
LA AUDITORÍA PÚBLICA COMO MEDIO DE CONTROL INTERNO MUNICIPAL. EL CASO DE COACALCO DE BERRIOZÁBAL, MÉXICO

THE PUBLIC AUDIT AS A MEANS OF MUNICIPAL INTERNAL CONTROL. THE CASE OF COACALCO DE BERRIOZÁBAL, MEXICO

Elena Amalia Hinojosa Herrera* y Ana María Cuevas Padilla**

RESUMEN

Este estudio aborda la forma en que se reglamenta, estructura y ejecuta la auditoría pública o gubernamental en la Contraloría Municipal de Coacalco de Berriozábal, México, como medio de control y apoyo en la ejecución de los programas municipales, con la finalidad de mejorarla. La investigación se basa en un enfoque cualitativo, con alcance correlacional y longitudinal de acuerdo al periodo en el que ha sido efectuada; es de tipo aplicada y descriptiva partiendo de la premisa de que el proceso de ejecución de auditorías incide en la calidad de las mismas, ya que indica al personal de auditoría, las actividades a realizar. Estos avances incluyen información sobre la muestra determinada, que consistió en nueve expedientes de auditorías realizadas durante los ejercicios fiscales 2016, 2017, 2018 y 2019 por la Contraloría Municipal.

PALABRAS CLAVE: Auditoría pública; contraloría municipal; procedimiento de auditoría; control interno; recursos públicos.

ABSTRACT

The study addresses the way in which the Public or Government Audit is regulated, structured and executed in the Municipal Comptroller of Coacalco de Berriozábal, Mexico, as a means of control and support in the execution of municipal programs, with the aim of improving it. The research is based on a qualitative approach, with a correlational and longitudinal scope according to the period in which it was carried out; of an applied and descriptive type based on the premise that the process of executing audits affects their quality, since it indicates to the audit staff the activities to be carried out. These

* Instituto Universitario Veracruzano, México. Estudiante del doctorado en Ciencias Administrativas. Consultora en temas gubernamentales y especialista en diagnóstico, implementación, evaluación y mantenimiento de sistemas de control interno. eahh1007@gmail.com

** Universidad Veracruzana, México. Doctora en Finanzas Públicas. Catedrática de licenciatura y posgrado en instituciones de educación superior. Colaboradora en la Secretaría de Administración y Finanzas de la Universidad Veracruzana. anacuevas@uv.mx

advances include the determined sample, which consisted of nine audit files carried out during fiscal years 2016, 2017, 2018 and 2019 by the Municipal Comptroller.

KEYWORDS: Public audit; municipal comptroller's office; audit procedure; internal control; public resources.

1. INTRODUCCIÓN

La auditoría pública constituye uno de los medios de control más importantes, ya que permite la revisión del ejercicio de los recursos públicos al amparo de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y economía, así como de la verificación del logro de metas y objetivos y el cumplimiento del marco normativo por parte de los servidores públicos de las dependencias, entidades y organismos autónomos a niveles federal, estatal y municipal.

La investigación se fundamenta en analizar la forma en que se reglamenta, estructura y ejecuta la auditoría en la Contraloría interna del municipio de Coacalco de Berriozábal, estado de México, con el propósito de identificar áreas de oportunidad que fortalezcan su ejecución y eficacia.

El trabajo tiene un enfoque cualitativo, con alcance correlacional y longitudinal respecto al periodo en que es realizada, siendo de tipo aplicativo y descriptivo. Se llevó a cabo la lectura y análisis del contenido de los expedientes de auditoría relativos a la muestra, con la finalidad de determinar la idoneidad del procedimiento descrito en el Manual de Procedimientos de la Contraloría Municipal de Coacalco de Berriozábal, toda vez que constituyó la guía para la ejecución de las mismas.

A partir del análisis realizado, se obtuvieron datos que fueron registrados en tres instrumentos de recolección de información. Adicionalmente, el personal auditor de la Contraloría municipal fue entrevistado y respondió un cuestionario.

Se consideró que el procedimiento de auditoría no proporcionaba la identificación completa de las etapas y actividades a realizar, además de que, las que sí describía, no las presentaba con el nivel de desagregación adecuado, presentando omisiones importantes en actividades relevantes durante una auditoría. Por otro lado, no mostraba una descripción lógico-secuencial adecuada.

Al momento, se ha podido concluir que el procedimiento de auditoría vigente para la Contraloría Municipal no apoyaba la realización de los actos de fiscalización, ya que presentaba de forma limitada el nivel de descripción, desagregación y claridad de las actividades a realizar por los auditores.

2. DESARROLLO DE LA PROPUESTA

2.1. Importancia de la auditoría pública como medio de control interno

La administración pública tiene como propósito, entre otros, impulsar el desarrollo nacional en diversos sectores, permitiendo con ello mejorar la calidad de vida de las y los ciudadanos. Para lograrlo, se requiere del diseño de políticas públicas pertinentes, con sus correspondientes estrategias y programas, que sean planeados desde una perspectiva estratégica, a partir del diagnóstico situacional de cada sector y cada región del país.

