamente dichas. En las últimas deben cumplir con los fines que justifiquen su presencia en el ámbito estatal, sujetándose a criterios de rentabilidad y competitividad dentro de los mercados en que participen, buscando incrementar su productividad y su utilidad social; mientras que las de servicio institucional con carácter social, deben desempeñarse distinguiendo su finalidad de los resultados de su operación y buscando la calidad y cobertura en la prestación de los servicios que demanda la población.

La mayor autonomía de gestión a los órganos de gobierno lo otorga el reglamento, en un justo equilibrio con el control que el Estado debe ejercer sobre las entidades; contempla la capacitación de los servidores públicos a todos los niveles; y establece la celebración de convenios de desempeño y de déficit-superávit, que son suscritos con el Gobierno Federal, por medio de los cuales se asumen compromisos de metas y objetivos que, con el establecimiento de indicadores de gestión, permiten evaluar el desempeño de las entidades paraestatales.

Determina las instancias y procedimientos por los que el Estado ejerce la vigilancia, el control y la evaluación de las entidades, en forma interna y externa, tomando en cuenta, de manera preponderante, los propósitos económicos o sociales para los que fueron creadas, con énfasis en el uso de los recursos públicos y economía en el alcance de los objetivos nacionales.

El sistema de vigilancia, control y evaluación del Sector Paraestatal, a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento, define las atribuciones y responsabilidades del

comisario público, en su papel de órgano de vigilancia de las entidades paraestatales.

Los comisarios son los encargados de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables, con criterios de razonabilidad, productividad, eficiencia y economía en el uso del patrimonio público, y da recomendaciones a la entidad para el mejoramiento.

Existe un programa de modernización de la Empresa Pública 1990-1994, el cual establece los lineamientos para su desarrollo.

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

## CAPITULO VI

### EJERCICIO PRACTICO

Para llevar a cabo una auditoría se requiere, que el auditor realice investigaciones, es decir, aplique una serie de métodos a través de operaciones lógicas, en base a datos objetivos.

Para realizar dicha investigación, el auditor gubernamental requiere de una metodología especial para el desarrollo de su trabajo, la cual básicamente, está en función de los objetivos de la auditoría y del área a examinar.

Las particularidades de la metodología serán diferentes por cada auditor, pero deberán estar fundamentadas e incorporadas dentro del esqueleto general del método científico.

Entre los diversos factores que afectan la metodología de la auditoría o su énfasis en alguna(s) fases(s) del proceso se menciona:

- Areas simples o complejas.
- Areas conocidas o desconocidas.
- Primera o subsecuentes auditorías
- Con o sin procedimientos por escrito.
- Grado de experiencia del personal.

- Características del área.

Sujeto a la consideración del punto anterior, la metodología propuesta en este estudio se puede resumir en los siguientes pasos generales:

- 1.- Selección del área a auditar.
- 2.- Determinación de objetivos.
- 3.- Elaboración del programa de trabajo.
- 4.- Ejecución de la auditoría.
- 5.- Elaboración del informe.
- 6.- Observaciones y recomendaciones.
- 7.- Seguimiento de las observaciones y recomendaciones

#### **6.1. SELECCION DEL AREA A AUDITAR.**

A) Factores a considerar.- Antes de iniciar la auditoría de cualquier área, es necesario evaluar si el tiempo y esfuerzo que serán invertidos estarán en relación con la aportación a los objetivos de la organización.

- Debe evitarse caer en la rutina de efectuar auditorías donde las probabilidades de obtener beneficios superiores a su costo son escasas,

por el monto de los recursos que se manejan y las dificultades técnicas para efectuar recomendaciones que mejoren su productividad.

- Los principales factores que afectan la selección del área a auditar se pueden clasificar, en tres grupos, a saber:

a) Operación. Importancia de la organización o actividad, en base a indicadores como:

- \* Monto del desembolso o ingreso.
- \* Monto de la inversión.
- \* Actividades de riesgos críticos.
- \* Gravedad y consecuencias de los posibles problemas.
- \* Grado en que el problema puede ser resuelto o atacado. (Sindical, Gobierno, etc.)

b) Auditor.

- \* Intereses intelectuales y organizacionales.
- \* Valores personales.
- \* Conocimientos sobre la operación

c) Organización.

- \* Intereses o requerimientos del superior y de la alta administración.