Resulta indispensable efectuar un control acorde a la forma en que se realizan las actividades relacionadas a los programas, proyectos y procesos en las dependencias, entidades y organismos autónomos de los tres niveles de gobierno que conforman la administración pública, verificando el cumplimiento del marco jurídico, así como la identificación de posibles desviaciones, con la finalidad de encontrar áreas de oportunidad que permitan diseñar un proceso de ejecución que sirva de marco de referencia para los auditores públicos y contribuya a mejorar la eficacia de los procesos correspondientes, buscando contribuir al cumplimiento de los programas y objetivos de las instituciones públicas y, por ende, del Plan Nacional de Desarrollo.

Uno de los medios de control que se ejerce en la administración pública es a través de la auditoría gubernamental. La deficiencia en su ejecución puede generar desde retrasos o negativas injustificadas en los trámites y servicios de las instituciones públicas, hasta actos de corrupción que afecten los intereses y economía de los ciudadanos. En este mismo sentido, la posibilidad de determinar las etapas y actividades del proceso de ejecución de auditoría gubernamental pertinente, mejorará la eficacia de las auditorías realizadas por la Contraloría Municipal de Coacalco de Berriozábal.

Un dato que puede resultar significativo es que los resultados para México en la evaluación realizada por Transparencia Internacional, en 2020, publicados en el Informe del Índice de Percepción de la Corrupción, lo ubican en el lugar número 124 de 180 países evaluados (Transparencia Internacional, 2020).

La eficacia de las auditorías realizadas por los órganos internos de control y las contralorías de las instituciones públicas mexicanas, ha sido puesta un tanto en duda, derivado de los resultados de trabajos realizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como de investigaciones realizadas por instancias no gubernamentales como Impunidad Cero (2021) o Mexicanos contra la Corrupción (2021), encontrando desviaciones importantes en la ejecución del presupuesto y cumplimiento del marco normativo, así como presuntos actos de corrupción, mismos que no fueron identificados en su momento en las auditorías realizadas por las instancias de fiscalización.

2.2. Teoría y conceptos sobre el control interno

El control interno en la administración pública mexicana es pieza clave en el cumplimiento de los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los programas que emanan de él: sectoriales, transversales, estatales, municipales e institucionales.

“El control favorece la medición. Ningún plan está completo y terminado hasta que se hayan elaborado los medios para evaluar sus resultados y consecuencias” (Chiavenato, 2001, p.346). La aplicación eficaz del control en la administración pública apoya la ejecución de los procesos que llevan a cabo las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno, con la finalidad de dar cumplimiento a los programas y proyectos necesarios para consolidar el desarrollo nacional esperado en diferentes rubros: educación, salud, crecimiento económico, ciencia y tecnología, competitividad y productividad, cultura, medio ambiente, etcétera.

Los mecanismos de control, llevados de forma adecuada, permiten evaluar si las estrategias para la consecución de los objetivos fueron planteadas de forma correcta, si la ejecución de los procesos se llevó a cabo conforme a lo previsto, o si existieron desviaciones derivadas de casos fortuitos o de fuerza mayor que pudieron ser previstos en el proceso de planeación; si existieron desviaciones injustificadas, producto de una actuación indebida de los servidores públicos que deba ser investigada; si existen áreas de oportunidad en los procesos como actividades innecesarias que no agregan valor, pero sí consumen recursos; replanteamiento del flujo de los procesos, actividades que pueden ser automatizadas; actividades proclives a actos de corrupción o si la actuación de los servidores públicos se dio en cumplimiento al marco jurídico vigente o, finalmente, evaluar el costo-beneficio de los programas y proyectos.

Al respecto, el artículo cuarto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), define las auditorías como:

El proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada (LFRCF, 2021, p.2).

La auditoría gubernamental se encuentra regulada por el marco jurídico de la Administración Pública Mexicana y es ejecutada por diferentes instancias entre las que se encuentran: la Auditoría Superior de la Federación (CPEUM, 1917), la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control (LOAPF, 2021), así como sus homónimos en los estados, municipios y entes autónomos.

Fue necesario partir de la revisión y análisis de los diferentes documentos normativos que se relacionan con la práctica de auditorías y regulan su ejecución, con la finalidad de establecer el contexto en el que se realiza. La normativa y documentos consultados son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016), la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Coacalco de Berriozábal (2020) y el Manual de Procedimientos de la Contraloría Interna Municipal (2015).

2.3. Contexto de la auditoría municipal en Coacalco de Berriozábal como caso de estudio

El estudio ha sido acotado a la instancia de fiscalización del municipio de Coacalco de Berriozábal, en el Estado de México; es decir, su contraloría interna municipal.

Conforme al Portal del Ayuntamiento de Coacalco de Berriozábal (2021), la Contraloría Municipal es considerada como el órgano de control y vigilancia de la administración pública municipal del Ayuntamiento (Coacalco.gob.mx).