- \* Nivel organizacional del departamento de auditoría.
- \* Nivel organizacional del área auditada.
- \* "Modas profesionales" nacionales o internacionales.
- \* Recursos materiales, técnicos, y humanos (Alcance de la auditoría).
- \* Políticas en relación a las auditorías.

B)Actividades previas.- Para que la decisión del área a auditar sea la más adecuada, se requiere desarrollar, por lo menos las siguientes actividades:

- Evaluación de los factores que afectan la selección del área auditada.
- Estimación tentativa de tiempos para:
  - \* La definición de objetivos y elaboración del programa de trabajo.
  - \* El desarrollo total de la auditoría (Bases costo-beneficio; complejidad y grado de control de la operación).
- Asignación del responsable de la definición de objetivos y programa de trabajo, así como de la auditoría.

- Investigación de situaciones especiales de la operación que hagan incosteable o inconveniente la auditoría:

- \* Cambios en las operaciones, en proceso de implementación.
- \* Proyectos en proceso para eliminar los problemas existentes.

\*

C) Requisitos del área a auditar.- El área que selecciona el auditor debe cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

- Ser de interés a la administración.
- Representar actividades críticas a la organización.
- Tener productividad (Relación costo-beneficio).
- Ser factible de aceptación, tanto por el auditado como por los niveles jerárquicos superiores.

Por otra parte, deben quedar perfectamente definidos los límites operacionales del área a auditar, principalmente en lo que se refiere a su relación con áreas afines, a fin de evitar que se dupliquen esfuerzos en el examen de las operaciones.

D) Estrategia.- Algunas recomendaciones que pueden facilitar la decisión del área a auditar son:

- Areas conocidas en lugar de desconocidas.
- A solicitud en lugar de impuestas.
- Rutinarias
- Mayor probabilidad de incrementar la economía y eficiencia.

## 6.2 DETERMINACION DE OBJETIVOS

Muchos profesionales revisan las operaciones sin la debida planeación, encontrándose posteriormente con innumerables problemas. No es difícil encontrar que al revisar sus papeles de trabajo no sepan cuál fue la base de su alcance o que se den cuenta que han pasado por alto aspectos importantes.

Al igual que en cualquier actividad, el establecer los objetivos permite encauzar todo el esfuerzo de la auditoría.

a) Límites.- Para su correcta determinación, los objetivos deben precisar los siguientes límites:

- \* Temporales, es decir, el período en que deben ser concluidos.

- \* Espaciales, o sea, la región, zona, territorio, cuenta o subcuenta, que comprendan.
- \* Operacionales, es decir, el inicio y fin del área sujeta a examen.

b) Niveles.- Aún cuando en principio los objetivos deben incluir la evaluación de la economía y eficiencia de las operaciones, tanto en el diseño como en su ejecución, en ciertas circunstancias pueda comprender aspectos parciales, ejemplo:

- \* Evaluación de procedimientos.
- \* Evaluación de ejecución o desempeño.
- \* Evaluación del sistema de información.

c) Errores comunes.- Es necesario cuidar que en la determinación de los objetivos se evite cometer los siguientes errores:

- \* Impresión o falta de claridad.
- \* Dificultad o imposibilidad de su realización por:
  - Tratarse de objetivos teóricos sobre los que existen discrepancias en su concepción (liderazgo, motivación).
  - Falta de tiempo y recursos.

d) Generalidades y Especialidad.- Si el objetivo es muy general, suele ser demasiado vago y dificulta su cumplimiento tanto por la complejidad de su operacionalización como por la ejecución de actividades innecesarias, independientemente de su escasa utilidad como instrumento de control.

En general, cuanto más específico es el objetivo, mayores son sus probabilidades de cumplimiento, pero la intrascendencia puede ser el precio que pagamos, pues se puede reducir hasta suprimirle la competencia.

Debe procurar conciliar ambos extremos para no caer en ninguno de los dos defectos.

La determinación de objetivos no se concluye en un momento determinado, sino que debe revisarse constantemente durante toda la auditoría en base a los hallazgos que se vayan detectando y a los nuevos conocimientos que se adquieran en el transcurso del examen.

e) Fuentes de información.- Es necesario obtener información de dos fuentes principales:

1. Material teórico.
2. Información operacional.

1. Material teórico.- Este se puede clasificar en interno y externo. Dentro del material interno se encuentra principalmente el que proviene de auditorías anteriores a saber:

- Informes de auditoría y sus respuestas.
- Seguimiento de auditorías.
- Tiempos presupuestos contra reales, y explicación de variaciones.
- Objetivos, programas de trabajo y papeles de archivo permanente.

Por lo que se refiere al material externo, comprende la bibliografía en relación al área a examinar:

- Objetivos y programas de trabajo que se publiquen en libros, artículos o conferencias.
- Trabajos similares en otras empresas.
- Técnicas administrativas especiales del área.
- Técnicas utilizadas en otras áreas (tiempo ocioso, cuellos de botella, equipo no utilizado, etc.).

La exploración del material anterior permitirá al auditor aprovechar las investigaciones realizadas por los estudiosos de la materia.

Por lo tanto se conocen enfoques y procedimientos para la determinación de objetivos, con los que quizá no este familiarizado, entonces se evitará utilizar tiempo y energías en problemas ya resueltos anteriormente.

2. Información operacional.- Aquí se agrupa la información de cualquier naturaleza que se relacione con el área a examinar y que facilite la determinación y especificación de los objetivos. La más usual es la siguiente:

- Situación organizacional:

- \* Organigrama
- \* Manuales de procedimientos y/o diagrama de las operaciones.
- \* Objetivos de la función.
- \* Descripción de funciones o puestos.

- Documentación de la operación:

- \* Contratos (proveedores, sindicatos).

- \* Lista de precios.
  - \* Conciliaciones físicas-contables.
  - \* Lista de propiedades.
- Información financiera o estadística (desglose en "Programa de Trabajo").
- Situación física.
- \* Visita a las instalaciones.

A todo el proceso para la determinación de los objetivos se le conoce como parte de la "familiarización", cuyo complemento es el desarrollo, del programa de trabajo, y de algún modo comprende la observancia física de la entidad y sus operaciones. La información obtenida proporciona un entendimiento general y la identificación de:

- \* Las relaciones de rendición de cuentas de la entidad. (esto es, quién rinde cuentas a quién, de qué y qué tipo de información se requiere).
- \* Actividades sistemas y controles clave, (esto es, aquéllas que tienen un mayor impacto en el desempeño de los programas y operaciones).

- \* Las fuentes para los criterios de auditoría aplicables a dichas actividades, sistemas y controles clave.

**El material o información recopilada en esta etapa debe mostrar:**

- \* La autoridad o mandato para los programas y actividades de la entidad gubernamental.
- \* Los componentes, productos y efectos principales de sus programas su relación con los objetivos establecidos.
- \* Actividades sistemas y controles clave.
- \* El personal apropiado para contactar dentro de la entidad auditada.

Como parte del proceso inicial de recolección de información y para mejorar la auditoría, los auditores deben dar seguimiento a las recomendaciones de auditorías previas, y coordinar su trabajo con otros auditores, tales como los internos, si son externos, y viceversa.

### 6.3 ELABORACION DEL PROGRAMA DE TRABAJO.

a)Operacionalización de los objetivos.- Permitirá diseñar los instrumentos para recopilar la información que se utilizará en su prueba. El programa de trabajo es el mecanismo que hace factible esa conexión. Constituye un puente entre los objetivos y la ejecución de la auditoría.

Los objetivos y el programa de trabajo deben orientar la ejecución de la auditoría y ésta, a su vez, confirmar, reformular o anular los objetivos, éste enlace permite cumplir con la norma de auditoría gubernamental de planeación y supervisión adecuada.

Puesto que la información necesaria para resolver el problema tiene un elevado costo, es importante establecer la relación entre los beneficios y los costos; por lo tanto, si estos últimos son superiores, la auditoría no debe realizarse o, por lo menos reducir sus pretensiones.

El programa de trabajo debe ser flexible y tener una estructura similar a la de los papeles de trabajo de auditoría y al informe, para facilitar tanto la ejecución como la supervisión y cierre de la auditoría.

b) Análisis de información.- Se debe analizar la información relevante sobre el área a examinar.

- \* Análisis financieros y estadísticos.
- \* Análisis de operación.

c) Contenido.- Para efectuar un análisis del área auditada se debe establecer un diagnóstico, por lo que se requiere:

- \* Conocimiento cuantitativo y evaluativo.
- \* Identificación y fundamentación de problemas específicos.
- \* Evaluación de las consecuencias de los problemas detectados.
- \* Obtención de elementos de juicio para recomendar la eliminación o reducción de los problemas encontrados y/o optimización de los recursos humanos, materiales y financieros.

Los aspectos que comprende el programa de trabajo son:

- \* Análisis de información.
- \* Controles básicos de la operación.
- \* Evaluación del riesgo.

- \* Posibilidades de crecimiento en ingresos o en prestación de servicios.
- \* Posibilidades de simplificación o eliminación de la operación.
- \* Evaluación de otras alternativas para el manejo de la operación:
  - Mecanización.
  - Máquina.
  - Compra.
  - Arrendamiento.
  - Centralización o descentralización.
- \* Evaluación de la situación legal y fiscal.

d) Proceso de Elaboración.- Para la elaboración del programa de trabajo la secuencia es:

- \* Análisis de la información.
- \* Diagramación de la operación (en caso de no existir procedimiento por escrito).
- \* Síntesis de la operación.
- \* Verificación de que los objetivos cubran la operación total en base a la síntesis de la misma.
- \* Desarrollo del programa de trabajo, en base a objetivos.
- \* Procedimientos o diagrama de la operación.

e) Requisitos a cubrir:

- \* Definición de objetivos de auditoría y su relación con los puntos enunciados en el programa de trabajo.
- \* Títulos o grupos de procedimientos.
- \* Selección de actividades adicionales, no cubiertas en el programa inicial.
- \* Tiempo estimado a utilizar, de preferencia por actividad, así como el responsable de su ejecución.

La integración de un programa de auditoría es el documento que muestra en detalle los procedimientos a aplicar en cada una de las secciones de revisión que comprende la auditoría.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Luis Vázquez Cano, Subsecretario "A", S.E.C.O.D.A.M.  
Entrevista

## **ESTRUCTURA DE UNA AUDITORIA FINANCIERA**

### **1.OBJETIVOS:**

- a) Investigación de bases para la elaboración del presupuesto.
- b) El cumplimiento y/o alcance de los programas objeto del presupuesto.
- c) Cantidad acumulada del presupuesto ejercido.
- d) Desviaciones y sus aclaraciones.
- e) Oportunidad o plazos en el cumplimiento del programa.
- f) Oportunidad de los informes en el ejercicio del presupuesto.

### **2.PROCEDIMIENTOS:**

- a) Obtener los presupuestos autorizados para el ejercicio de la dependencia a auditar, recabando asimismo, el último reporte de su ejercicio presupuestal tomando nota de la oportunidad en su presentación\*.

---

\* (Estos documentos sirven de base a la revisión, pero no deben adjuntarse a papeles de trabajo).

- b) Por comparación a ojo de los reportes mensuales del presupuesto ejercido, seleccionar el mes de mayor movimiento, integrando su importe y seleccionando partidas de compras y erogaciones para aplicación de la cédula anexa.
- c) Verificar que las ampliaciones y transferencias estén debidamente autorizadas por la Dirección correspondiente y solicitadas con oportunidad.
- d) Estudiar el control y administración del presupuesto en cuanto a codificaciones, registros establecidos, trámite de pedidos, autorizaciones, etc.
- e) Estudiar brevemente los procedimientos seguidos en la formulación del presupuesto.

### 3. CIERRE DE AUDITORIA.

El cierre de una auditoría lo constituye la elaboración de un informe en donde se dan a conocer los resultados del examen realizado, el cual contiene recomendaciones y conclusiones para mejorar las operaciones realizadas en la dependencia o entidad gubernamental.

**ESTRUCTURA DE UNA AUDITORIA ADMINISTRATIVA:****1.OBJETIVOS DE LA AUDITORIA.**

- a) Investigar acerca de los antecedentes académicos del personal administrativo.
- b) Investigar si su ubicación en la estructura organizacional obedece a mérito o recomendaciones.
- c) Investigar si se conocen las funciones del puesto.
- d) Si conoce su ubicación dentro del organigrama y estructura general de la Institución.
- e) Si conoce su interdependencia y sus oportunidades (fecha y tiempo).
- f) Si conoce el contenido de los manuales de políticas y normas que rigen a su institución.
- g) Si conoce algunas leyes y sus artículos que afecten las funciones que desempeñan.
- h) Si conoce y trabaja bajo esos lineamientos de normas y políticas correspondientes a su departamento.
- i) Revisión de los últimos trabajos realizados en el departamento.
- j) Revisión de los últimos informes.
- k) Revisión del cumplimiento de recomendaciones de la Auditoría anterior.

## 2. PROCEDIMIENTOS

a) Solicitar relación de todo el personal que preste sus servicios en la Dependencia, indicando lo siguiente para su verificación.

- Nombre,
- Categoría,
- Puesto que desempeñe,
- Sueldo y otras percepciones,
- Fecha.

b) Verificar contra contrato nombramientos, autorizaciones, etc., existentes en expedientes del personal.

## 3. RECOMENDACIONES:

Se enfoca principalmente en una serie de sugerencias para el mejoramiento de las relaciones laborales del personal para el logro de mejores resultados

**ESTRUCTURA DE UNA AUDITORIA OPERATIVA:****Antecedentes:**

Son; el estudio general, los manuales de operación, manual de políticas y normatividades, la estructura organizacional u organigrama y el Sistema de Contabilidad.

**1.OBJETIVOS DE LA AUDITORIA:**

a) Elección de la persona o grupo de personas a ser examinadas ( no a las personas, si no al área donde están).

b) Diagramar el ciclo de operaciones que pueden ser:

- Elaboración hasta su autorización de un presupuesto.

- Ciclo de Tesorería.

- Recepción del subsidio.

- Ejercicio del subsidio (firmas, cheques, control).

- Recepción de ingresos propios (captura).

- Ejercicio de los ingresos propios.

- Subciclo de compras.

- Pedidos

- Autorizaciones

- Límites

- Concursos de proveedores.
- Vigilancia de costo, calidad y servicio.

## 2.CUSTODIA DE ACTIVOS.

- Manejo y Control de los inventarios de materiales.
- Responsabilidad, autorizaciones del personal.
- Manejo y Control de Activos al Servicio de la Institución.
- Mantenimiento y productividad.- Ver cierto activo que se le está dando a la institución, si ya no lo utiliza dar aviso a la Secretaría del Patrimonio Nacional, para que busque un lugar donde se utilice.
- Mantenimiento de los desperdicios y artículos inservibles. Aviso a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

## 3.OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS EN EL EJERCICIO DEL PRESENTE

- Cantidades que se pueden manejar.
- Objetivo del gasto.
- Plazo para comprobación.
- Forma de comprobación.

- Observaciones de glose (departamento de revisión).

#### 4.SISTEMA DE CONTABILIDAD

- Inspección del cumplimiento en el manejo del catálogo de eventos.
- Inspección de los libros y la oportunidad de sus registros.
- Inspección de los informes y de su oportunidad.
- Inspección de sus archivos y de la instalación de los mismos.
- Revisión del cumplimiento de glosa o de auditorías anteriores.

#### 6.4. EJECUCION DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL.

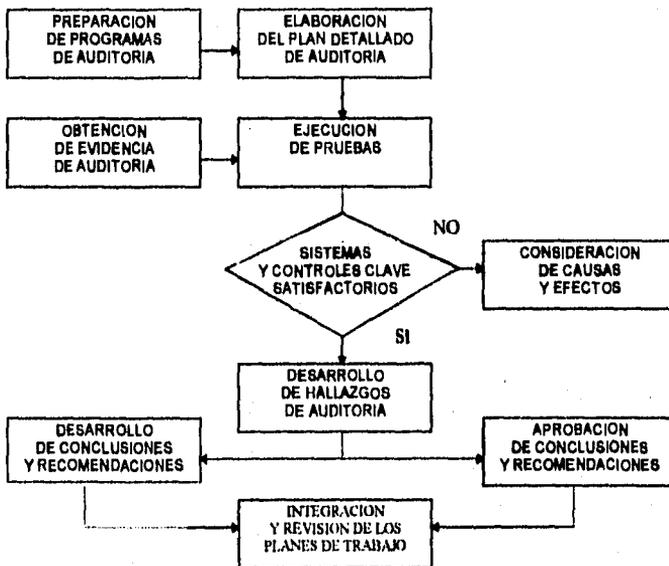
Antes de iniciar el trabajo y durante su desarrollo, es indispensable que se conozca el mecanismo contable de la cuenta y lo que contiene o debe contener. En caso que el auditor no lo sepa debe preguntar a su superior, porque él debe aclarar dudas en caso que surjan, ya que ellos están para orientarlo y dirigirlo. La falta de comprensión restará calidad e impedirá adquirir experiencia en el desarrollo profesional. Se deben entender los procedimientos que se van a utilizar en la revisión, comprendiendo el alcance del mismo. Cuando se inicia a trabajar el auditor debe leer el programa de trabajo relativo y escuchar cuidadosamente las instrucciones que se den.

El desarrollo del trabajo de investigación de la auditoría se divide en dos fases:

a) Evaluación de la existencia y adecuación del sistema de control.- Paralelamente a la elaboración del diagrama de flujo o del programa de trabajo, es conveniente hacer la evaluación del sistema de la dependencia a examinar. El detectar alguna debilidad en lo anterior permitirá:

- \* Adelantar, parcialmente el contenido del informe.
- \* Formular hipótesis sobre el grado de corrección con que se realizan las operaciones y, por lo tanto, determinar tentativamente la naturaleza, alcance y oportunidad de las pruebas de auditoría. Ver gráfica 7.

#### FASE DE EJECUCION



GRAFICA 7. Fase de Ejecución.

La elaboración de papeles de trabajo y su supervisión, así como sus comentarios con los responsables de la operación, son similares a los que se indica en la evaluación del grado de cumplimiento del sistema de control.

Es bueno que la evaluación la realice personal correspondiente de la determinación de objetivos y de la elaboración del programa de trabajo en base al conocimiento fresco y completo de la operación.

Aquí se debe evaluar la economía y eficiencia de:

- \* Objetivos.
- \* Políticas.
- \* Procedimientos.
- \* Recursos materiales, técnicos, financieros y humanos.
- \* Sistema de información.
- \* Sistema de control.

b) Evaluación del grado de cumplimiento del sistema de control.- Aquí se concentra en los papeles de trabajo, donde se plasma el esfuerzo total de la auditoría, relativo a la aplicación de las técnicas para la obtención de evidencia y consecuentemente el soporte de las observaciones.

## 6.5. ELABORACION DEL INFORME.

La elaboración del informe es el único producto que muestra la calidad del trabajo realizado; es la base para que la administración tome medidas correctivas sobre estos problemas.

Es importante que el auditor minimice el tiempo entre la conclusión de la ejecución de la auditoría y la entrega del informe respectivo, tanto por la necesidad de tomar medidas correctivas de inmediato, como por cuidar su imagen.

El análisis se presenta en:

- \* Presentación de las observaciones.
- \* Estructura.
- \* Redacción.

El informe constituye la última fase del proceso en la ejecución de la auditoría y es el medio a través del cual se dan a conocer los resultados del examen realizado.

El informe contiene las observaciones y conclusiones correspondientes, a efecto de que se formulen las recomendaciones tendientes a mejorar en general, las

operaciones realizadas por la dependencia o entidad gubernamental.

Como el objetivo del informe es el de transferir un mensaje, el cual se logrará en la medida en que la estructura, presentación y lenguaje del mismo, sean los adecuados para el receptor.

Los elementos básicos de cualquier informe de auditoría gubernamental son:

1. A quien se dirige.
2. El objetivo de informar.
3. La confiabilidad de la información transmitida, expresada a través de un alcance en la revisión, una limitación a la misma, y/o salvedades.
4. Los puntos de vista de quien transmite la información, reflejados en comentarios y sugerencias.
5. Quien lo envía.

La estructura que se observa para su formulación es:

1. Oficio de presentación.

Dirigido al titular de la dependencia gubernamental auditada, con copia para las áreas afectadas.

## 2. Introducción.

Se informa de manera breve el motivo de la auditoría como la metodología de investigación empleada.

### Conclusión.

En forma condensada se resume el resultado de la auditoría, enfatizando la o las deficiencias más relevantes.

### Resumen de hechos relevantes

En donde se sintetizan las principales observaciones detectadas en la revisión.

## 3. Alcance de la revisión.

Se mencionan los lineamientos, políticas, sistemas, procedimientos, controles que operan en la dependencia gubernamental auditada, y en su caso las limitaciones respecto a la revisión.

## 4. Observaciones.

Se señalan de manera sucinta las deficiencias encontradas en cada una de las áreas en forma numérica progresiva, para facilitar tanto su localización como el seguimiento.

## 5.Recomendaciones.

De manera invariable, toda observación deberá ser completa con una sugerencia tendiente a superar la deficiencia detectada, o bien tratar de optimizar la operación.

## Características del informe de auditoría.

Se consideran las siguientes:

- \* Oportuno y útil
- \* Objetivo.
- \* Claro y simple.
- \* Conciso.
- \* Constructivo.

**TIPOS DE INFORME.**

Los informes de auditoría pueden ser:

- \* Preliminares
- \* De progreso
- \* Finales

Y se pueden presentar en varias formas, pudiendo ser estas:

- \* Verbales
- \* Memorándums
- \* Cartas
- \* Cuestionarios
- \* Rutinarios
- \* Especiales
- \* Informales o
- \* Técnicos

La forma dependerá de las necesidades particulares de cada entidad gubernamental, teniendo en cuenta a quién se rendirá el informe y quién o quiénes recibirán copias.

Normalmente se da por escrito, pero cuando se trate de aspectos confidenciales o de naturaleza controvertible, se rendirá previamente en forma verbal.

El informe comprende documentos como; la GRAFICA de organización, gráficas de flujo, informe de operaciones, programas de trabajo, muestras de formas y registros, etc., un informe posterior para complementar los aspectos no terminados es bastante usual. Hay casos, sobre todo cuando se trata de auditorías de larga duración, en que se emiten tres diferentes clases de informe: preliminar, de progreso y final.

#### TIPOS DE INFORMES DE AUDITORIA.

Se clasifican en:

1. Atendiendo al tipo de auditor que lo elabora:

- \* Informes de auditoría interna.
- \* Informes de auditoría externa.

2. Atendiendo al tipo de auditoría:

- \* Informe de auditoría financiera.
- \* Informe de auditoría operacional.
- \* Informe de auditoría de resultados de programa.
- \* Informe de auditoría de legalidad.
- \* Informe de auditoría integral.

3. Atendiendo a la época en que se realiza:

- \* Informe previo.
- \* Informe final.

4. Atendiendo a la forma en que se elabora:

- \* Informe verbal.
- \* Informe escrito.

5. Atendiendo a su naturaleza:

- \* Informe corto.
- \* Informe largo.
- \* Carta de sugerencias.
- \* Dictamen fiscal.
- \* Otros.

Por la importancia en esta última clasificación se analizan los siguientes tipos:

a) **Informe corto o resumen de auditoría;** el cual va dirigido generalmente a los comités de auditoría, consejo de administración o a la autoridad que haya encomendado la auditoría. Este tipo de informe contiene sólo aquella información que el auditor considere de relevancia suficiente para llevar a la atención de los grupos mencionados.

El informe corto generalmente se estructura así:

- Introducción.
- Antecedentes de la entidad (objetivos, organización, tipo de ingresos y gastos, medio ambiente, etc.).
- Alcance de la auditoría.
- Resumen de las observaciones de la auditoría.
- Observaciones y recomendaciones.
- Resumen de recomendaciones y comentarios de la administración.

**b) Informe largo o reporte detallado de la auditoría;**

el cual va dirigido a la administración de la dependencia auditada, y proporciona información acerca de los hallazgos del auditor, conclusiones y recomendaciones.

Independientemente del formato que se adopte, es fundamental que el informe contenga los siguientes puntos:

- Alcance de la auditoría.
- Normas o estándares de auditoría utilizados.
- Criterios de auditoría aplicados por el auditor.

- La opinión del auditor ( con una explicación clara, en caso de alguna reserva) sobre los aspectos auditados.

En cualquiera de los dos casos, se debe procurar que el informe sea razonable y balanceado; por lo segundo se entiende que debe incluir tanto las debilidades de la organización como sus puntos fuertes, lo anterior debido a que un informe con un enfoque enteramente negativo podría provocar poca aceptación de la organización auditada, acerca de los hallazgos y recomendaciones de la auditoría.

**c) Carta de sugerencias.**

Como resultado de la fase final de la auditoría gubernamental, se formulan las sugerencias que contribuyan a mejorar el control.

**d) Dictamen fiscal.**

Es el medio a través del cual el auditor externo expresa el resultado de su revisión, con respecto a los ordenamientos que para el efecto ha establecido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**e)Otros.**

Como complemento de la información anterior, el auditor presentará en su caso, los siguientes informes:

- Informe que indique si la inversión realizada por la entidad fue debidamente autorizada y que explique las desviaciones al presupuesto programático aprobado.
- Informe del cumplimiento de la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal, así como de la Ley vigente en Materia de Control y Contratos de Obras Públicas.
- Informe de las operaciones sujetas al registro nacional de transferencia de tecnología con los términos de la Ley correspondiente.
- En los casos en que la entidad registre en su contabilidad cancelaciones de crédito a su favor y a cargo de terceros, el auditor deberá comprobar la autorización que la entidad haya obtenido de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de

la Secretaria de Programación y Presupuesto, incluyendo la información necesaria; y

- En general el auditor, además, atenderá la entidad en lo relacionado a lo siguiente:
  
- Consultas en su carácter de auditor externo, presentando la información que para el efecto se le solicite.
  
- Asistirá con voz pero sin voto a las reuniones que celebre el consejo de administración, juntas directivas u organismos equivalentes, informando el resultado.
  
- Informar por escrito, en forma inmediata y objetiva, sobre cualquier hecho o circunstancia extraordinaria que detecte durante la auditoría, y que de manera importante afecte a la entidad en su operación y desarrollo.

## 6.6. SEGUIMIENTO DE LA AUDITORIA.

Los auditores han comenzado a comprometerse con los responsables de las operaciones en acelerar y controlar los cambios organizacionales, lo que ha dado como resultado que rebasen el trabajo de auditoría y se involucren con la organización en la transformación de la realidad.

No solamente se pretende que los auditores realicen la auditoría, sino asegurarse que se corrijan los problemas detectados; a esto se le conoce como "seguimiento".

### CONCLUSIONES

Es indudable el gran servicio que a la sociedad presta la SECODEA al ser el órgano fiscalizador de las actividades que en el ejercicio del gasto público hacen todas las instituciones del Gobierno Federal. Dentro de esta estructura fiscalizadora se vió, a través de la presente investigación, la función revisora que también prestan los departamentos de auditoría interna de cada institución.

Es obvio que el servicio actual de la auditoría está enfocado hacia la mejoría de controles y sistemas, con lo que el afán policíaco que tuvo en su comienzo por los años de 1908, ha desaparecido al darle mayor eficacia a la evaluación de controles internos.

la sociedad confía en que estos órganos de vigilancia lograrán una mayor transparencia en el manejo del erario, más y mejor información a los contribuyentes mediante las comparencias en la Cámara de Diputados y mediante los informes de

Gobierno que cada año rinde el Presidente de la República, y que finalmente, la aplicación de los recursos económicos y materiales sea el más adecuado.

Los recursos humanos, al ser auditados de manera humana e imparcial, han mejorado sustancialmente su actividad, de tal suerte que la Auditoría dentro de las instituciones es aplicada con un conocimiento profundo y consciente de sus funciones y del servicio que tiene que brindar.

Es necesario redundar que bajo el nombre de Auditoría Gubernamental se revelan técnicas y normatividades específicas y apropiadas, para la revisión de los informes contables producidos por las diferentes secretarías y otras dependencias federales, pero tienen una marcada relación con la mayoría de las técnicas establecidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

**BIBLIOGRAFIA**

1. Adam Adam Alfredo y Guillermo Becerril Lozada; La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal; Instituto Mexicano de Contadores Públicos; México; segunda reimpresión 1989.
2. Brink y Witt; Auditoría Interna Moderna; ECASA; tercera reimpresión; 1991.
3. Dávila Guzman Miguel Angel; Auditoría Comprensiva, Un Moderno Concepto en la Auditoría Gubernamental; Instituto Mexicano de Contadores Públicos; México, D.F.; 1991.
4. Santillana Gonzáles J.R.; Conoce las Auditorías; ECASA; México, 1992.
5. Manual de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 32 Bis; Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
7. Revista de la Unidad de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
8. Anzures Maximino; Contabilidad General; Porrúa; México, 1985.

9. Colegio Nacional de Licenciados en Administración; Código de Ética; Ediciones Contables y Administrativas, México, 1989.