Para este caso, la investigación se limitó a establecer una descripción de la situación y tiene como finalidad el diseño y descripción de un procedimiento pertinente para la ejecución de la auditoría interna en la Contraloría Municipal de Coacalco de Berriozábal que aumente su eficacia; o sea, su diseño corresponde a la investigación-acción. Al respecto, Salgado (2007) considera que: “La finalidad de la Investigación-Acción es resolver problemas cotidianos e inmediatos, y mejorar prácticas concretas. Su propósito fundamental se centra en aportar información que guíe la toma de decisiones para programas, procesos y reformas estructurales” (p.73).

La composición de la población correspondió a las auditorías realizadas por la Contraloría Municipal de Coacalco de Berriozábal. Para la selección de la muestra se decidió por el tipo no probabilístico o dirigida y se consideraron nueve de las practicadas con el procedimiento de auditoría establecido en el Manual de procedimientos de la Contraloría Interna Municipal. La unidad de muestreo o análisis comprende a las auditorías durante los ejercicios 2016, 2017, 2018 y 2019, excluyendo a las realizadas en 2020 y en 2021, ya que la pandemia por el virus SARS-CoV-2 impactó en la forma de ejecutar los procedimientos de fiscalización, incluyendo cancelaciones.

La recolección de datos se realizó mediante las técnicas de encuesta, entrevista abierta, observación no estructurada y revisión documental de expedientes de auditoría.

3. CONCLUSIONES

La importancia de la auditoría pública radica en ser un medio de control para el cumplimiento de los programas en los tres niveles de gobierno, así como para la verificación del desempeño eficiente de las instituciones en los mismos ámbitos, permitiendo identificar, en su caso, irregularidades cometidas que representen incumplimiento a la normatividad aplicable o deficiencia en la administración de recursos, con la finalidad de que esto sea subsanado.

Esta investigación puede contribuir a una respuesta sobre cómo podría mejorarse la eficacia de la ejecución de auditorías en la administración pública municipal, a partir de los siguientes resultados:

A. Los procedimientos de ejecución de auditorías analizados coinciden en definir las etapas planeación anual de auditorías, planeación de la auditoría, inicio, ejecución, cierre y seguimiento. Cabe señalar que cada entidad de fiscalización incluye un desglose a diferente profundidad, estableciendo las principales actividades a realizar por el equipo auditor.

B. Se identificaron nueve procedimientos de ejecución emitidos por instancias de fiscalización; seis de ellos, de organismos internacionales.

C. El procedimiento de ejecución de auditorías de la Contraloría Municipal de Coacalco de Berriozábal se puede mejorar, ya que únicamente (a esta fecha) presenta un flujograma que podría describirse como planeación de la auditoría, inicio, ejecución y cierre, que inclusive no muestra una lógica secuencial para su ejecución, ni la información suficiente para guiar a los auditores en la práctica de auditorías.

D. Los resultados preliminares se consideraron propicios para que, una vez obtenidos los definitivos, sea posible diseñar un procedimiento que contemple los elementos pertinentes.

Puede concluirse que los resultados de esta etapa de la investigación, que incluyó la determinación de la muestra y la aplicación de los instrumentos correspondientes, es relevante para el diseño de una propuesta de procedimiento de ejecución de auditorías para la Contraloría Municipal de Coacalco de Berriozábal, con un mayor nivel de desglose en las actividades correspondientes a cada etapa, lo que favorecerá la realización de las auditorías gubernamentales al servir de guía para los auditores desde la planeación hasta el seguimiento de las medidas correctivas establecidas para cada irregularidad detectada, lo que contribuirá a la mejora de la administración pública municipal.

4. REFERENCIAS

- Ayuntamiento municipal de Coacalco de Berriozábal. <https://coacalco.gob.mx/mejora-regulatoria/contraloria/>
- Chiavenato, I. (2001). *Administración, Teoría. Proceso y Práctica* (3a. Ed.). Colombia. McGraw Hill.
- Contraloría Interna Municipal de Coacalco (2015). *Manual de procedimientos de la Contraloría Interna Municipal*. Recuperado de: https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2015/1/11/fa0d35c322c47932142662ff33bf0b73.pdf
- Gobierno municipal de Coacalco. <https://coacalco.gob.mx/mejora-regulatoria/contraloria/>
- Impunidad Cero (2021). <https://www.impunidadcero.org/articulos.php?c=6&t=investigaciones>
- Mexicanos contra la corrupción (2021). <https://contralacorrupcion.mx/rankingdelosprincipalesproblemasenmexico/>
- Salgado, A. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, 13(13), 71-78. Recuperado en 21 de febrero de 2022, de http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1729-48272007000100009&lng=es&tlng=es
- Secretaría de Educación de Honduras. *Manual de Procesos y Procedimientos de Auditoría Interna*. Honduras. Recuperado de: <https://www.se.gob.hn/media/files/comunicados/basica/manualauditoria.pdf>
- Secretaría de la Función Pública (2018). *Guía general de Auditoría Pública*. México.
- Transparencia internacional (2020). Recuperado de: <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>

Jurisprudencia

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf