

REPUBLICA DEL ECUADOR

SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO

DE SEGURIDAD NACIONAL

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES**



**TESIS DE MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON
MENCION EN GESTIÓN PÚBLICA Y GERENCIA EMPRESARIAL**

**Í EL CONTROL PARA EL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD NACIONAL POR
MEDIO DE LA AUDITORIA DE GESTIÓN**

DR. C.P.A. FRANCISCO RODRÍGUEZ AYALA

XXIX CURSO

2001 Ë 2002

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES



Í EL CONTROL PARA EL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD NACIONAL POR MEDIO DE LA AUDITORIA DE GESTIÓN

Tesis presentada como requisito para optar al Título de Master en
Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión Pública y Gerencia
Empresarial.

Autor: Dr. C.P.A. Francisco Rodríguez Ayala
Asesor: Econ. Vicente Aguilera

Quito, 14 de junio del 2002



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

INDICE

DESCRIPCIÓN DE LOS TEMAS	PAG
CAPITULO I	1
GENERALIDADES	1
EL RETO DE ACTUALIDAD CONSISTE EN LA ACTITUD MENTAL AL CAMBIO CON CALIDAD	1
CULTURA ORGANIZACIONAL	6
MECANISMOS DE CAMBIO CULTURAL EN LAS ORGANIZACIONES	7
EL TRABAJO Y LA CALIDAD DEL SERVICIO	8
NUEVA RACIONALIDAD Y COMPRENSIÓN DEL TRABAJO	9
PROPÓSITOS, ALCANCES Y DEFINICIONES DE LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTROL	10
BASE LEGAL DE LA AUDITORIA DE GESTIÓN	11
LA AUDITORIA DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL	12
DEFINICIONES	12
CARACTERÍSTICAS	14
OBJETIVOS DE LA AUDITORIA DE GESTIÓN	17
GENERALES	17
ESPECÍFICOS	18
ALCANCE	18
COMENTARIO AL CAPITULO I	24
CAPITULO II	26
INTRODUCCIÓN	26
DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN	26
PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN GERENCIAL CON ENFOQUE DE GESTIÓN	26
ESQUEMA MODELO INSUMO-PRODUCTO	27
ENFOQUE SISTÉMICO DE LA REFORMA DEL ESTADO	28
EL PROCESO ADMINISTRATIVO COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN	30
PLANEACIÓN	30
OBJETIVOS DE LA PLANEACIÓN	31
PLANES Y TOMA DE DECISIONES	31
NECESIDAD DE FLEXIBILIDAD	32
IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN	33
NIVELES DE PLANEACIÓN	33
PASOS PARA UNA EFICAZ PLANEACIÓN	34
ESTABLECER UNA META O UN CONJUNTO DE METAS	34
DEFINIR LA SITUACIÓN ACTUAL	35
IDENTIFICAR LAS AYUDAS Y BARRERAS DE LAS METAS	35
DESARROLLAR UN PLAN O UN CONJUNTO DE ACCIONES PARA ALCANZAR LA META O METAS	35
CONTROL	35
PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL CONTROL	36
PRINCIPIO DE PROPÓSITO DEL CONTROL	36
PRINCIPIO DE EFICIENCIA DE LOS CONTROLES	36

PRINCIPIO DE CONTROL PREVENTIVO	37
PRINCIPIO DE ADECUACIÓN ORGANIZACIONAL	37
PRINCIPIOS DE NORMAS	37
PRINCIPIO DE CONTROL DE PUNTOS CRÍTICOS	37
PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD DE LOS CONTROLES	37
FUNDAMENTOS BÁSICOS DEL PLANEAMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL	38
EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN	38
INTEGRACIÓN NACIONAL	38
JUSTICIA SOCIAL	39
DESARROLLO INTEGRAL	39
DEMOCRACIA	39
INTEGRIDAD TERRITORIAL	39
SOBERANÍA	40
SEGURIDAD	40
PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL	42
FASES, NIVELES Y RESPONSABILIDADES DEL PLANEAMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL	42
POR QUÉ EL AUDITOR DE GESTIÓN DEBE CONOCER LOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS, OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES Y FUNDAMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN	47
CAPITULO III	49
PROCESO DE LA AUDITORIA DE GESTIÓN	49
ESQUEMA PARA VISUALIZAR EL PROCESO DE LA AUDITORIA DE GESTIÓN APLICABLE AL CONTROL PARA EL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD NACIONAL	49
FASE I.- ANÁLISIS GENERAL Y DIAGNÓSTICO COMPARATIVO	52
BREVE DIAGNÓSTICO DE LA VISIÓN ESTRATÉGICA RESPECTO A LA SITUACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL	57
REFORMAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DE LA MODERNIZACIÓN PARA ORIENTAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO	58
DETERMINACIÓN DE COMPONENTES, PROCESOS Y ÁREAS ESTRATÉGICAS A SER ANALIZADOS	59
COMPONENTES	59
PROCESOS	59
ÁREAS ESTRATÉGICAS	60
RIESGOS DE AUDITORIA	60
NIVEL DE RIESGO NO SIGNIFICATIVO	61
NIVEL DE RIESGO BAJO	61
NIVEL DE RIESGO MEDIO O MODERADO	61
NIVEL DE RIESGO ALTO	61
PARÁMETROS, CRITERIOS E INDICADORES DE GESTIÓN	63

INDICADORES DE EFICACIA	63
RESULTADOS DE LA EFICACIA	64
LA EFICACIA COMO HABILIDAD INSTITUCIONAL	65
LOS INDICADORES DE EFICACIA	66
MEDICIÓN DEL IMPACTO	68
INDICADORES DE EFICIENCIA	68
INDICADORES NUMÉRICOS	69
ESTADÍSTICAS	70
PARÁMETROS, INDICADORES Y ESTÁNDARES	70
EL PRESUPUESTO COMO INDICADOR DE GESTIÓN Y DESARROLLO	71
NORMAS TÉCNICAS DE CONTROL, EVALUACIÓN Y LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA	74
EL CONTROL DE OBJETIVOS Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD	76
DESCRIPCIÓN DE INEQUIDADES FUNDAMENTALES A TRAVÉS DE INDICADORES DE GESTIÓN	77
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS	78
COMENTARIO AL CAPITULO III	79
FASE II- PLANIFICACIÓN ESPECÍFICA	81
PROGRAMA DE PLANIFICACIÓN ESPECÍFICA	82
EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	87
ENTORNO DE CONTROL	88
EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS	89
ACTIVIDADES DE CONTROL	89
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	89
SUPERVISIÓN	89
EL PROCESO BÁSICO DE CONTROL	90
ESTABLECIMIENTOS DE NORMAS	90
MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO	95
CORRECCIÓN DE DESVIACIONES	95
COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES A EVALUAR DE CONFORMIDAD CON LAS NORMAS TÉCNICAS DE CONTROL INTERNO EXPEDIDAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO	96
FASE III.- EJECUCIÓN	100
EXAMEN PROFUNDO DE ÁREAS QUE GENERAN PROCESOS CRÍTICOS	101
USO ESQUEMÁTICO DE LAS TÉCNICAS PARA LA OBTENCIÓN DE EVIDENCIAS SUFICIENTES, COMPETENTE, RELEVANTE E IRREFUTABLE EN EL PROCESO DE LA AUDITORIA DE GESTIÓN	101
TIPOS DE EVIDENCIA	103
EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN	104
ATRIBUTOS DE UN HALLAZGO	109
CRITERIOS GENERALES PARA CONFIGURAR SOLUCIONES IMPRESINDIBLES PARA SUPERAR LAS DESVIACIONES O	112

DEFICIENCIAS	
FASE IV.- COMUNICACIÓN Y PRESENTACIÓN	DE 114
RESULTADOS	
COMUNICACIÓN DURANTE LA AUDITORIA	114
PRODUCTOS DE LA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	117
UTILIDAD DEL INFORME DE AUDITORIA DE GESTIÓN	117
FASE V.- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	118
SEGUIMIENTO	118
PROYECTO Y PLAN DE SEGUIMIENTO	118
INCORPORACIÓN DE LAS PERSONAS RESPONSABLES	119
RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO	119
APLICACIÓN DE SANCIONES	120
EVALUACIÓN	120
	CAPITULO IV
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
CONCLUSIONES	124
RECOMENDACIONES	131
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN	

CAPITULO I

1. GENERALIDADES

1.1 ***El reto de actualidad consiste en la actitud mental al cambio con calidad.***

El propósito de esta investigación es identificar la incidencia de los procedimientos de control aplicados en la ejecución de la Auditoría de Gestión que coadyuven en el desarrollo y la seguridad nacional y por consiguiente permitan enfrentar los cambios a medida que el entorno de la actividad económica se va globalizando y las entidades o instituciones del sector público y privado se ven obligadas a cambios progresivos.

La capacidad de los gobiernos de turno para redistribuir los recursos, sean estos, humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo, se han convertido en un factor para visualizar el futuro de nuestro país. Flexibilidad y adaptabilidad constituyen conceptos claves para definir las políticas de Estado, su estructura y organización que le permita mantener la estabilidad y confianza de los agentes económicos en favor de la sociedad ecuatoriana.

Es así, que el talento humano debe constituir uno de los activos más importantes que posee el Ecuador. A fuerza de la costumbre y tradicionalmente se suele pensar en estos recursos a corto plazo y se pretende sacar el máximo rendimiento de la capacidad del individuo, actitud no válida en los actuales tiempos; únicamente puede valorarse con absoluta certeza por los resultados operativos a largo plazo, identificando conceptos modernos para enfrentar la incertidumbre y el cambio.

Superar el cambio significa superar el riesgo. El cambio produce incertidumbre y por muy fiables que sean las previsiones económicas y financieras, siempre estará latente un peligro potencial. Es por esta razón que cuanto mayor es el peligro que se afronta, tanto mayor es la necesidad de cambio de la dirección.

Una entidad u organización que se encuentra en circunstancias de alto riesgo, no estará lejos de una liquidación y solo podrá salvarse si rompe por completo con su pasado. La incapacidad de adaptación de los directivos puede resultar peligrosa, situación que ameritará reclutar recursos humanos con alto perfil profesional y que estos por contrapartida le provean de seguridad y se conviertan por consiguiente en la piedra angular del desarrollo a través del cumplimiento de los objetivos planteados.

Cada entidad es una combinación particular e individual de capacidades, corazón, espíritu y organización, por consiguiente no existen dos entidades con la misma misión, visión, objetivos y recursos, sin embargo la gestión efectiva del cambio requiere alcanzar el equilibrio adecuado a través de las instituciones del sector público y privado a fin de que incida en los resultados obtenidos a través del Estado.

En cada aspecto de la dirección, la virtud indispensable de todo ejecutivo eficaz ha de ser la capacidad de enfrentarse a los cambios, sin embargo, es importante resaltar que los cambios nunca se efectúan en la organización por simple afición, sino para mejorar lo existente.

Tergiversando todo este concepto filosófico administrativo, especialmente en el sector gubernamental se dieron y se dan los cambios en función de premisas planteadas sin argumentos válidos y técnicos, situación que ha generado que el Ecuador se convierta en un país pobre y

atrasado, porque sus gobernantes, las elites políticas y sindicales así lo desean. El pueblo ecuatoriano ha heredado la pobreza de generación en generación, al igual que la falta de educación y conocimientos. En lugar de haber creado en el transcurso del tiempo, un estado rico, eficiente, flexible, progresista, innovador, orientado hacia la acción y los cambios, nuestros gobernantes dieron vida a un dinosaurio que hoy es incapaz de cualquier iniciativa y se mantiene a la retaguardia de los acontecimientos y corrientes mundiales.

En la actualidad, nuestro país es débil y frágil, cuya sociedad se encuentra intoxicada de política; un alto porcentaje de ecuatorianos esta sumida en la ignorancia, por la falta de educación y conocimientos, poco puede aportar al desarrollo, salvo trabajar en actividades donde se utiliza la fuerza bruta, en un mundo donde prevalecen la competitividad, productividad, eficiencia, el conocimiento y la tecnología.

Para un pueblo que ha sido engañado por mucho tiempo, una mentira dicha mil veces se puede convertir en verdad; es por esta razón que el país no ha podido alcanzar la prosperidad. La iniciativa no es exclusiva del sector privado, esta se logra cuando el Estado crea un entorno tal que las empresas e instituciones se sienten estimuladas a producir y competir con calidad. Este postulado no se ha cumplido en el Ecuador por las muchas falacias que han impedido crear las condiciones favorables para nuestro despegue económico.

La estabilidad es una condición esencial para la seguridad en todas las actividades del ser humano. Quienes la valoran, conceptúan que la necesitan en la vida privada, empresarial y pública. En lo material, no puede haber desarrollo económico sin seguridad y estabilidad, que por consiguiente se origina en la continuidad de las acciones que ejercen quienes trabajan en el sector público y privado.

En el Ecuador, los gobernantes no aprecian ni ponen mayor énfasis en la estabilidad; en consecuencia, nuestro país se ha caracterizado por la falta de ella desde que nació como república.

Quienes han gobernado nuestros destinos y continúan haciendo, consideran innecesario tener una brújula, que permita mantenerse en el camino y llegar al objetivo trazado, identificando claramente el tiempo a utilizar y los riesgos potenciales a superar.

El Ecuador se debe encontrar entre los países que han tenido el mayor número de constituciones, jefes y ministros de estado. Según datos estadísticos: en 167 años 18 constituciones, es decir que esta fue reformada cada 9.2 años, 79 jefes de estado, lo que representa un promedio de uno cada 2.1 años, y respecto al número de ministros de finanzas, que antes se llamaban de Hacienda o de Economía, el promedio es de uno por año.

¿Con este entorno tan cambiante y volátil, como se puede sacar al Ecuador del subdesarrollo?

Cuando Edwin Kemmerer, el técnico extranjero que fue contratado para modernizar al Ecuador, llegó a Guayaquil en 1926, en su discurso de introducción frente a los ministros de la producción, las fuerzas vivas y productivas de Guayaquil dijo: *«El buen éxito de un país en el mañana depende de lo que ha ejecutado anteriormente; así también, el crédito futuro de una nación depende principalmente de como la misma ha sabido hacer frente a sus obligaciones en el pasado».*

Estas sabias palabras no fueron escuchadas, ni puestas en práctica por los gobiernos ecuatorianos. No existió, ni existe, continuidad en la

implementación de las acciones que toman las altas dignidades del sector público.

¿Que sería de la empresa privada, si las entidades u organizaciones tuvieran que cambiar cada año al presidente ejecutivo? la respuesta es obvia, estarían paralizados por el caos que tendrían que enfrentar internamente.

Para que el Estado ecuatoriano pueda jugar el papel de orientador y de buen administrador del acervo de recursos que posee, necesita de profesionales expertos en la ciencia económica.

También se requiere que los servidores públicos conozcan las ciencias modernas, es decir, las que están vinculadas con las industrias y países que en la actualidad lideran en tecnología, productividad y competitividad, para estar en condiciones de entender la necesidad de los cambios que se deben dar en nuestro país.

La mayoría de nuestros gobernantes, antes de ser eficientes administradores, han sido políticos y de formación académica no técnica. Adicionalmente los ministros que fueron parte de los gabinetes, no siempre han sido seleccionados a base de conocimientos y talentos, sino por amistad. Por el vacío que tienen, han actuado sin poner atención o han minimizado el aporte de la economía y tecnología en el crecimiento y desarrollo del país.

La situación actual de nuestro país, demanda nuevos y mayores servicios, existe una aguda escasez de recursos financieros, alta cifras de endeudamiento público, índices crecientes de desempleo, baja productividad, corrupción, descomposición moral ampliamente difundida

en el sector público y privado, indigencia y descontento popular que ponen en alto riesgo la estabilidad y seguridad democrática del Estado.

La administración pública, esta afectada por la falta de definición clara de objetivos, metas y estrategias precisas para cristalizarlas; desorden administrativo y deficiente organización que se reflejan en una excesiva normativa jurídica, obsoleta, confusa, rígida y aún contradictoria, inobservancia de principios y de normas profesionales de aceptación general, incluyendo procedimientos lentos, engorrosos y que muchos de ellos no agregan valor alguno.

A base de las consideraciones generales antes referidas y por las experiencias acaecidas en el país en los últimos tiempos, casi todos los partidos políticos y las fuerzas sociales hablan de corrupción, se han instituido grupos de trabajo para denunciarla, investigarla y pedir sanción; sin embargo, poco o nada se ha hecho para evitar y prevenirla.

1.2 Cultura organizacional

- Según los antropólogos, la cultura en general describe los elementos de un sistema social menos susceptibles al cambio.
- Son filosofías, ideologías, valores, creencias, premisas, expectativas, actitudes y normas compartidas que integran a una comunidad.
- Es el conjunto total de conocimientos aprendidos, compartidos y generados conforme a una unidad social, desarrolla su capacidad de supervivencia en el ambiente externo y le permite administrar los asuntos internos.
- Es el conjunto de soluciones a problemas externos e internos y que, por lo tanto, se enseña a los nuevos miembros como la forma

concreta de percibir, pensar y sentir en relación a los aspectos favorables y factores adversos presentados.

1.2.1 MECANISMOS DE CAMBIO CULTURAL EN LAS ORGANIZACIONES.

Para alcanzar el cambio cultural en las organizaciones se requiere de un conjunto de políticas y estrategias a largo plazo para emprender la modernización de la gestión, empezando desde la infancia con la nueva educación hasta llegar a la edad madura a través de la aplicación de los cambios tecnológicos y otros mecanismos así:

EN SU INFANCIA

EDUCACIÓN TRADICIONAL	NUEVA EDUCACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Profesor . alumno • Repetición • Memoria • Trabajo individual • Dependencia • Costumbres • Resultado • Forma eruditos y pragmáticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Alumno . profesor • Creatividad • Investigación • Trabajo en equipo • Autonomía • Cambio y transformación • Proceso • Forma personas e Investigadores

LA ORGANIZACIÓN ADULTA

Situación de la cultura	Mecanismos de Cambio
<ul style="list-style-type: none"> • La cultura es parte fundamental de la estructura y el funcionamiento de la organización 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo organizacional y cambios planificados
<ul style="list-style-type: none"> • Difícil de descifrarla por cuanto está enterrada en las rutinas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio tecnológico
<ul style="list-style-type: none"> • Surgen subculturas y la amenaza de desintegración 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio a través de la destrucción de mitos y paradigmas
	<ul style="list-style-type: none"> • Optimizar el recurso humano que está dentro de la organización.

LA ORGANIZACIÓN MADURA

<ul style="list-style-type: none"> • Parte de su cultura o la totalidad se vuelven obsoletas 	<ul style="list-style-type: none"> • Persuasión coercitiva
<ul style="list-style-type: none"> • La cultura se vuelve un obstáculo serio a la innovación 	<ul style="list-style-type: none"> • Dar vuelta total
<ul style="list-style-type: none"> • La cultura es vista como la presentación de las glorias del pasado 	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganizarla • Cerrarla o destruirla

Gráfico: 1

Fuente: LAZCANO, Seres Juan Manuel, El manejo de las organizaciones y su auditoria interna, Mc Graw Hill Interamericana de México, S.A. de C.V., 1995.

1.2.2 *El trabajo y la calidad del servicio*

Está representado por el resultado y la medida del resultado de las actividades ejecutadas, de allí nace el cuestionamiento ¿ Por qué no se hacen bien las tareas desde la primera vez?, simplemente por las deficiencias que a continuación se detallan:

- Falta de ética
- Falta de disciplina
- Falta de responsabilidad
- Falta de compromiso
- Falta de actitud positiva
- Falta de habilidad
- Falta de conocimientos
- Criterio distorsionado del concepto de empresa y trabajo que tienen los directivos, empleados y ciudadanía.

1.2.3 Nueva racionalidad y comprensión del trabajo

El Estado ha escogido la opción de emprender el proceso de modernización considerando nuevas concepciones de economía y administración, cuyos principios permitirán enfrentar con mejores posibilidades de éxito el reto impuesto por la sociedad, lo que significa cumplir con la Agenda para el Desarrollo elaborada por el Gobierno y por lo tanto los ciudadanos y las personas involucradas necesitan:

- Creer en lo que trabajan y en lo que hacen.
- Conocer claramente los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales, así como los institucionales.
- Saber que se espera de ellas y cuales son las actividades asignadas.
- Determinar por que son importantes los esfuerzos de cada uno.
- Identificar el valor agregado en el cumplimiento de sus funciones y que incidan en los resultados globales.
- Tener claridad sobre la ejecución de los procesos en los que participan.
- Disminuir la complejidad de la estructura organizacional del Estado y de sus instituciones.

1.3 Propósitos, alcances y definiciones de los diferentes tipos de control

Esta teoría se fundamenta en varias apreciaciones y conceptos que se interrelacionan con la Auditoría de Gestión y que son parte del proceso de control como se describe a continuación:

TIPOS DE CONTROL	ALCANCES	PROPÓSITOS	DEFINICIONES
CONTROL INTERNO	<p>“ No existe ningún aspecto de un negocio que se encuentre fuera del ámbito del control.</p>	<p>“ Salvaguardar los recursos mediante la implementación de principios básicos</p>	<p>“ Es un proceso afectado por el consejo de directores de la entidad, gerencia y demás personal designado para proporcionar una razonable seguridad en relación con el logro de los objetivos</p>
CONTROL DE GESTIÓN	<p>“ Se encuentra inmersa toda la empresa pero limitado a los aspectos económicos.</p> <p>“ La actividad de la institución mensurable en términos económicos.</p> <p>“ Incluye a toda la empresa pero desde el punto de vista de los costos y los presupuestos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toda la entidad considerando la obtención y utilización de los recursos en relación con los objetivos. 	<p>“ Controlar los beneficios obtenidos, analizando el volumen de producción, los costos y los ingresos.</p> <p>“ Tomar decisiones económicamente racionales.</p> <p>“ Obtener la combinación menos costosa de los medios utilizados para alcanzar los objetivos propuestos</p> <p>“ Mejorar la rentabilidad de la institución</p> <p>“ Emplear los recursos de manera eficiente y eficaz.</p>	
CONTROL OPERATIVO	<p>“ Involucra a toda la organización, pero vista desde el ángulo de la ejecución de los procesos</p>	<p>“ Buscar la eficiencia en las operaciones y la adhesión a las disposiciones gerenciales</p>	

TIPOS DE CONTROL	ALCANCES	PROPÓSITOS	DEFINICIONES
CONTROL POSTERIOR A TRAVÉS DE LA AUDITORÍA INTERNA	<p>“ Toda empresa en sus comienzos estaba restringida a los aspectos contables y financieros.</p> <p>“ En la actualidad a todos los tipos de actividades de una negocio.</p> <p>“ Cualquier aspecto de la actividad empresarial.</p>	<p>“ Protección contra el fraude económico, contra la pérdida de efectivo y de otros activos.</p> <p>“ Posteriormente se incluye la verificación de todas las actividades financieras</p> <p>“ El objetivo último es hacer sugerencias para incrementar los beneficios, mediante la asesoría o asistencia técnica.</p>	<p>“ Consiste en el examen posterior de las operaciones financieras o administrativas de una entidad u organismo del Sector Público, como un servicio a la alta dirección</p>
AUDITORÍA ADMINISTRATIVA	<p>“ Revisión y evaluación de la empresa en su conjunto</p>	<p>“ Ayudar a la Dirección a la consecución de los objetivos establecidos</p>	<p>“ Constituye una oportunidad para mostrar qué es lo que un negocio esta logrando</p>
AUDITORÍA DE GESTIÓN	<p>“ Cubre los controles administrativos, financieros, operativos y técnicos</p> <p>“ Comprende todas las actividades de una entidad que implica el establecimiento de metas y objetivos.</p> <p>“ Toda la institución desde una perspectiva estratégica</p>	<p>“ Evitar fraudes y errores.</p> <p>“ Incorporar una cultura de mejoramiento continuo</p> <p>“ Evaluar el grado de cumplimiento de la misión.</p> <p>“ Evaluar el rendimiento y la productividad (Costo - Beneficio).</p> <p>“ Mejorar la capacidad competitiva y el desarrollo a largo plazo.</p>	<p>“ Es una herramienta que ayuda a analizar, diagnosticar y a establecer recomendaciones</p> <p>“ Procura ayudar a la Alta Gerencia en la valoración objetiva de su organización interna</p>

Gráfico: 2 Fuente: El Autor

Fuente: RODRÍGUEZ, Ayala Francisco y VELÁSQUEZ, Navas Marcelo; Manual para la Ejecución de Auditoria de Gestión Gubernamental, 2001 Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad Central del Ecuador.

1.4 Base Legal de la Auditoria de Gestión

La globalización e internacionalización económica, así como el ingreso cada vez mayor del sector privado a las actividades

tradicionalmente efectuadas por el sector público, han originado una competencia agresiva por brindar, mejores servicios bajo diferentes conceptos profesionales y de aplicación práctica, como son las auditorías de tipo: operacional, integral, gerencial, administrativa, comprensiva, de desempeño, de conformidad, de efectividad y de gestión.

La última de las referidas, esta es la Auditoría de Gestión, considera para su ejecución lo estipulado en el artículo 211, de la Constitución Política Codificada de la República del Ecuador, aprobada el 5 de junio de 1998, que hace referencia a: *La Contraloría General del Estado es el Organismo Técnico Superior de Control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cuatro años. Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversiones, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará Auditorías de Gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan. La Contraloría dictará regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones. Dará obligatoriamente asesoría, cuando se le solicite, en materias de su competencia.*

Hasta el momento no se han diseñado normas específicas para realizar la Auditoría de Gestión, sin embargo se pueden aplicar las normas de auditoría gubernamental, con sus correspondientes limitaciones.

1.5 La Auditoría de Gestión gubernamental

1.5.1 Definiciones

- Comprende todas las actividades de una entidad que implica el establecimiento de metas u objetivos, así como la evaluación de su desempeño y cumplimiento de la gestión; además, el desarrollo de una estrategia operativa que garantice la supervivencia de la misma según el sistema social correspondiente.
- "La Auditoría de Gestión es una herramienta que ayuda a analizar, diagnosticar y establecer acciones correctivas oportunas. Señala de que modo la estructura de la organización y la capacidad efectiva existentes pueden adoptarse para diseñar con éxito una estrategia".¹
- Tiene como objeto el estudio del proceso administrativo y las operaciones de las organizaciones con miras a emitir opinión sobre la habilidad de la gerencia respecto a la gestión cumplida y el grado de eficiencia, eficacia y calidad de las actividades del ente controlado.
- La Auditoría de Gestión no es solo apropiada cuando las presiones externas hacen indispensables una reestructuración, sino que puede ser la consecuencia material de evaluaciones positivas o negativas en cada uno de los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional, como son el Interno, Externo, Económico y Militar, que son los organismos de supervisión de la Planificación de Seguridad Nacional.
- La aplicación de la Auditoría de Gestión puede constituirse a mediano plazo en un instrumento de gran utilidad que permita la concertación y corrección de discrepancias entre las expectativas y

¹ COOPER, Michael Graig-Philippe de Backer, Auditoría de Gestión, Ediciones Folio S.A., Muntaner (Barcelona)1994, p.37

los resultados obtenidos como producto de la ejecución del Plan de Gobierno a través del Presidente de la República, en representación del Estado, con los partidos políticos, la empresa privada, los organismos del gobierno seccional, las Fuerzas Armadas y la sociedad civil.

- Analiza la estructura de la organización, líneas de comunicación y especialmente el flujo de información interna.
- Puede utilizarse para dimensionar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Sistema de Planificación según lo prevé la Constitución Política de la República, conforme a los lineamientos generales sobre las políticas de Estado a largo plazo expresados en los Objetivos Nacionales Permanentes y a corto y mediano plazo como políticas de Gobierno en los Objetivos Nacionales Actuales.

1.5.2 Características

La Auditoría de Gestión se fundamenta en la calidad de los sistemas y prácticas de gestión, los mismos que deben ser examinados para determinar en que grado el Estado y las organizaciones dan la importancia necesaria a los aspectos que guardan relación con la eficacia, eficiencia y calidad de las operaciones administrativas, operativas, técnicas y financieras.

La Auditoría de Gestión sigue los conceptos tradicionales de la auditoría, pero también se propone responder a las necesidades de información y confiabilidad de las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias así como de otros entes del sector privado

como parte interesada y acreedores que tendrán la necesidad de coordinar acciones para la consecución del bien común.

Es importante diferenciar las características fundamentales de la Auditoría de Gestión con el control de gestión y la auditoría financiera, así:

La concepción genérica actual identifica al control de gestión como la actitud responsable del directivo de la organización y del funcionario público de más alto nivel, orientada a la realización cabal de las actividades previstas, unido al cumplimiento de los procedimientos y directivas establecidas, en función de los lineamientos de políticas institucionales.

El control de gestión se reconoce como parte sustancial del proceso de gerencia, en su calidad de factor inherente a la responsabilidad gerencial.

Debe entenderse al control de gestión en la acepción del control interno gerencial, como un conjunto de fines y acciones concretas que fortalecen la estructura de las entidades o instituciones, las que orientan el trabajo de sus diferentes áreas y Frentes de Acción con un sentido armónico a la misión y visión institucional.

El campo de acción del control de gestión se origina indefectiblemente en el individuo que se desempeña como gobernante, político, directivo de cualquier organización, servidor público o empleado, al cual le resulta positivo el concepto del autocontrol, como elemento favorable para cumplir con eficiencia y calidad las responsabilidades asignadas a su ámbito.

El control de gestión trasciende a la aparente acepción general del control como elemento de apoyo a la administración y es así que la declaración sobre Normas de Auditoría SAS 55², referente al ambiente de control, señala que es un componente de la estructura del sistema de control interno de una entidad determinada ^{que} representa el efecto colectivo de varios factores en establecer, realizar o mitigar la efectividad de procedimientos y políticas específicas. Tales factores incluyen la filosofía y estilo de operación de la gerencia+.

Si gobernantes, ejecutivos y gerentes gubernamentales no asumen la función y aplicación del control de gestión, el riesgo institucional o empresarial será muy alto y por consiguiente puede afectar a la seguridad, como es el caso de los Ministerios de Estado que forman parte de los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional, a los mismos que se les ha asignado de conformidad al artículo 41 de la Ley de Seguridad Nacional las siguientes responsabilidades:

- Prestar la más amplia colaboración al Director del Frente respectivo para el estudio, preparación y ejecución de los planes y programas que conciernen a Seguridad Nacional;
- Asesorar al Director del Frente al que se pertenecen, en los asuntos de su competencia, relacionados con Seguridad Nacional y efectuar los estudios básicos necesarios;
- Organizar, dirigir y vigilar las labores de las respectivas direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, de conformidad con las disposiciones de esta Ley y las que imparta el Presidente de la República a través de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, y

² COMITÉ OF SPONSORING ORGANITARIIONS, SAS 78, Informe COSO, Evaluación de la Estructura del Control Interno en una Auditoría de Estados Financieros: corrección a la SAS 55

- Elaborar, actualizar, ejecutar y vigilar la planificación de Seguridad Nacional, que les corresponde como integrantes del Frente respectivo.

En consecuencia y por lo comentado anteriormente, el auditor gubernamental tiene la facultad para llevar a cabo la Auditoría de Gestión, entendida como el examen objetivo, sistemático y profesional que tiende a sugerir mejoras frente a la detección de debilidades, desviaciones, deficiencias y factores adversos precisamente de control interno.

El control de gestión es inherente a la gerencia y su evaluación a la Auditoría de Gestión, en consecuencia, es importante el involucramiento de los auditores internos y externos, ya que si bien no coadministran, tienen la responsabilidad de evaluar el control de gestión como paso previo para llevar a cabo la auditoría que en el presente caso se hace referencia.

1.5.3 Objetivos de la Auditoría de Gestión

1.5.3.1 Generales

- Evaluar el grado de cumplimiento de la misión, objetivos, metas, estrategias políticas, planes, programas y procedimientos de trabajo a través de la aplicación de indicadores.
- Evaluar el rendimiento y productividad de las operaciones. (Costo/Beneficio)
- Evaluar las disposiciones legales y normativas que rigen a la entidad con el propósito de sugerir cambios, adiciones o modificaciones.

1.5.3.2 Específicos

- Revisar y determinar medidas para salvaguardar y evitar desperdicios de recursos.
- Establecer la utilidad de la información gerencial
- Determinar el grado de confiabilidad de la estructura del sistema de control interno
- Contribuir y apoyar la gestión de los administradores.

1.5.4 Alcance

Para efecto del ámbito de control se debe considerar lo previsto en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC, que hace referencia a la conformación del sector público así:

Artículo 383.- Para los efectos de esta ley, sin que ello implique cambio en la naturaleza de las entidades y organismos, o en las relaciones con sus servidores, el sector público comprende:

- El Gobierno Nacional integrado por todas las entidades y organismos que ejercen las Funciones Legislativa, Judicial y Ejecutiva, con sus entidades y organismos adscritos o dependientes incluidas sus empresas;
 - Los consejos provinciales;
 - Las municipalidades y sus empresas;
 - Las entidades creadas por ley u ordenanza, como derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Junta de Beneficencia de Guayaquil; y

- Las empresas o sociedades cuyo capital está integrado totalmente por aportes de las entidades y organismos determinados en los numerales que preceden...+

Se puede considerar también para la identificación de las instituciones del Estado lo previsto en la Constitución Política de la República del Ecuador, como se describe a continuación:

Artículo 118.- Son instituciones del Estado:

- Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial;
- Los organismos electorales;
- Los organismos de control y regulación;
- Las entidades que integran el régimen seccional autónomo;
- Los organismos y entidades creadas por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y
- Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para prestación de servicios públicos.

Sin embargo de este marco normativo, se puede hacer referencia a criterios muy válidos expresados en las páginas 21,22,23 y 24 de la Revista Control 03 emitida por la Contraloría General del Estado, en la que cita lo siguiente: Las instituciones del Estado, en el caso ecuatoriano, están señaladas en los artículos 118 de la Constitución Política y en el 383 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. En efecto, mientras el artículo 118, en su numeral 5, señala que son instituciones del Estado, entre otras, los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar

actividades económicas asumidas por el Estado; el artículo 383 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control señala que **Para** efectos de esta Ley, sin que ello implique cambio en la naturaleza de las entidades y organismos, o en las relaciones con sus servidores, el sector público comprende: 4.- Las entidades creadas por ley u ordenanza, como de derecho público o de derecho privado, con finalidad social o pública...+ y **5.-** Las empresas o sociedades cuyo capital este integrado totalmente por aportes de las entidades y organismos que preceden...+

En el caso del último numeral, la Contraloría tiene plena facultad para ejercer su labor de control sobre estas Empresas, como ejemplo entre otras tenemos a: ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A., y encuentra su justificación en tres aspectos básicos: La finalidad que ellas persiguen, la integración del capital accionario y la norma de su creación:

1. En el afán de identificar la finalidad y naturaleza de estas Empresas, conviene citar lo que señalaba la Ley Especial de Telecomunicaciones, publicada en Registro Oficial 996 de 10 de agosto de 1992, cuyo artículo 6 expresaba que **LAS TELECOMUNICACIONES CONSTITUYEN UN SERVICIO DE NECESIDAD, UTILIDAD Y SEGURIDAD PUBLICAS** y son de atribución y de responsabilidad del Estado; esta afirmación se repite cuando en el artículo 25 se contempla que **todas las personas naturales o jurídicas, ecuatorianas o extranjeras, tienen derecho a utilizar LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES...**; posteriormente, la Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su artículo 1, anotó que **LOS SERVICIOS FINALES DE TELECOMUNICACIONES** y de alquiler de circuitos se prestarán a través de las compañías a las que se refieren los artículos 38 y 45 de esta Ley Reformada (ANDINATEL S.A. Y PACIFICTEL S.A.), en régimen de

exclusividad regulada, por el tiempo en la forma y condiciones...+ que se determinen. Es decir, el servicio público de las telecomunicaciones prestado originalmente por IETEL, EMETEL y EMETEL S.A., ha sido trasladado finalmente a ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A. dentro de la circunscripción territorial asignada a cada una.

2. El capital accionario de ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A. no ha variado de titular, sigue siendo del Fondo de Solidaridad, es decir, pertenece en su totalidad al Estado. La presencia estatal en estas empresas es tal que inclusive, para poder transformarse, escindirse o fusionarse únicamente los pueden hacer con la aprobación expresa de CONATEL, que es el ente público encargado de ejercer, en representación del Estado, las funciones del establecimiento de políticas y normas de regulación de los servicios de telecomunicaciones en el Ecuador, en suma, de administrar y regular las telecomunicaciones en el país.
3. La transformación de la Empresa Estatal de Telecomunicaciones (EMETEL) en sociedad anónima, al igual que su escisión en ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A., se produjo por disposición de la Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones, artículos 38 y 45.

El régimen bajo el cual se otorgará a las empresas escindidas la explotación de todos los servicios de telefonía local, nacional e internacional, etc. es el de concesión que tendrá una duración de quince años (artículo 52 Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones). Y, aún en el caso de concesión de servicios públicos. Que se define como un acto administrativo (contrato de derecho público) por el cual se atribuye a una persona física o jurídica un

poder jurídico sobre una manifestación de la Administración Pública, con el fin de que ella gestione o realice el servicio concedido; la necesidad del control por parte de la Contraloría se justifica por %a. intervenir mandatarios suyos (del Estado) en la prestación de un servicio que le sigue perteneciendo (al Estado) o en la construcción de una obra también de su propiedad (del Estado)+. Se advierte, entonces que %a.no se delega el servicio mismo sino su ejecución o prestación y, por lo tanto, tampoco se concede el poder de regulación. Por consiguiente, el concedente es siempre una entidad administrativa: Estado, provincia o comuna y a ella le corresponde la fiscalización de la prestación: la delegación del control no es posible: como el contrato debe cumplirse en determinadas condiciones económicas que aseguren, por un lado, la economía y eficacia del servicio y, por otro, posibiliten el justo y equitativo beneficio del concesionario, el acuerdo lleva consigo la facultad del concedente (Estado) de investigar, si en la relación del servicio, dichas condiciones se cumplen...+(Oscar J. Collazo. Administración Pública).

En conclusión. ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A., forman parte de las instituciones del Estado, conforme se desprende de los artículos 118, numeral 5, de la Constitución Política y, concretamente, del 383 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

También la Ley de Compañías en su artículo 159, inciso segundo, establece y reconoce que el Estado puede participar en la constitución de sociedades anónimas cuando contempla que %a. las compañías anónimas en que participen instituciones de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública podrán constituirse o subsistir con uno o más accionistas+.

En este aspecto, no se puede soslayar y tampoco se discute que las compañías nacionales anónimas+ (artículo 431) están sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia de Compañías, aunque viene al caso mencionar que, si bien este control se circunscribe a lo que señalaba el artículo 432, sin embargo, no se opone ni desconoce a aquel que la Constitución y la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, asigna a la Contraloría General del Estado, tanto que, inclusive, la misma Ley de Compañías, en su artículo 443. de manera expresa le impone al Superintendente de Compañías, la obligación de poner en conocimiento de la Contraloría, entre otras entidades, %a sin pedido alguno, pero con el carácter de reservado, hecho o asuntos derivados de los informes de inspección de las compañías, cuando a su juicio, ello resultaren necesario o conveniente para precautelar los intereses del Estado y más instituciones del sector público+, circunstancias que implicaría que, de existir hechos que podrían atentar contra el interés estatal, la Contraloría, a través de la Auditoría Gubernamental tenga que elaborar el correspondiente informe y , de ser el caso, establecer las responsabilidades a que hubiera lugar. En suma, la misma Ley de Compañías reconoce que existe un espacio de control y vigilancia sobre las compañías del sector privado que, por no corresponder al ámbito de competencia de la Superintendencia de Compañías, debe ser ejercido por la Contraloría General del Estado, que es el Organismo Constitucional y legalmente establecido para %a salvaguardar los recursos públicos+, pues es obligación de esta institución precautelar y verificar que esos recursos se administren en forma correcta, eficiente, efectiva y económica; más aún, si en las compañías anónimas que motivan este análisis el único accionista es el Estado.

En función de lo expuesto, se considera que la Contraloría General del Estado dispone de facultades constitucionales y legales para controlar los ingresos, gastos, inversiones, utilización de recursos, administración

y custodia de bienes públicos en ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A., por lo tanto tiene potestad para determinar responsabilidades civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, dentro del ámbito de su competencia, sin perjuicio de la facultad que la Superintendencia de Compañías tiene en el suyo.

Bajo estas concepciones de tipo normativo, se colige que la aplicación de la Auditoria de Gestión debe incluir a todas las operaciones generadas en el sector público, mas aún sobre aquellas sociedades o compañías cuyo patrimonio en su totalidad le pertenece al Estado ecuatoriano, en razón de que este tipo de auditoria, tiene una visión a nivel macro y un alcance integral partiendo del análisis del insumo-producto hasta considerar la evaluación de los niveles en la planificación estratégica, estructural y operativa.

COMENTARIO AL CAPITULO I

La relación existente en este capítulo de Generalidades entre el control, la Auditoria de Gestión, la seguridad y el desarrollo se fundamenta en la ciencia administrativa y por consiguiente en el proceso administrativo, tomando en consideración que cada una de las referidas guardan íntima relación. No se puede hacer referencia a la auditoria si no existe control de cualquier naturaleza que este sea, ni tampoco puede haber desarrollo sin seguridad.

De allí la importancia que tiene la educación, cultura y conocimiento actualizado para incrementar la productividad y competitividad de toda una sociedad, visualizando con nueva mentalidad y actitud al cambio pero con calidad las diversas actividades de las que somos parte dentro de un estado independientemente de la relación contractual con el sector público o privado.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Es importante resaltar que en la actualidad el esfuerzo participativo del Auditor de Gestión debe lograr su mayor nivel de complejidad y significación, en los casos en que trasciende al plano de la conciencia y sobre todo cuando llega a los más altos niveles, ya que el impacto es piramidal porque son los propios altos mandos quienes modelan las organizaciones %a su imagen y semejanza +.

Por consiguiente, las estrategias de cambio no sólo deben estar orientadas al desarrollo de las instituciones como estructura, sino también hacia las personas y a los Objetivos Nacionales Permanentes.

CAPITULO II

1. INTRODUCCIÓN

2.1 *Definición de administración*

Es el proceso de diseñar y mantener un ambiente en el que las personas trabajando en grupos alcancen con eficiencia metas seleccionadas.⁽³⁾ Como administradores los individuos realizan funciones de planeación, organización, integración de personal, dirección y control. Por consiguiente, la administración se aplica a todo tipo de organizaciones.

2.2 *Principios básicos de la administración gerencial con enfoque de gestión*

La Auditoría de Gestión debe fundamentar su aplicación, en el proceso administrativo con enfoque sistémico, es decir, desde el análisis de los insumos o recursos utilizados, hasta los resultados obtenidos como producto de la gestión, entendiendo a la organización o entidad como un todo, por lo que el trabajo del auditor necesariamente se encaminará a evaluar la misión, visión, objetivos, metas, estrategias y políticas como parte de la seguridad y desarrollo, incluyendo el control de gestión.

Por lo expuesto, es importante presentar varios conceptos y principios administrativos que le permitan al auditor visualizar su labor profesional desde el punto de vista operativo.

³ KOONTZ, Harold-Heinz Wehrich, Administración una perspectiva global, Ed. Mc. Graw Hill, 11ª. Edición, p. 6.

2.2.1 ESQUEMA MODELO INSUMO PRODUCTO

Esta representado por un **proceso** por lo que normalmente en administración se conoce como **sistema operativo** que permite identificar cualquier parte de una organización, entidad, institución o del Estado, que toma insumos y los transforma en resultados o productos de mayor valor reflejados en servicios tangibles e intangibles, como es el caso de la salud, educación, estabilidad, seguridad, paz social, entre otros y que a su vez involucra la retroalimentación como base para la toma de decisiones por parte de los administradores, alta gerencia y los gobernantes respecto a las expresiones política estratégica de la situación nacional.

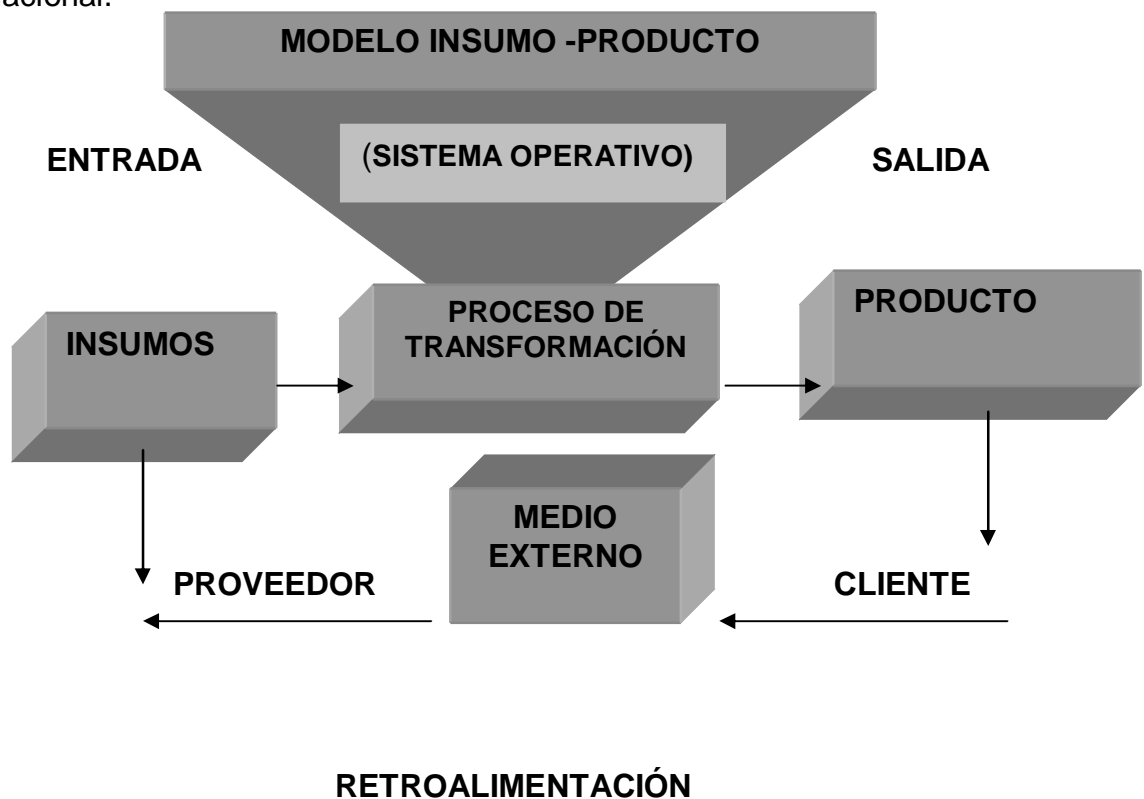


Gráfico: 3

Fuente: KOONTZ, Harold-Heinz Wiehrich, Administración una perspectiva global, Ed. Mc Graw - Hill, 11ª. Edición, p. 29

2.2.2 ENFOQUE SISTÉMICO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Esta concepción exige la participación de los gobernantes, autoridades, funcionarios, servidores, empleados y ciudadanía, especialmente respecto a la orientación de su conducta expresada en una filosofía de calidad y al cumplimiento irrestricto de lo previsto en la Constitución Política y las leyes de la República, como es el caso del Capítulo 7, De los Deberes y Responsabilidades, artículo 97.

Así por ejemplo, se puede considerar como insumo a los Objetivos Nacionales que son la expresión de la voluntad, intereses y aspiraciones del pueblo, que en una determinada fase de su evolución histórica, la nación trata de satisfacer, para lograr la seguridad, desarrollo y bienestar de la comunidad

El proceso permite la participación de todos los involucrados que intervienen en cada uno de los procedimientos con la finalidad de mejorar, simplificar y estandarizar. De la atención prioritaria a estos, el Estado y las instituciones tienen la obligación de eliminar trámites innecesarios y ofrecer a la ciudadanía atención oportuna y entregar servicios públicos con niveles de eficiencia, eficacia y calidad, mismos que deben ser evaluados permanentemente por medio de la Auditoría de Gestión.

Como resultado de la provisión, utilización y calidad de los insumos, así como la eficiencia o no de los procesos, se obtendrán bienes, productos y servicios que satisfagan las necesidades de los usuarios.

Los insumos, procesos, productos, servicios y bienes, sintetizan un sin número de elementos que son susceptibles de medición y adaptación a cambios mediante la permanente renovación de sus estructuras y

prácticas a base de evaluar los resultados obtenidos y transformarlos en indicadores de gestión para compararlos en virtud de las aspiraciones de la sociedad ecuatoriana a corto, mediano y largo plazo respecto de los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales.

A base de la retroalimentación se pueden describir los problemas estructurales administrativos, financieros, técnicos y operativos más importantes, dando lugar a proponer políticas nacionales e institucionales acompañadas de estrategias que señalen los cursos de acción para entrar en un proceso de recuperación, seguridad y desarrollo del pueblo ecuatoriano a base de cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y normativas pertinentes.

A continuación se describe el proceso en referencia tomando en consideración los siguientes elementos:

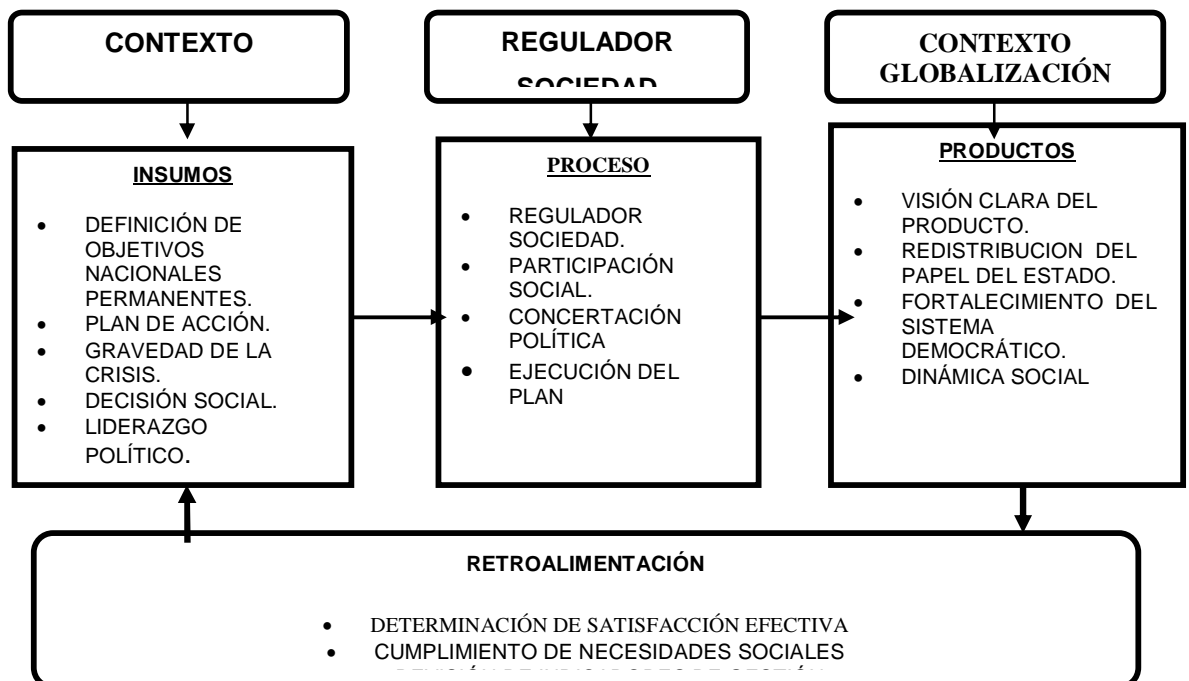


Gráfico: 4

Fuente: GUZMÁN, Carrasco Marco; Desigualdades y desequilibrios básicos en la sociedad ecuatoriana, IAEN, 2001

2.3 El proceso administrativo como herramienta de gestión

2.3.1 Planeación

La planeación es un proceso que comienza por la identificación de los objetivos, define metas, estrategias, políticas y planes detallados para alcanzarlos. Establece una organización para la instrumentación de las decisiones e incluye una revisión del desempeño y mecanismos de retroalimentación para el inicio de un nuevo ciclo de planeación.⁽⁴⁾

Al diseñar un entorno para el eficaz desempeño de individuos que trabajan en grupos, la tarea más importante de un administrador es comprobar que todos conozcan los propósitos, objetivos y los métodos para alcanzarlos. Para ser eficaz, el esfuerzo grupal debe basarse en el conocimiento por parte de las personas de lo que se espera de ellas. La función administrativa más importante de todas, es la planeación, que implica selección de la misión, objetivos, acciones para cumplirlos y requiere de la toma de decisiones, es decir, optar entre diferentes cursos futuros de acción.

De este modo, los planes constituyen un método racional para el cumplimiento de objetivos preseleccionados permitiendo alcanzar innovación administrativa y fijar el mejor procedimiento para obtenerlos.

Para que los administradores puedan organizar, integrar, dirigir o controlar, antes deben elaborar planes que den dirección y propósito a la organización y que decidan qué debe hacerse, cuándo, cómo ha de hacerse y quién lo hará.

⁴ KOONTZ, Harold-Heinz Weihrich Administración una perspectiva global, Ed. Mc Graw Hill, 11ª. Edición, p.125.

La necesidad de planear existe en todos los niveles sean estos de carácter ascendente o descendente lo que genera el aumento de los niveles de éxito en una organización.

Las variaciones en las responsabilidades de la planeación dependen del tamaño y finalidad de la organización, así como de la función o actividad del administrador.

2.3.2 Objetivos de la planeación

Tienen como objetivo fundamental diseñar las estrategias importantes para lograr resultados exitosos, respecto a las potenciales áreas y procesos críticos detectados en la organización, con el propósito de proponer mejoras y que sus administradores puedan tomar las acciones correctivas necesarias.

Una adecuada planificación permitirá evaluar la gestión de la alta gerencia y si la entidad ha logrado cumplir con su misión principal.

- **Planes y toma de decisiones**

El plan es un conjunto de técnicas, métodos y procedimientos que caracterizan una determinada política de manera que puedan ser puestos en práctica en cualquier momento, por consiguiente la planeación es un proceso que no termina cuando se acepta un plan; en la ejecución de su implantación y control, pueden ser modificados para que no se tornen inútiles e incluso perjudiciales. En ocasiones, la %replanificación + es el factor decisivo que lleva al éxito final.

Un aspecto importante de la planeación es la toma de decisiones, proceso que consiste en desarrollar y seleccionar el curso de acción para resolver un problema concreto. Es necesario tomar decisiones en varios puntos del proceso de planeación, analizando los recursos de la organización y decidiendo cómo asignarlos para obtener las metas con eficacia.

Para hacerlo, establecerán procedimientos constantes tendientes a recabar datos sobre el funcionamiento interno de la organización; de este modo, siempre dispondrán de información reciente sobre su eficiencia y las actitudes de su personal. Toda información proveniente de esos procesos de obtención de datos será comparada periódicamente con las normas o criterios previamente establecidos de desempeño, si hay divergencias graves respecto a esas normas, serán una alarma o indicación de la necesidad de imponer medidas correctivas inmediatas.

- ***Necesidad de flexibilidad***

Las organizaciones, instituciones, gobiernos y el Estado, cuando llevan largo tiempo operando en un ambiente estable tienden a perder flexibilidad y el cambio les parece difícil o imposible. Los cambios en el ambiente y en el entorno organizacional pueden ocasionar un verdadero caos, a menos que se realicen ~~los~~ comportamientos sensibles al cambio+ para reducir al mínimo cualquier perturbación.

Por consiguiente, los administradores y gobernantes necesitan monitorear constantemente los factores relevantes del ambiente, para que la organización se adapte cuanto antes a las nuevas situaciones.

- ***Importancia de la planeación***

- Propicia el desarrollo y la seguridad nacional de los ministerios, entidades o frentes de acción, al establecer métodos de utilización racional de los recursos.
- Reduce los niveles de incertidumbre que pueden manifestarse en el futuro, más no los elimina.
- Prepara a la organización para hacer frente a las contingencias, vulnerabilidades y riesgos que se presenten, con las mayores garantías de éxito.
- Mantiene mentalidad pensando en el futuro y afán de lograr mejorar las cosas.

La planeación proporciona los elementos para llevar a cabo el control, disminuyendo al mínimo los problemas potenciales y proporcionando a los administradores y gobernantes magníficos rendimientos de su tiempo y esfuerzo, lo que le permite al ejecutivo evaluar alternativas antes de tomar una decisión, y por consiguiente, la moral se eleva sustancialmente, al conocer todos los miembros de la organización hacia dónde se dirigen sus esfuerzos.

- **Niveles de planeación**

La planeación puede tener los siguientes niveles:

Planificación Estratégica que parte del pensamiento estratégico construyendo los fundamentos, principios y valores de la organización con la participación de la alta gerencia o nivel directivo, quienes deben contribuir en el proceso de la planeación estratégica. En definitiva constituyen los Objetivos Nacionales Actuales.

De aquí nacen las siguientes definiciones, así:

Concepto Estratégico Nacional, como idea o concepción matriz de acción nacional concebida por el Gobierno para orientar durante un período determinado la política nacional o estrategia general del Estado, con miras a la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.

Concepto Estratégico de Seguridad Nacional, idea general estratégica derivada del concepto estratégico nacional, concebida por el Estado, para orientar la Política de Seguridad Nacional encaminada a la consecución de los Objetivos Nacionales de Seguridad; constituye la base para la solución de los problemas que afectan a la Seguridad Nacional y facilita la continuación del Planeamiento de la Seguridad Nacional.

La Planificación Operativa se sustenta en las estrategias y políticas que guardan estrecha relación entre sí, orientan y son la base de los

planes operativos y por consiguiente afectan a todas las áreas de la administración. Pueden ser considerados minuciosos a nivel de detalles tanto como lo exijan los factores elementales de las operaciones.

2.3.3 Pasos para una eficaz planeación

- ***Establecer una meta o un conjunto de metas***

Sin una definición clara de las metas, las organizaciones distribuirán sus recursos en una forma demasiado amplia. Determinar las prioridades y ser específicos respecto a los objetivos les permitirá canalizar sus recursos con eficacia.

- ***Definir la situación actual***

Después del diagnóstico y realizado el análisis de la situación actual se puede trazar los planes para describir el progreso y mejorar lo que se ejecuta; como son por ejemplo, las líneas de comunicación dentro y fuera de la organización; el suministro oportuno de la información, con especial atención los datos financieros, presupuestarios y estadísticos como indicadores de gestión.

- ***Identificar las ayudas y barreras de las metas***

Determinar ¿Qué factores en el ambiente interno y externo ayudan a la organización a lograr sus metas? ¿Qué factores podrían crear problemas? No es difícil ver lo que está sucediendo en el momento presente, pero el futuro nunca es claro. Por consiguiente, es importante determinar los aspectos favorables, factores adversos, oportunidades y amenazas para prever las situaciones que pueden afectar a la planeación.

- ***Desarrollar un plan o un conjunto de acciones para alcanzar la meta o metas***

Está última etapa en el proceso de planeación requiere varios cursos de acción alternos para conseguir la meta o metas deseadas. Se debe evaluar las alternativas y escoger entre ellas la más idónea. Este es el paso en que se toman las decisiones respecto de acciones futuras.

2.4 Control

A través del control, el administrador debe cerciorarse de que los miembros de la organización persiguen la obtención de las metas. Esta función consta de tres elementos primordiales:

- a. Establecer las normas de desempeño.
- b. Medir el desempeño actual de los servidores, empleados y funcionarios y compararlo con las directrices establecidas.
- c. Tomar acciones correctivas en el caso de que no se cumpla con esas disposiciones normativas.

2.4.1 Principios básicos para el control

El control es la medición y las acciones de ajuste del desempeño para asegurarse que se cumplan los fines previstos en las disposiciones normativas y los contenidos en los planes de gobierno e institucionales, así como los objetivos y metas diseñadas para alcanzarlos, por lo que existe la necesidad de aplicar los principios básicos que a continuación se describen:

- ***Principio de propósito del control***

Pretende garantizar el éxito de los planes mediante la detección de desviaciones y la predisposición para emprender acciones destinadas a corregir deficiencias indeseables potenciales o reales.

- ***Principio de eficiencia de los controles***

Las técnicas y métodos de control son eficientes, cuando permiten con oportunidad detectar, aclarar la naturaleza y causas de las desviaciones respecto de los planes a un costo mínimo.

- ***Principio de control preventivo***

Í Cuanto mayor sea la calidad de los administradores en un sistema administrativo, menos necesidad habrá de controles directos.⁽⁵⁾

⁵ KOONTZ, Harold-Heinz, Wehrich, Administración una perspectiva global, Ed. Mc Graw Hill 11ª. Edición, p.759.

- **Principio de adecuación organizacional**

Cuanto más clara, completa e integrada sea una estructura organizacional y mejor sea el diseño de los controles, estos facilitarán la corrección de desviaciones respecto de los planes.

- **Principio de normas**

El control eficaz requiere de normas objetivas, precisas y adecuadas.⁽⁶⁾

- **Principio de control de puntos críticos**

El control oportuno y eficaz implica especial atención a los factores críticos para la evaluación del desempeño tomando como base los planes y programas.

- **Principio de flexibilidad de los controles**

⁶ KOONTZ, Harold-Heinz, Wehrich, Administración una perspectiva global, Ed. Mc Graw Hill 11ª. Edición, p.761.

Para que los controles sigan siendo eficaces a pesar de fallas o de cambios imprevistos, se requiere flexibilidad en su diseño.⁽⁷⁾

2.5 FUNDAMENTOS BÁSICOS DEL PLANEAMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La metodología para el Planeamiento de la Seguridad Nacional tiene su fundamento legal en la Constitución Política del Estado a través del artículo 189, que hace referencia a: "El Consejo de Seguridad Nacional, cuya organización y funciones se regularán en la ley, será el organismo superior responsable de la defensa nacional, con la cual, los ecuatorianos y los extranjeros residentes estarán obligados a cooperar.

La Ley de Seguridad Nacional y su Reglamento, proporciona la estructura encargada de la planificación y ejecución de la Seguridad Nacional.

La Doctrina de Seguridad Nacional, según Decreto 1133, que hace referencia a la creación del Sistema Nacional de Planificación, expedido el 17 de Enero del 2001, y establece los principios básicos sobre los que se sustenta la metodología y en el Plan de Gobierno.

2.5.1 El Sistema Nacional de Planificación

Se encuentra establecido en la Constitución Política de la República, determinando la concepción política nacional en la que se establece los lineamientos generales sobre las políticas de estado a largo plazo expresados en los Objetivos Nacionales Permanentes, los mismos que se describen a continuación:

⁷ *Ibíd.*, p.761.

- **Integración Nacional.**- Reconocer las heterogeneidades regionales, étnicas, culturales y de género para construir una nación que consolide la diversidad y que permita al Ecuador proyectarse en el continente y en el mundo.
- **Justicia Social.**- Construir un orden social más humano y solidario para conformar una sociedad integrada y equitativa en lo económico, político y social. Mejorar la calidad de vida de la población, promover la reafirmación de la cultura nacional y satisfacer las necesidades, especialmente de salud y educación, de las grandes mayorías ecuatorianas. Fundamentar este objetivo nacional con un sistema jurídico que brinde a la población las mejores posibilidades para disfrutar de una existencia digna.
- **Desarrollo Integral.**- Construir un sistema económico sustentado en las ventajas comparativas y competitivas, la formación y capacitación de los recursos humanos, la adopción y desarrollo de las tecnologías productivas avanzadas y el uso sostenible de los recursos naturales para una existencia más saludable, segura y humana.
- **Democracia.**- Crear bases sólidas para asegurar la sucesión constitucional de los gobiernos; lograr la participación efectiva de todos los sectores sociales en las decisiones del Estado, respetar los derechos individuales y colectivos. Fomentar la independencia de las funciones del Estado, la búsqueda de consensos y el desarrollo del civismo. Impedir que intereses particulares se sobrepongan sobre los intereses generales. Exigir la transparencia en la administración de los recursos públicos y el mandato constitucional de rendición de cuentas.

- **Integridad Territorial.-** Preservar y defender el territorio nacional que es inalienable e irreductible y que comprende el suelo, subsuelo, las islas adyacentes, el Archipiélago de Galápagos, el mar territorial y el espacio suprayacente determinados por los tratados internacionalmente válidos y ratificados por el Estado.
- **Soberanía.-** Alcanzar la máxima independencia y capacidad de decisión autónoma. Ejercer el poder supremo del Estado sobre su jurisdicción. Ejercer los derechos jurídicos ante la comunidad mundial, respetando los principios y normas del derecho internacional.
- **Seguridad.-** Fortalecer el sistema de seguridad nacional que garantice el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos, de propiedad, de expresión de circulación para proteger a la población, preservar el patrimonio nacional, mantener el orden legal y la paz social como el mejor aporte a la productividad nacional y a la garantía de los intereses nacionales.

La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, ODEPLAN, de conformidad al artículo 4 del Decreto 1133, para el cumplimiento de sus competencias, actuará con sujeción a los principios descritos en la Constitución Política de la República del Ecuador y las políticas generales y particulares dispuestas por el Presidente de la República.

Según el artículo 5, la Oficina de Planificación, dirigirá y será responsable del sistema de planificación y estará integrado por un órgano de dirección de responsabilidad y dos subsistemas de planificación nacional y provincial.

El Subsistema de Planificación Nacional en virtud del artículo 6, estará conformado por la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República como organismo de dirección y coordinación a nivel nacional, la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional y las Unidades de Planificación de las instituciones de la Función Ejecutiva.

Son funciones del Subsistema de Planificación Nacional:

- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, integrando las políticas gubernamentales en materia económica, social, seguridad nacional y gestión administrativa; y,
- Asesorar, coordinar e integrar la planificación provincial a nivel nacional en los casos que amerite.

El Subsistema de Planificación Provincial estará bajo la responsabilidad de:

- El Prefecto Provincial, quien dirigirá y coordinará la planificación provincial;
- El Gobernador de la provincia, quien coordinará la participación de los representantes institucionales de la Función Ejecutiva;
- Los Alcaldes de los cantones que componen la provincia;
- Los presidentes de las juntas parroquiales;
- El o los representantes de las entidades de desarrollo regional;
- El o los representantes de las circunscripciones territoriales, indígenas y afro ecuatorianas; y,
- Los representantes de las organizaciones sociales y productivas, jurídicamente reconocidas, con sede provincial y cantonal.

Son funciones del Subsistema de Planificación Provincial:

- Elaborar el Plan Provincial de Desarrollo, tomando como referencia, los objetivos y políticas gubernamentales.
- Asesorar, coordinar e integrar el Plan Provincial con los programas y proyectos formulados a nivel cantonal y parroquial con la participación de la sociedad civil, representada por las organizaciones sociales y productivas jurídicamente reconocidas.

2.5.2 Proceso de Planeamiento de la Seguridad Nacional

Es un proceso continuo, que tiene como finalidad prever y posibilitar la aplicación oportuna del Poder Nacional, con miras a la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.

El Planeamiento de Seguridad Nacional, por su misma amplitud exige para su formulación, la adopción de métodos propios que aseguren un proceso integrado, lógico y ordenado de trabajo. Este proceso global se subdivide en dos grandes fases que obedecen a métodos específicos, así:

- Formulación de la Política Nacional o Fase Política, que adopta un método inductivo por el que se definen los objetivos nacionales.
- Fase Estratégica, utiliza el método deductivo, a través del cual se desciende al análisis de los objetivos ya definidos, bajo la concepción de la política nacional.

2.5.3 Fases, niveles y responsabilidades del Planeamiento de la Seguridad Nacional

De acuerdo con los contenidos expresados en el Manual de

Metodología para el Planeamiento de la Seguridad Nacional emitido por el Instituto de Altos Estudios Nacionales a continuación se describen las siguientes fases:

Primera Fase: - Política

Nivel: - Nacional

Responsabilidad: - Gobierno Nacional

Subfase 1: Interpretación de los intereses y aspiraciones nacionales a través de los Objetivos Nacionales Permanentes, O.N.P.

Subfase 2: Concepción política nacional, identificado por los Objetivos Nacionales Actuales, O.N.As, y el Plan de Gobierno.

Segunda Fase: - Estratégica.

Nivel: - Nacional

Responsabilidad: - Consejo de Seguridad Nacional

Subfase 1: Apreciación político estratégica de la situación:

- Análisis de la situación internacional

- Obtención y actualización de antecedentes.
- Análisis, discusión y evaluación:
 - ❖ Misión
 - ❖ Situación coyuntural
 - ❖ Éxitos logrados
 - ❖ Fracasos
 - ❖ Debilidades
 - ❖ Vulnerabilidades

❖ Proyecciones

- Objetivos, intereses y políticas
- Conclusiones:

- ❖ Aspectos favorables
- ❖ Factores adversos

- Juicio de valor
- Establecimiento de antagonismos
- Presiones
- Presiones dominantes
- Recomendaciones

- Análisis de la situación nacional

- Obtención y actualización de antecedentes
- Análisis, discusión y evaluación
- Aspectos favorables
- Factores adversos
- Juicio de valor
- Establecimiento de antagonismos
- Presiones
- Presiones dominantes.
- Recomendaciones
- Determinación de hipótesis de seguridad

Subfase 2: Determinación de objetivos y formulación de políticas de seguridad para cada hipótesis o amenazas.

- Determinación de los objetivos de seguridad
- Formulación de las políticas de seguridad

Subfase 3: Determinación de áreas estratégicas

- Geográficas
- Humanas
- Procedimientos

Subfase 4: Redacción del concepto estratégico de seguridad nacional

- Finalidad
- Objetivos Nacionales Permanentes, O.N.P.
- Objetivos Nacionales Actuales, O.N.A; y
- Políticas gubernamentales
- Seguridad interna
- Seguridad externa

Subfase 5: Formulación de las directivas de seguridad nacional

- Directiva nacional de seguridad interna
- Directiva nacional de seguridad externa 1
- Directiva nacional de seguridad externa 2
- Anexos a las directivas

Segunda Fase: - Estratégica

Nivel: - Sectorial

Responsabilidad: - Directores de los frentes de acción de la seguridad nacional

Subfase 1: Apreciación estratégica de la situación del frente

Subfase 2: Determinación de acciones estratégicas

- Formulación de acciones estratégicas tentativas.
- Comparación de las necesidades con la capacidad del Poder_Nacional.
- Enunciación de las acciones estratégicas definitivas.
- Aprobación de las acciones estratégicas definitivas.

Subfase 3: Elaboración de las Directivas de Planeamiento de Seguridad Nacional de cada Frente

- Directiva de Seguridad Interna del Frente
- Anexos
- Directiva de Seguridad Externa 1
- Anexos
- Directiva de Seguridad Externa 2
- Anexos

Segunda Fase: - Estratégica

Nivel : - Operacional

Responsabilidad: - Ministerios

Formulación de los planes de seguridad de los Ministerios

- Apreciación estratégica de la situación de los Ministerios.

- Elaboración de los planes de seguridad de los Ministerios
- Programas y proyectos
- Planes de seguridad de los Ministerios
- Anexos
- Ejecución y control

2.6 *¿Por qué el Auditor de Gestión debe conocer los principios administrativos, los Objetivos Nacionales Permanentes y los fundamentos básicos del Sistema Nacional de Planificación ?*

El Auditor Gubernamental y especialmente el de Gestión debe beneficiarse y aplicar estos conocimientos, a fin de que le permita desarrollar habilidades administrativas y enfocar el análisis del control de gestión en forma estratégica, es decir, identificar a los organismos e instituciones del Estado en su entorno real, presente y futuro, abordando temas de administración contemporánea; puesto que la Auditoría de Gestión se fundamenta en la conceptualización gerencial propuesta por Harold Koontz y Heinz Wehrich, dentro de una perspectiva global, provocando la necesidad de que las entidades del sector público cambien su actitud y aptitud organizacional en un mundo altamente competitivo.

He aquí una de las muchas razones porque el auditor moderno debe especializarse en evaluar y controlar a la organización con un enfoque sistémico integral interno como externo a base de la planificación y en este caso a nivel de Estado, considerando la metodología para el planeamiento de la seguridad nacional y además valorando patrones administrativos como son: la misión, objetivos, metas, estrategias, políticas y procedimientos aplicados o diseñados por las diferentes entidades y con especial atención hacia los Objetivos Nacionales Actuales y Permanentes que permitan la continuidad de la gestión pública y que



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

trasciendan la temporalidad de los ejercicios gubernamentales para el fortalecimiento político de las organizaciones dentro de la sociedad.

Por lo expuesto, la gestión está basada en la identificación de políticas y acciones estratégicas que se han consolidado a partir de la participación e información proporcionada por las instituciones y organismos del sector público y privado para orientar y alcanzar la estabilidad en la seguridad y desarrollo del Estado reflejando el accionar en el bienestar de la comunidad.

CAPITULO III

PROCESO DE LA AUDITORIA DE GESTIÓN

Esquema para visualizar el proceso de la Auditoria de Gestión aplicable al control para el desarrollo y la seguridad nacional

Para identificar el proceso es necesario recordar que se sustenta en elementos de la administración descritos ampliamente en el Capítulo II, como son: la planificación, organización, integración de personal, dirección y control, considerados básicos también para la ejecución de la Auditoria de Gestión, que de una u otra manera son parte del proceso de la misma.

Se inicia con la Fase I, Análisis General y Diagnóstico Comparativo, que bien podría decirse que es una planificación preliminar en la cual se debe considerar el estudio de los antecedentes relacionados con la situación nacional actual o institucional sujeta a examen, incluyendo el conocimiento de la Planificación Nacional y Provincial, los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales, así como las acciones estratégicas expuestas en el Plan de Gobierno.

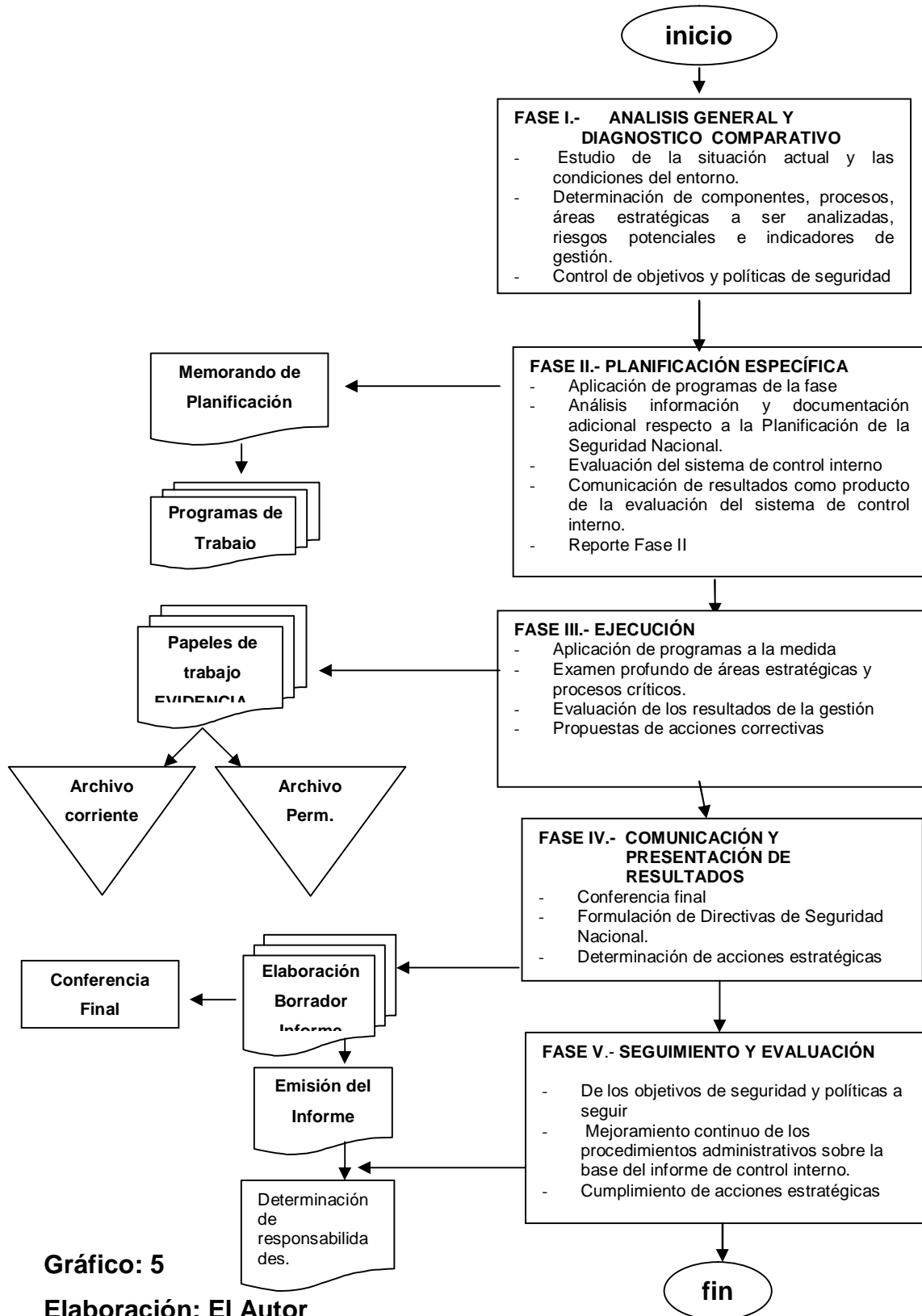
En la Fase II, Planificación Específica, se elaborarán programas de auditoria de manera que permitan realizar el análisis de la Planificación de la Seguridad Nacional y evaluar el sistema de control interno para determinar los Aspectos Favorables y Factores Adversos de los componentes, áreas estratégicas y de resultado clave evaluadas.

La Fase III, Ejecución se caracteriza por la aplicación de los procedimientos de auditoría para determinar a base de los Factores Adversos los procesos críticos y el cumplimiento o no de los objetivos propuestos por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la población y contribuir al desarrollo pleno, sostenible y equitativo, resultados que se plasmarán en los papeles de trabajo elaborados por el auditor.

En la Fase IV, Comunicación y Presentación de Resultados, se dará a conocer las novedades, desviaciones, deficiencias y Factores Adversos que afectan a los Objetivos Nacionales Permanentes e inciden en las expresiones económica, sicosocial, político y militar a fin de que se emitan las recomendaciones pertinentes y se proceda a la formulación de las Directivas de Seguridad Nacional.

En la Fase V, Seguimiento y Evaluación se pretenderá precisar el cumplimiento de los compromisos establecidos en las Directivas y el avance en el mejoramiento de los procedimientos administrativos sobre la base del informe de control interno.

A efectos de visualizar el proceso antes referido, a continuación se sintetizan los pasos descritos en el siguiente gráfico, así:



3.2 FASE I.- ANÁLISIS GENERAL Y DIAGNÓSTICO COMPARATIVO

Esta fase es fundamental para el Auditor de Gestión, la cual tiene por objeto ubicar a la entidad o institución en su realidad presente y sus probables proyecciones. También se puede definir de forma esquemática estas dos situaciones potenciales a ocurrir así:

- Que se encuentra en dificultades; y
- Que goce de buena salud⁽⁸⁾

En el primer caso, se recurre al diagnóstico por necesidad para identificar los factores adversos y sus causas para definir medidas que pretendan mejorar las circunstancias en las que se desenvuelve la entidad, institución o el Estado. Por consiguiente para el Auditor de Gestión constituye una obligación legal realizar el diagnóstico como parte del proceso de la Auditoría de Gestión y complemento de un marco de procedimientos a seguir.

En el segundo, la solicitud del diagnóstico puede deberse a una voluntad o decisión de la dirección en superar el rendimiento de la entidad.

El término rendimiento dentro del campo de la gestión equivale a los resultados obtenidos, tanto a nivel general como en aspectos concretos y específicos.

⁸ THIBAUT, Jean Pierre, Manual de diagnóstico en la empresa, Ed. Paraninfo Magallanes, Madrid, España, 1994, p.17

Si consideramos que el nivel de rendimiento es consecuencia directa de la gestión, fácilmente se puede colegir que el auditor eficaz utilizará el diagnóstico para medir los resultados obtenidos y los defectos, para tratar de mejorarlos.

Bajo este punto de vista, el diagnóstico se constituye en herramienta del Auditor de Gestión a fin de visualizar el panorama y comprender:

- “ ¿Cuáles son los resultados obtenidos?
- “ ¿Son satisfactorios y por qué?
- “ ¿Cuáles son los objetivos y tendencias?
- “ ¿Qué nivel de rendimiento se quiere obtener?
- “ ¿Qué proyectos y medidas se deben poner en práctica a corto, mediano y largo plazo?

Gracias al análisis de estos indicadores, el auditor estará en capacidad de proponer a la alta dirección nuevas estrategias, junto con la determinación de objetivos, metas y jerarquización de prioridades.

La coordinación oportuna de todos estos aspectos ayudará indudablemente a mejorar el funcionamiento y administración de la entidad u organismo en su conjunto.

El análisis general de la situación, permite determinar que los modelos aplicados y su información asociada, constituyen básicamente la materia prima para simulaciones potenciales de cambio, mediante las cuales es posible establecer los efectos en las distintas áreas de la entidad y por consiguiente las necesidades particulares.

En esta fase, el volumen de datos e información que se debe analizar y procesar es significativo y dificulta notablemente la ejecución de las tareas, por lo que es indispensable el contar con las técnicas y herramientas informáticas adecuadas.

Existen algunas características del análisis de la situación que deben comprenderse, entre otras las que se describen a continuación

- “ No existe una manera única o receta mágica para realizar el análisis situacional. Difiere notablemente de una entidad a otra por su naturaleza, complejidad y recursos, aún dentro de distintos sectores de una misma organización.
- “ El alcance potencial del análisis debe ser amplio y cubrir todos los factores importantes del entorno tanto interno como externo, aún cuando abarque áreas convencionales de la institución como producción, comercialización, finanzas, personal, ingeniería, cartera, etc.
- “ El análisis se adaptará a la entidad involucrada en el planeamiento de la seguridad nacional. En esquemas descentralizados puede cubrir cada unidad y en organismos centralizados abarca su totalidad. En todos los casos debe tomarse en cuenta en el análisis, las interrelaciones funcionales.
- “ No puede basarse solamente en elementos formales durante el proceso de planeamiento, sino que incluirá, como una parte importante, la utilización de métodos para obtener información tal como se demuestra en la analogía siguiente:

<p style="text-align: center;">HOMBRES</p> <ul style="list-style-type: none"> * Problemas de salud * Enfermedades 	<p>SITUACIÓN ACTUAL</p>	<p style="text-align: center;">ENTIDADES - ESTADO</p> <ul style="list-style-type: none"> * Plan de Gobierno * Desviaciones * Deficiencias * No funcionan los procesos * Aspectos Favorables * Factores Adversos * (+) Hipótesis / amenazas
<p style="text-align: center;">MEDICO</p> <ul style="list-style-type: none"> * Analiza síntomas * Busca causas internas y externas. 	<p>DIAGNOSTICO</p>	<p style="text-align: center;">CONSULTOR É EXPERTO (En Auditoria de Gestión) Analiza :</p> <ul style="list-style-type: none"> * Aspectos Favorables * Factores Adversos * Indicadores de Gestión * Crisis * Causas y Efectos * Compromisos del Gobierno * Responsabilidades internas y externas de los Frentes de Acción.
<p style="text-align: center;">IDENTIFICACIÓN</p> <p>Programa de actuaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> * Terapia * Cirugía 	<p>PROPUESTAS A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO</p>	<p style="text-align: center;">IDENTIFICACIÓN</p> <p>Programa de actuaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> * Acciones correctivas y estratégicas. * Medidas de recuperación * Medidas estructurales
<p style="text-align: center;">TRATAMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> * Seguimiento 	<p>APLICACIÓN</p>	<p style="text-align: center;">PUESTA EN MARCHA</p> <p>Elaboración de Programas y Proyectos. Planes de Seguridad Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Seguimiento * Control * Evaluación
<p style="text-align: center;">CURACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> * Bienestar * Felicidad * Actitud mental positiva 	<p>OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES Y ACTUALES</p>	<p style="text-align: center;">RECUPERACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> * Equidad en lo económico, político y social. * Seguridad Nacional * Bienestar de la comunidad * Eficiencia en los servicios * Satisfacción de necesidades.

Gráfico: 6



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Elaboración: El Autor

Además, se puede obtener información a través de:

- Discusiones con la alta gerencia
- Entrevistas con el personal
- Inspección física
- Revisión de las Directivas Nacionales de Seguridad
- Revisión de estudios, programas y proyectos para dar cumplimiento a las acciones estratégicas.
- Seguimiento de recomendaciones a informes de auditoría anterior
- Examen de las operaciones
- Uso de cuestionarios

Esta fase se sustentará con la emisión de la orden de trabajo preliminar, a base de la cual el Auditor Jefe de Equipo y el Supervisor comunicarán el inicio del examen a la administración de la entidad, para obtener y actualizar según sea al caso, la siguiente información:

- Conocimiento y naturaleza jurídica de la entidad
- Objetivos institucionales
- Familiarizarse con las instalaciones y principales actividades
- Revisión y recopilación de políticas, prácticas contables y de operación.
- Evaluar el grado de confiabilidad de la información financiera, administrativa y de operación.
- Identificar la organización y los factores de responsabilidad de las unidades financiera, administrativa y de auditoría interna.
- Determinación del sistema de información y base de datos de la organización.

BREVE DIAGNÓSTICO DE LA VISIÓN ESTRATÉGICA RESPECTO A LA SITUACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

SITUACIÓN ACTUAL	VISIÓN SEGÚN PROCESO ADMINISTRATIVO
Ausencia de planificación a largo plazo	Planificación y Dirección
Desorganización. Se modifican organigramas y no la cultura organizacional	Planificación y Organización
Falta liderazgo, ingobernabilidad	Dirección
Control posterior e inoportuno	Planificación y Control
Deficientes procesos de evaluación de la gestión	Control y Evaluación
Desempeño de cargos por cuotas políticas	Dirección
Incertidumbre en la elaboración del Presupuesto General del Estado	Planificación
No se utilizan datos estadísticos e indicadores de gestión	Control y Evaluación
Exceso de disposiciones legales	Dirección
Inconsistencia entre política y administración	Planificación y Dirección

Gráfico: 7

Elaboración El Autor

3.2.1 REFORMAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DE LA MODERNIZACIÓN PARA ORIENTAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Por las siguientes consideraciones:

- Falta de determinación de objetivos claros
- Insatisfacción de las necesidades humanas, frente a los recursos limitados o mal distribuidos y administrados.
- Por el rol importante que juega el aparato público en las estructuras sociales, políticas, económica, militar y cultural
- La avanzada democratización de los sectores sociales
- Desregularización de actividades, trámites y procesos
- Descentralización política, administrativa y económica que conduzca a la unidad nacional
- Desconcentración de funciones
- Revalorizar la gestión pública a través de la planificación estratégica situacional y el talento humano.
- Eficiencia en la prestación de servicios públicos
- Transformar en eficiente y eficaz el funcionamiento del Estado e instituciones.
- Participación de la sociedad en los procesos de decisión pública como forma de efectivizar la democracia a través de la descentralización o descongestión
- Construir una cultura con respeto y sujeción a la Constitución Política y Ley de la República
- Fomentar una cultura de consensos entre el Gobierno, Fuerza Pública y sociedad civil.
- Diseñar un sistema económico justo que considere la redistribución de la riqueza

- Formar un Estado fuerte para asegurar los derechos sociales y la competitividad del país en un mundo globalizado
- Transformar el marco jurídico
- Modernizar la mente de las personas para conformar un nuevo estado con características que se sustenten en los Objetivos Nacionales Permanentes, como son: Justicia Social, Democracia, Desarrollo Integral, Integridad Territorial, Soberanía, Seguridad e Integración Nacional, así como la solidaridad, concertación, respeto a los valores morales, rescate al estímulo y desarrollo del individuo dentro de la juridicidad, fe pública y bien común.
- Desarrollar y ejercer la política con ética.

3.3 DETERMINACIÓN DE COMPONENTES, PROCESOS Y ÁREAS ESTRATÉGICAS A SER ANALIZADOS

Tanto en el Diagnóstico como en la Fase II, Planificación Específica, antes de proceder analizar los riesgos es importante definir estos elementos que conforman la información presentada por los entes a ser intervenidos, así:

Componentes.- Se puede definir como un proceso, actividad, cuenta, flujo de transacciones, una partida en los estados financieros, lo importante es agrupar y relacionar circunstancias de similares características ya que para el análisis siempre es importante estudiar en su conjunto.

Procesos.- Todo trabajo esta constituido por un proceso, tiene sus propietarios y generadores de información y puede ser sujeto de análisis y mejoramiento.

Áreas Estratégicas.- Son las regiones geográficas y los sectores donde se desarrollan actividades humanas, tales como las de educación, salud, comunicaciones, así como grandes vacíos demográficos, minerales raros, regiones fronterizas, grandes centros urbanos e industriales y ciertas áreas en el exterior, de interés para el país.

En éstas áreas se aplican las acciones estratégicas identificadas de dos categorías distintas: las de naturaleza territorial y las que tienen relación con las actividades humanas.

Las áreas se caracterizan como estratégicas mediante la comprobación o la posibilidad de intereses nacionales o de obstáculos de mayor consideración. De allí que el Auditor de Gestión puede valorar estas áreas a base de los riesgos de auditoría para determinar la naturaleza y alcance del examen.

3.4 RIESGOS DE AUDITORIA

El riesgo de auditoría es lo opuesto a la seguridad, es decir, la posibilidad de errores e irregularidades que pueden existir en un componente, una actividad, un proceso o que los estados financieros u otra información administrativa, técnica y operativa pueda estar distorsionada en forma importante por la naturaleza misma de los procesos o porque los controles existentes no las haya prevenido, detectado y corregido oportunamente.

Desde el punto de vista del auditor, es el riesgo que está dispuesto a asumir, para expresar una opinión razonable sobre un proceso, una actividad, un componente que contiene errores importantes.

La evaluación del riesgo de auditoría es el proceso por el cual, a partir del análisis de la existencia e intensidad de los factores de riesgo, se mide el nivel de riesgo presente en cada caso. Este nivel suele medirse en cuatro grados posibles:

- **Nivel de riesgo no significativo.-** Estaría conformado cuando en un componente poco significativo no existieran factores de riesgo y donde la probabilidad de ocurrencia de errores o irregularidades fuera remota.
- **Nivel de riesgo bajo.-** Se produce cuando en un componente significativo existan factores de riesgo pero no tan importantes, y además, la probabilidad de la existencia de errores o irregularidades es baja.
- **Nivel de riesgo medio o moderado.-** En el caso de que en un componente claramente significativo, donde existen varios factores de riesgo, se pueda presentar errores o irregularidades.
- **Nivel de riesgo alto.-** Se encuentra cuando el componente sea claramente significativo, con varios factores de riesgo, algunos de ellos muy importantes y donde sea altamente probable de que existan errores o irregularidades.

En la Fase I, Análisis General y Diagnóstico Comparativo se evalúa preliminarmente el riesgo global de la auditoría, considerando los principales componentes o áreas a examinar, respecto al riesgo inherente y de control, a diferencia de que en la planificación específica se valora el riesgo inherente y de control específico considerando las afirmaciones de eficiencia, eficacia y calidad.

La evaluación del nivel de riesgo es un proceso subjetivo y depende totalmente del buen juicio, capacidad y experiencia del auditor. No obstante, existen formas que contribuyen a disminuir dicha subjetividad, sin embargo, los resultados constituyen la base para la determinación del enfoque de auditoría a aplicar.

Para disminuir la subjetividad de la evaluación, se pueden considerar tres elementos, que combinados, constituyen herramientas útiles para la determinación del nivel de riesgo; así:

Significatividad del componente (área de resultado clave, saldos, procesos, transacciones, sistemas, modelos etc.)

- “ Importancia relativa de los factores de riesgo
- “ Probabilidad de ocurrencia de errores o irregularidades, básicamente obtenida del conocimiento de la entidad o área a examinar y de experiencias anteriores.

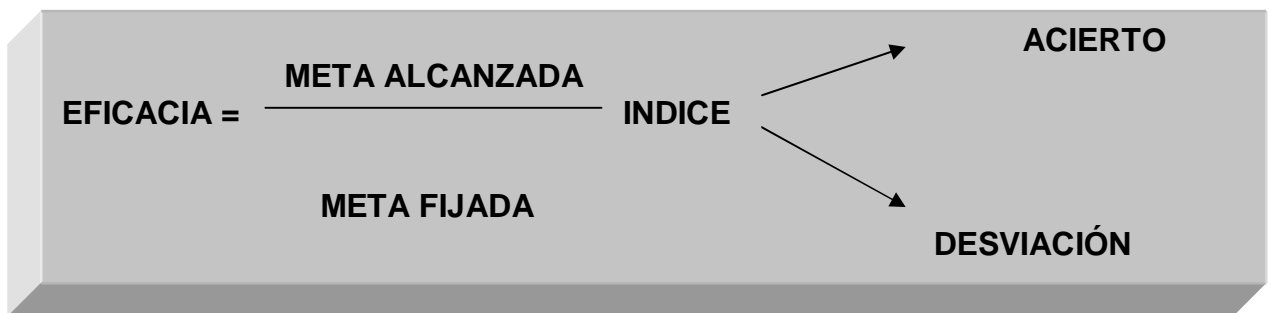
Algunos componentes pueden reunir las tres categorías presentadas, pero no todas del mismo nivel. Por ejemplo, el activo fijo suele ser un componente claramente significativo para los estados financieros en su conjunto, pero, en condiciones normales no presentan muchos factores de riesgo y la probabilidad de existencia de errores o irregularidades es improbable o remota. En cambio, la de adquisición de medicinas en un hospital puede ser un componente claramente significativo, por ser una área de resultado clave que se relaciona con la misión de la entidad; este componente puede presentar varios factores de riesgo, los mismos que dependen del entorno de control.

3.5 PARÁMETROS, CRITERIOS E INDICADORES DE GESTIÓN

3.5.1 INDICADORES DE EFICACIA

Una gestión adecuada debe ser eficaz, por cuanto garantiza el cumplimiento del objetivo de prestación de servicios a la comunidad.

El control de la eficacia se realiza a base de la comparación entre la meta fijada y la alcanzada, relación que permite identificar como resultado el índice de acierto o desviación, bajo la siguiente fórmula:



La eficacia o idoneidad en un sentido restringido, es la capacidad que tiene la organización para satisfacer al cliente identificado correctamente sus necesidades y expectativas con el propósito de inferir a partir de éstas las características que deben poseer sus productos para que estén en condiciones de satisfacerla. Si un producto es bueno, lo es porque se definieron sus especificaciones y se constató que efectivamente las cumple. Posteriormente se verifica si el hecho de que se cumpla las normas significa o no que el producto o bien satisfaga al consumidor.⁹⁾

⁹ GARCÍA, Madariaga Ricardo, Control de gestión conceptos básicos, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1997, p.90

En un sentido mucho más amplio, la eficacia o idoneidad consiste en reconocer e interpretar las condiciones dentro de las cuales opera la organización y establecer lo que es correcto hacer, con miras a adecuar su actuación frente a las condiciones del entorno.

✓ **RESULTADOS DE LA EFICACIA**

Los resultados de ese proceso de pensamiento que se llama eficacia se pueden agrupar en dos clases:

a. Responde a la pregunta, ¿ qué cosa es conveniente hacer si se toman en cuenta las circunstancias y condiciones de la organización?

Otra clase de resultados de la eficacia determina los requisitos que esas acciones deben satisfacer para que sean adecuadas.

La primera clase de productos de la eficacia se refiere a las finalidades o propósitos de la organización. La palabra **Teleología** doctrina de las causas finales. Es la capacidad que tienen algunos sistemas para fijar sus objetivos y adoptar las conductas necesarias para alcanzarlos.

La Teleología de la organización se manifiesta en la misión, filosofía, visión, objetivos, metas, estrategias y funciones.

b. La segunda clase de productos de la eficacia complementa a la anterior porque se supone que no basta realizar un propósito sino que el mismo proceso de realización debe satisfacer algunos requerimientos, como por ejemplo, de calidad o de costos.

Por consiguiente, la eficacia determina las características, requisitos o las condiciones que una determinada acción administrativa debe satisfacer para que merezca ser calificada como adecuada.

✓ **LA EFICACIA COMO HABILIDAD INSTITUCIONAL**

Así como los empleados, funcionarios, trabajadores o servidores individualmente considerados, poseen habilidades para realizar una actividad, también las organizaciones poseen habilidades institucionales que son el resultado holista, reflejadas en la seguridad y el desarrollo en el campo individual, social, colectivo y nacional.

Se utiliza la palabra holista, para destacar que las habilidades institucionales no resultan de una suma mecánica de las capacidades de sus empleados sino que constituyen una cualidad que no posee ninguno de estos si se les considera aisladamente. Son generadas por la interacción entre los miembros de la organización.

Por lo tanto, la eficacia requiere de las siguientes habilidades:

- **Inteligencia**, para definir o establecer los hechos que son vitalmente significativos para la organización.
- **Sensibilidad**, para captar los cambios en cada uno de los factores del entorno.
- **Capacidad**, para interpretar el impacto de los cambios sobre la organización.
- **Flexibilidad**, para reaccionar en el menor tiempo.

- **Aprendizaje**, para evaluar el impacto de las respuestas e introducir los ajustes necesarios.

✓ **LOS INDICADORES DE EFICACIA**

La eficacia es una cualidad abstracta y básica de una organización, por consiguiente no puede utilizarse como indicador de gestión si antes no se concreta en un asunto determinado y se puede expresar de diferentes formas empleando indicadores específicos.

Los elementos de la eficacia organizacional pueden considerarse tan solamente una parte del todo en razón de que el Auditor de Gestión deberá reunir más elementos de juicio para conocer a la entidad u organización o realizar un análisis de la situación nacional como parte integrante de la apreciación política estratégica del Poder Nacional para determinar el cumplimiento o no de los Objetivos Nacionales y concomitantemente las Políticas de Desarrollo que son identificadas principalmente por la naturaleza de los objetivos a ser alcanzados para orientar mejor y conducir el proceso global tendiente a la consecución del bien de la comunidad.

Es así, que las Políticas de Desarrollo deben presentar las siguientes características:

- **Integral.-** Debe comprender globalmente las cuatro expresiones del Poder Nacional.
- **Realista.-** Es indispensable saber lo que se quiere y querer lo que se puede, a fin de evitar decepciones y frustraciones respecto a alcanzar los objetivos propuestos.

- **Flexible.-** Exige prudencia al proponer proyecciones estimativas, sin embargo, la obtención de resultados y nuevos datos pueden determinar acciones correctivas y otras actitudes.
- **Auténtica.-** Las políticas de desarrollo deben ser genuinas y de acuerdo a nuestra idiosincrasia desechando completamente la imitación de modelos y objetivos desvinculados con las aspiraciones nacionales.
- **Unidad de dirección.-** El uso y utilización de la planificación debe imponerse democráticamente y no como mecanismo de fuerza para compartir las responsabilidades y crear en los individuos tanto del sector público como privado el compromiso en conseguir los objetivos propuestos.
- **Sentido humanístico.-** Mantener un equilibrio entre el bienestar social y el ritmo de crecimiento y desarrollo nacional.
- **Representatividad.-** El consenso debe tener la aceptación y amplitud necesaria para colaborar en el éxito de los planes elaborados y servir de fundamento para el cambio de acciones y gestión.

La determinación de los medios del Poder Nacional, como primera actividad, a través de la %Reunión de Antecedentes %puede ser similar a la Fase I, Análisis General y Diagnóstico Comparativo, la cual consiste en obtener información y datos, siguiendo el formato o matriz de cada expresión, por medio de técnicas de auditoría como son: indagación, confirmación, revisión selectiva, comparación, observación e investigación en las instituciones públicas y privadas dependiendo de la naturaleza y alcance del examen a ejecutar, de manera que le permita al auditor formarse su criterio de acuerdo a la realidad y a los documentos e información recopilada.

Por consiguiente, en esta parte del proceso de la auditoria se puede evaluar preliminarmente la situación de la seguridad y el desarrollo, según cada uno de los elementos estructurales del Poder Nacional.

✓ **MEDICIÓN DEL IMPACTO**

La eficacia no se puede medir mediante un solo indicador sino que es necesario emplear un grupo de indicadores, que son considerados de impacto y también de resultados.

Impacto es la medida del cambio experimentada en el valor de una variable como consecuencia directa de una acción específica que se realiza con la finalidad de producir ese cambio.

Es posible medir el impacto de una acción que se ha emprendido con la intención deliberada de afectar una situación conocida que por alguna razón se considera que no es satisfactoria y adecuada o de hechos que han ocurrido de manera fortuita o no programada.

3.5.2 INDICADORES DE EFICIENCIA

Una gestión óptima debe buscar la eficiencia, es decir, lograr el máximo resultado al mínimo costo posible.

La eficiencia se refiere al logro de un conjunto de objetivos comparado con los recursos y medios calculados y realmente invertidos para su cumplimiento.

La medición de la eficiencia se hace mediante la aplicación de la fórmula siguiente:

$$\text{EFICIENCIA} = \frac{\text{COSTO DEL OBJETIVO}}{\text{COSTO ESTIMADO DEL OBJETIVO}} = \text{ÍNDICE}$$

↗ ACIERTO
 ↘ DESVIACIÓN

Se relaciona volúmenes de trabajo con los recursos y además se orientan hacia los costos y beneficios.

Bajo esta concepción se puede citar las causas principales de ineficiencia que deben ser consideradas para evaluar la gestión:

- Utilización de métodos antiguos que no guardan relación con criterios y conceptos modernos.
- Ineficiencia en el personal.
- Falta de intervención sobre las horas hombre que laboran los servidores
- Se generan exceso de informes y papeles de trabajo
- No se utilizan estadísticas para dirigir
- El trabajo es de mala calidad, requiere un sistema interno de control estadístico
- Productividad pobre, requieren normas de ejecución reales y un sistema interno de control estadístico.⁽¹⁰⁾

3.5.3 INDICADORES NUMÉRICOS

Son elementos del sistema de control de gestión que se crean con el propósito de obtener una información significativa sobre los aspectos críticos o claves de la organización, mediante la relación de dos o más datos.

¹⁰ GARCÍA, Madariaga Ricardo, Control de gestión, conceptos básicos, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1997, pp. 94-98.

Los indicadores numéricos facilitan la expresión gráfica y el análisis de la evolución de los resultados. A pesar de sus ventajas, los indicadores proporcionan cifras abstractas y tienen un carácter altamente relativo ya que presentan un cuadro fragmentado de la realidad.

Un valor que se considera adecuado para una organización no necesariamente lo es para otra. Como no existen dos organizaciones idénticas, ningún valor puede considerarse universalmente válido. Las circunstancias, que cambian con el tiempo, modifican el significado de los indicadores.

A partir de los indicadores no es posible establecer las acciones correctivas que se deben adoptar. Existe la necesidad de complementarlas con el estudio de las causas que produjeron un determinado resultado.

3.5.3.1 ESTADÍSTICAS

Utilizar las estadísticas de las operaciones como base para detectar tendencias, variaciones extraordinarias y otras situaciones, que por su importancia ameriten investigarse.

3.5.3.2 PARÁMETROS, INDICADORES Y ESTÁNDARES

Se deben utilizar permanentemente parámetros e indicadores de calidad, eficiencia y eficacia tanto reales como estándar a fin de monitorear los resultados obtenidos por parte del Estado y las instituciones de manera que permitan generar estrategias para eliminar la indigencia, disminuir la pobreza, reducir el desempleo y subempleo,

mejorar la calidad de vida de los habitantes y distribuir equitativamente la riqueza.

Para determinar dichos parámetros puede recurrirse a asociaciones profesionales, publicaciones especializadas, empresas del ramo, cámaras industriales, comerciales, universidades y organismos internacionales.

3.5.3.3 EL PRESUPUESTO COMO INDICADOR DE GESTIÓN Y DESARROLLO

El presupuesto es una herramienta de planificación que faculta medir la gestión, a través de los resultados físicos y financieros obtenidos. Permite analizar las variaciones y determinar las causas que originaron las desviaciones de manera que posibiliten generar acciones correctivas. Para la ejecución de la Auditoría de Gestión en el campo presupuestario es imprescindible que el auditor considere varias disposiciones legales y normativas para evaluar los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados en el cumplimiento de objetivos y metas, entre otras las que se describen a continuación:

Í Capítulo IV.-Del control y la evaluación presupuestaria.-
Sección I.- Del sistema de control y evaluación presupuestaria.-
Artículo 46.- Control Externo.- El control externo de los recursos de los presupuestos del sector público, estará a cargo de la Contraloría General del Estado, que lo realizará obligatoriamente de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos, por sí o mediante la contratación con firmas privadas de auditoría.Î

Además, según prevé el Reglamento a la Ley en el **Título Cuarto.- Del control y la evaluación presupuestaria.- Capítulo I.- Del sistema de control presupuestario.- Artículo 81.- Control del sistema nacional**

de presupuesto público.- El Ministerio de Finanzas y Crédito Público en forma conjunta con la Contraloría General del Estado, emitirán las normas técnicas para implementar el control y evaluación del sistema nacional de presupuesto público, que entre otros aspectos, comprenderá:

- a. El examen y análisis permanente de las operaciones y registros de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos en general;
- b. La medición de las realizaciones físicas de los recursos financieros asignados en los programas autorizados;
- c. El análisis de las variaciones entre lo programado y lo ejecutado y la determinación de sus causas;
- d. La medición de los niveles de eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública;
- e. La legalidad que conlleva la ejecución de las actividades y proyectos, conforme a los ordenamientos legales vigentes;
- f. El análisis de la situación económica financiera;
- g. La adopción de las medidas correctivas.

El sistema de control y evaluación que para estos efectos se determine, deberá ser compatible con el sistema de control de los recursos públicos establecido por la Contraloría General del Estado.

Capítulo II.- Del control presupuestario externo.- Artículo 86.- Control previo.- La Contraloría General del Estado, establecerá el comportamiento presupuestario, definirá necesidades y limitaciones de gestión e identificará las potencialidades de cada una de las entidades y organismos y lo dará a conocer al Ministerio de Finanzas y a los titulares de los mismos, para que se consideren en las previsiones de ingresos y asignaciones de gastos durante la formulación de las pro formas de presupuesto.

Artículo 87.- Control concurrente.- La Contraloría General del Estado, considerando los reportes de las unidades de auditoría interna, establecerá los niveles de eficiencia, eficacia y economía durante la ejecución de los presupuestos, así como los requerimientos de modernización de la administración presupuestaria y lo dará a conocer al Ministerio de Finanzas y a los titulares de la entidad y organismo que corresponda.

Artículo 88.- Control posterior.- La Contraloría General del Estado, realizará auditorías a las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de los presupuestos públicos de las entidades y organismos de la administración pública, con el propósito de verificar si los registros y estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente y si en el desarrollo de las actividades se ha cumplido con las disposiciones legales vigentes.

Artículo 91.- Control de gestión.- La Contraloría General del Estado podrá realizar exámenes a las entidades y organismos, con objeto de vigilar el adecuado cumplimiento de las normas, lineamientos, informes y programas mínimos que hayan sido establecidos; así como para analizar el funcionamiento de las unidades de auditoría interna.

El Ministerio de Economía y Finanzas, en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 49 de la Ley, podrá realizar visitas a las entidades y organismos para verificar el cumplimiento de los fines y la obtención de las metas establecidas en los presupuestos del sector público. Para la contratación de servicios profesionales con consultores o firmas independientes, éstos deberán estar debidamente registrados y calificados por los órganos competentes.

3.5.3.4 NORMAS TÉCNICAS DE CONTROL, EVALUACIÓN Y LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA

Otro instrumento legal para medir la gestión y el desarrollo constituyen las Normas Técnicas de Control, Evaluación y Liquidación Presupuestaria, emitidas a través del Acuerdo Ministerial 064 del 27 de enero de 1994, suscrito por el ex Ministro de Finanzas y Crédito Público, cuya obligación permite conocer el avance, verificación física, económica y financiera de las obras y proyectos programados, las mismas que hacen referencia a:

La evaluación es la etapa del proceso presupuestario que consiste en el análisis crítico y sistemático de los resultados obtenidos en las actividades y proyectos a fin de, mediante el uso de técnicas de medición cuantificar su grado de eficiencia y eficacia, comparando lo realizado en términos reales y financieros con lo programado; determinando las causas de las variaciones observadas para la adopción de medidas correctivas y de apoyo en la ejecución de proyectos y actividades tendientes a lograr la optimización en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.+

A través de la evaluación presupuestaria se persiguen los siguientes objetivos:

- Medir el grado de eficacia del gasto público en función de los objetivos y metas de los planes de desarrollo, dentro del contexto de las variables de la política económica.
- Medir el grado de eficiencia en el uso de los recursos asignados a los programas, en relación de las metas previstas y los factores coyunturales.

- Suministrar elementos de juicio a los funcionarios responsables de la ejecución de programas y proyectos, a fin de que adopten las medidas correctivas y de apoyo que sean indispensables en la ejecución y cuando corresponda, en la reprogramación.

Los instrumentos principales para la evaluación serán los siguientes:

- Planes globales, sectoriales y regionales de mediano plazo que expresan los objetivos y metas proyectados por el Gobierno en su estrategia de desarrollo.
- Presupuestos económicos y planes operativos anuales que contienen cuantificadamente los objetivos, metas e instrumentos de acción.
- Los presupuestos por resultados que contienen actividades que asignan recursos humanos, materiales y financieros, con unidades de medida, costos unitarios y globales, metas y organismos ejecutores responsables.
- Manuales de unidades de medida.
- Proyectos individuales e interdependientes que concretan los aspectos de factibilidad económica, ingeniería, financiamiento y organización.
- Inventario nacional de proyectos de inversión del sector público.
- Normas técnicas de evaluación
- Planes de trabajo o de gestión institucionales
- Informe sobre la ejecución presupuestaria
- Informes periódicos y anuales de gestión institucional
- Políticas sobre ejecución del presupuesto a nivel central e institucional.

Las disposiciones sobre evaluación serán de carácter obligatorio para todas las instituciones del Gobierno Central.

3.6 EL CONTROL DE OBJETIVOS Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD

No existen medios exclusivamente para alcanzar la seguridad y otros para el desarrollo que corresponden al bienestar de la comunidad y a los Objetivos Nacionales Permanentes. La estrategia nacional debe valerse de todos los medios que integran el Poder Nacional para conseguir los objetivos propuestos más aún si estos se consideran estratégicos.

Para pretender controlar los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales, se debe considerar las políticas y las estrategias como elementos interrelacionados y armónicos entre sí, como condición básica para alcanzar los éxitos pretendidos. Sin embargo, es importante resaltar que la política es más compleja y amplia que la estrategia, en razón de que al identificar y definir objetivos, orienta los destinos de la nación, organiza el orden social y consiguientemente el Estado, estableciendo la diferencia entre el sector público y sector privado, garantizando los derechos individuales, preocupándose por el bien común y la supervivencia de la nación en virtud de los intereses y aspiraciones nacionales mediante el establecimiento de las políticas de desarrollo y seguridad encaminadas a generar bienes y servicios públicos sin descuidar el cuidado de los bienes privados.

Para el cumplimiento de los objetivos, políticas y estrategias de seguridad, la directriz permanente a seguir se fundamenta en la aplicación de la disciplina y responsabilidad que se traduce en la eficacia, esto es, alcanzar el máximo rendimiento con un mínimo de insumos o medios que a la vez se convierte en el indicador de medida, de control y evaluación de los resultados alcanzados mediante la adopción de decisiones, el impulso de ellas, la organización y coordinación a fin de alcanzar los objetivos estratégicos planteados.

3.7 DESCRIPCIÓN DE INEQUIDADES FUNDAMENTALES A TRAVÉS DE INDICADORES DE GESTIÓN

La percepción que pueda formarse el Auditor de Gestión en esta Fase, es muy importante para desarrollar su trabajo en las siguientes fases como parte del proceso de auditoria y por consiguiente conocer el entorno y la realidad nacional y disminuir el nivel de riesgo a base de la información recopilada que inicialmente puede ser cualitativa y posteriormente convertirse en resultados cuantitativos como los que se expresan a continuación:

- No podría decirse, que desde el punto de vista económico, Ecuador sea un país pobre, más bien posee importantes riquezas naturales y minerales como oro, plata, hierro, aluminio y otros que no han llegado a explotarse de manera suficiente. Las reservas hidrocarburíficas son significativas y contribuyen en alto porcentaje al Producto Interno Bruto y como parte del financiamiento fiscal para la década del 90, más del 40% de los ingresos presupuestarios provenía de este sector. En el 2000, de una balanza comercial con saldo positivo de US\$ 753 millones, le correspondieron por ingresos petroleros US\$ 660 millones.
- La producción petrolera actual se acerca a los 400.000 barriles diarios. Se estima que para el 2003 podría elevarse a los 930.000 diarios y quizá mucho más, luego de la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados, que ha sido cuestionado por grupos ecologistas y sociales.
- Dentro de las consideradas estratégicas, una de las que menor atención tiene por parte del Gobierno es el de la salud pública y desarrollo comunal; el gasto realizado en este rubro alcanza únicamente al 1% del PIB y representa el 3% dentro del gasto total del Gobierno que alcanzó a US\$ 136 millones en el 2001. A partir de

1996 se evidenció una tendencia decreciente en el gasto destinado para salud, sin embargo en el presupuesto para el 2002 se estima un aumento significativo en aproximadamente un 25% con respecto al año pasado.

Si bien es cierto que los indicadores de gestión permiten visualizar con más objetividad la realidad, no es menos cierto tampoco que estos deben ser analizados, entendidos y comparados con resultados obtenidos en otros períodos a fin de formarse un juicio de valor para la toma de decisiones. Es así que se puede citar el siguiente ejemplo:

- Según datos del censo realizado en 1990, prácticamente no había escasez de viviendas en el Ecuador en cuanto a su número. Existía un promedio de 2'008.655 unidades de vivienda, para una población total de 9'648.189 habitantes. Si se aplica la media familiar a nivel urbano de 4.61 miembros por familia y de 4.96 a nivel rural, el número total de familias en ese año ascendía a 2'027.015 familias. Es decir, en teoría, había aproximadamente solamente 19.000 familias más que el número de unidades de vivienda disponibles. Por consiguiente se puede colegir que el déficit de vivienda en el Ecuador es fundamentalmente cualitativo, según lo demuestra estos indicadores.

3.8 NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Desde este punto de vista se requiere acciones específicas por parte del Estado con la participación de las entidades y organismos del sector público, en cuanto se refiere a la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, educación, teléfonos, salud, con mayor atención a los habitantes de algunas provincias, sobre todo en los sectores rurales.

Es así, que en Esmeraldas, Cañar, El Oro y en alguna medida Guayas, si se examina comparativamente los indicadores de medida, existe debilidades institucionales en varios cantones de estas provincias.

Pichincha tiene una población rural con aproximadamente el 48.51% y en el sector urbano con el 19,38% de necesidades básicas insatisfechas. Tungurahua con 54,05% y 20,15% respectivamente.

Azuay y Chimborazo, en el sector urbano mantienen una mejor posición que las dos provincias antes referidas con 14,93% y 19,17.

COMENTARIO AL CAPÍTULO III

Como se podrá colegir de las cifras e indicadores de gestión presentados, existen diferencias significativas entre las provincias, considerando el número de habitantes, densidad de la población, niveles de pobreza, miseria, rendimientos tributarios y por consiguiente las necesidades básicas insatisfechas.

Los datos presentados pueden ser sometidos a un estudio y evaluación a través de la Auditoria de Gestión a fin de determinar en cada área el cumplimiento de la misión y los objetivos propuestos tanto de las instituciones, organismos o unidades administrativas u operativas que se encargan de proveer de estos servicios a la comunidad, así como la definición de los Objetivos Nacionales Permanentes y los Actuales formulados por parte del Estado, según lo dispone la Constitución Política de la República, garantizando el acceso permanente y equitativo de los servicios básicos en virtud de principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Por consiguiente, el Auditor de Gestión debe considerar que el presupuesto, es una herramienta que sirve para evaluar el desempeño y medir el grado de eficiencia y eficacia con el que se administraron los ingresos y gastos durante un período económico, partiendo desde la programación, formulación, aprobación, ejecución. control, evaluación y liquidación como fases fundamentales del ciclo presupuestario.

Además, para cumplir con este propósito, el auditor utilizará parámetros de medida, como son los indicadores de eficiencia en el presupuesto y los preceptos establecidos en el Reglamento General de Control Externo del Sistema de Presupuestos Públicos, expedido en el Acuerdo 002-CG, suscrito por el Contralor General del Estado, el 10 de enero de 1995.

4.1 FASE II.- PLANIFICACIÓN ESPECÍFICA

En esta parte del proceso de la auditoria se acumula la información obtenida en la Fase I, Análisis General y Diagnóstico Comparativo, la cual genera varios productos intermedios para la eficiente y efectiva ejecución a base de la siguiente información:

- “ Objetivos generales y específicos de la auditoria por áreas
- “ Alcance del trabajo en tiempo y en operaciones a examinar, relacionados con los objetivos específicos
- “ Descripción de las actividades principales y de apoyo
- “ Calificación de los factores de riesgo
- “ Grado de confianza programado para cada uno de los componentes evaluados
- “ Programas específicos para aplicar las pruebas sustantivas y el alcance previsto
- “ Requerimientos de personal técnico y especializado
- “ Distribución del trabajo y tiempo estimado para concluir el examen conforme a lo previsto en la orden de trabajo
- “ Uso de técnicas de auditoria asistidas por computador
- “ Síntesis del informe de la evaluación del sistema de control interno.

En esta fase se determina los procedimientos para cumplir la estrategia o decisión adoptada en la etapa de diagnóstico.

Además, los resultados obtenidos como producto de la evaluación del sistema de control interno, facilitarán conseguir información adicional, para calificar el nivel de riesgo y confianza en los componentes, áreas o procesos sujetos a examen con el propósito de aplicar procedimientos sustantivos.

4.1.2 PROGRAMA DE PLANIFICACIÓN ESPECÍFICA

Tiene como propósito fundamental asegurar que la información obtenida durante la Fase I, sea complementada con procedimientos dirigidos a realizar una programación integral respecto del enfoque del examen.

Además, con el conocimiento acumulado y actual del ente o área sujeta a análisis, el auditor estará en capacidad de formular potencialmente, entre otras, las estrategias que a continuación se detallan:

- ❖ Preparar la planificación específica, considerando el tiempo estimado para la ejecución del trabajo, la distribución de tareas y los procedimientos de auditoría que deben aplicarse.
- ❖ Evaluar el sistema de control interno existente en la entidad para comprobar el grado de aplicación de las normas vigentes, mediante la utilización de flujo gramas que describan el proceso seguido y los responsables de su ejecución.
- ❖ Determinar los componentes o áreas estratégicas que van a ser motivo del análisis de auditoría.

A base de este procedimiento, se puede considerar para la ejecución del examen el Manual de Metodología para el Planeamiento de la Seguridad Nacional emitido por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, que hace referencia a los Frentes de Acción, como organismos de coordinación y supervisión de la Planificación de Seguridad Nacional en su respectivo ámbito, los mismos que se describen a continuación:

FRENTE INTERNO: Representado por el Ministro de Gobierno, como la Máxima Autoridad.

Integrado por:

- Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
- Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.
- Ministerio de Bienestar Social.
- Ministerio del Ambiente.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

FRENTE EXTERNO: Representado por el Ministro de Relaciones Exteriores, como la Máxima Autoridad.

Integrado por:

- Ministerio de Relaciones Exteriores

FRENTE ECONÓMICO: Representado por el Ministro de Economía y Finanzas

Integrado por:

- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ministerio de Turismo.

FRENTE MILITAR: Representado por el Ministro de Defensa

Integrado por:

- Ministerio de Defensa Nacional; y,
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

De acuerdo a esta descripción el Auditor de Gestión estará en la posibilidad de evaluar el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a los Ministerios integrantes de los Frentes de Acción de conformidad al Capítulo IV, sección sexta, artículos 41 y 42, de la Ley de Seguridad Nacional en vigencia, las mismas que se describen a continuación:

- Prestar la más amplia colaboración al Director del Frente respectivo para el estudio, preparación y ejecución de los planes y programas que conciernen a Seguridad Nacional.
- Asesorar al Director del Frente al que se pertenecen, en los asuntos de su competencia, relacionados con Seguridad Nacional y efectuar los estudios básicos necesarios.
- Organizar, dirigir, vigilar las labores de las respectivas Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional y las que imparta el Presidente de la República, a través de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional.
- Elaborar, actualizar y vigilar la planificación de Seguridad Nacional, que les corresponde como integrantes del Frente respectivo.

- Prestar su colaboración a la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, para los trabajos inherentes a Seguridad Nacional.

Similar procedimiento se aplicará para evaluar a las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo, DIPLASEDE, según los artículos 43, 44, 45, 46 y 47 de la Ley de Seguridad Nacional, así:

Artículo 43.- Cada ministerio, a excepción del de Defensa Nacional contará en su organización con una Dirección de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, DIPLASEDE, cuyas labores serán supervisadas por el respectivo Ministro de Estado. En el campo interministerial serán coordinadas por el Director del Frente correspondiente.

Artículo 44.- En las instituciones de derecho público y en las de derecho privado con finalidad social o pública, si se estimase necesario, a juicio del Consejo de Seguridad Nacional, se organizarán y funcionarán comisiones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, que estarán adscritas a los Frentes de Acción, afines con su función.

Artículo 45.- Las Direcciones y las Comisiones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, funcionarán como organismos especializados de estudio, asesoramiento, planificación y organización en todos los asuntos de Seguridad Nacional que competan al Ministerio de Estado, institución o Frente de Acción al que se pertenecen.

Artículo 46.- Cumplirán su misión, ciñéndose a las directivas que reciban del Consejo de Seguridad Nacional, de los Directores de Frente y de los respectivos Ministros de Estado, en su caso.

Artículo 47.- Las normas de constitución y funcionamiento de las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, se establecerán en el Reglamento. La organización y funciones de las Comisiones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, serán establecidas por el Consejo de Seguridad Nacional.

A las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, les corresponde realizar los trabajos de Seguridad Nacional del Ministerio o del Frente de acción respectivo, relativo a:

- Recolectar y procesar la información que interese al Ministerio o a su Frente de Acción, o que sea requerida por la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, para fines de planificación.
- Actualizar permanentemente la apreciación estratégica de la situación correspondiente a su Ministerio.
- Elaborar los Planes o Directivas de Seguridad Nacional correspondientes a su ministerio.
- Coordinar con otros organismos del propio ministerio, asuntos relacionados con la Planificación de Seguridad Nacional.
- Mantener permanente enlace con la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional.
- Asesorar al Ministerio o al Director del Frente, según el caso, en lo relacionado con la Seguridad Nacional.

Además, le permitirá evaluar con mayor detenimiento y profundidad el Planeamiento de la Seguridad Nacional, considerado como un proceso continuo, integrado, lógico y ordenado de trabajo que tiene como finalidad prever y posibilitar la aplicación oportuna del Poder Nacional, con miras a la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales, una vez conocidos todos los antecedentes obtenidos y evaluados preliminarmente

en la Fase I, Análisis General y Diagnóstico Comparativo del proceso de la Auditoría de Gestión.

Considerados en el estudio y análisis todos los puntos referidos en los párrafos anteriores el Auditor, podrá aplicar los restantes procedimientos:

- ❖ Establecer las posibles desviaciones y deficiencias significativas sobre las cuales el enfoque de auditoría debe prestar mayor atención.
- ❖ Formular las posibles soluciones que en forma inmediata deben impartirse a las autoridades para que tomen acciones correctivas.
- ❖ Efectuar sesiones de trabajo con las personas involucradas en el área examinada y comunicar los resultados preliminares de la evaluación del sistema de control interno.

4.2 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Los controles internos se implantan con el fin de detectar, en el plazo deseado, cualquier desviación respecto a los objetivos establecidos por la entidad y permiten a la dirección hacer frente a la rápida evaluación del entorno económico y competitivo, así como las exigencias y prioridades cambiantes de los sectores sociales adaptando su estructura para asegurar el crecimiento futuro.

El establecimiento de estos controles internos fomentan la eficiencia, reducen el riesgo de pérdida de valor de los activos, ayudan a garantizar la fiabilidad de las operaciones y el cumplimiento de las leyes y normas vigentes.

También los controles son útiles para la consecución de los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales y por consiguiente, cada vez es mayor la exigencia de disponer de mejores sistemas de control interno y de informes sobre los mismos, para considerarlos como solución a numerosos problemas potenciales.

El control interno, se define como un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto de personal de la entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones
- Fiabilidad de la información
- Cumplimiento de leyes y normas que sean aplicables

El control interno, está conformado por cinco componentes interrelacionados entre sí, y son aplicables en pequeñas, medianas o grandes empresas, instituciones u organismos del sector público y privado, los mismos que se describen a continuación:

- **Entorno de control.-** Marca la pauta del funcionamiento de la organización e influye en la conciencia de sus empleados respecto al control. Es la base de todos los demás componentes, aportando disciplina y estructura. Los factores del entorno de control incluyen la integridad, valores éticos, capacidad de los empleados de la entidad, filosofía de la dirección, estilo de gestión, la manera como se asigna la autoridad, las responsabilidades y como se desarrolla profesionalmente al personal.

- **Evaluación de los riesgos.-** Cada entidad se enfrenta a diversos riesgos externos e internos que tienen que ser evaluados. La condición previa consiste en la identificación y análisis de los riesgos relevantes para la consecución de los objetivos, y sirve de base para determinar cómo han de ser gestionados los riesgos. Debido a que las condiciones económicas, industriales, legislativas y operativas continuarán evolucionando, es necesario disponer de mecanismos para afrontar los riesgos asociados con el cambio.
- **Actividades de control.-** Son las políticas y procedimientos que ayudan a asegurar que se lleven a cabo las instrucciones de la dirección y se tomen las medidas necesarias para controlar los riesgos relacionados con los objetivos de la entidad. Existen acciones de control a todo nivel y funciones que incluyen una gama de actividades tales como: aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, salvaguarda de activos, segregación de funciones, etc.
- **Información y comunicación.-** Se debe identificar, recopilar y comunicar información en forma y plazo que permita cumplir a cada empleado con su responsabilidad. Los sistemas informáticos no sólo manejan datos generales internamente, sino también referencias sobre acontecimientos externos, actividades y condiciones relevantes para la toma de decisiones de gestión, así como para la presentación de información a terceros. La comunicación eficaz debe fluir en todas las direcciones a través de los diferentes ámbitos de la organización, de arriba hacia abajo y a la inversa.
- **Supervisión.-** Los sistemas de control interno requieren supervisión, es decir, un proceso que compruebe el adecuado funcionamiento del sistema a lo largo del tiempo. Esto se consigue mediante

evaluaciones periódicas y continuas o una combinación de éstas. El alcance y la frecuencia dependerán esencialmente del monitoreo de los riesgos y de la eficacia de la supervisión permanente.

Estos componentes vinculados entre sí, generan sinergia y forman un sistema integrado que responde de una manera dinámica a las circunstancias cambiantes del entorno. El sistema de control interno está entrelazado con las actividades operativas de la entidad y existe por razones institucionales fundamentales. Es más efectivo cuando los controles se incorporan en la infraestructura de la sociedad y forman parte de la esencia institucional.

4.2.1 EL PROCESO BÁSICO DE CONTROL

Las técnicas y sistemas de control a utilizar son esencialmente los mismos, no existe diferencia alguna, trátase de dinero en efectivo, procedimientos administrativos y financieros, moral de los empleados, calidad del producto o el motivo de la presente investigación, como es, el Control para el Desarrollo y la Seguridad Nacional.

Por consiguiente, el proceso básico de control implica tres pasos fundamentales, como son:

4.2.1.1 ESTABLECIMIENTO DE NORMAS

Los planes son el punto de referencia para la creación de controles por parte de los administradores, sin embargo, puesto que estos varían de acuerdo a su detalle y complejidad, es preciso establecer normas especiales. Por definición, las normas son sencillamente criterios de desempeño que permiten recibir señales de cómo marchan las cosas respecto a la gestión, ejecución y cumplimiento de los deberes y

responsabilidades, como es el caso del cumplimiento de las Directivas Nacionales de Seguridad Interna o Externa de cada uno de los ministerios, así como entre otras las que constan en la Constitución Política de la República, así:

Artículo 109.- Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por acto de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.

Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente Tribunal Electoral.

Artículo 110.- La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial.

Una vez que el Tribunal Electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.

Artículo 111.- Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.

Artículo 120.- No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones.

El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.

Artículo 121.- Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.

Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aún en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas, ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.

Artículo 122.- Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los designados para período fijo, los que manejan recursos o bienes públicos y los ciudadanos elegidos por votación popular, deberá presentar al inicio de su gestión una declaración patrimonial juramentada, que incluya activos y pasivos, y la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. De no hacerlo, no podrán posesionarse de sus cargos. También harán una declaración patrimonial

los miembros de la fuerza pública a su ingreso a la institución, previamente a la obtención de ascensos, y a su retiro.

Al terminar sus funciones presentarán también una declaración patrimonial juramentada, que incluya igualmente activos y pasivos. La Contraloría General del Estado examinará las dos declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones hará presumir enriquecimiento ilícito.

Cuando existan graves indicios de utilización de un testafierro, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares, a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.

Artículo 123.- No podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses o representen a terceros que los tuvieren en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas.

El funcionario público deberá abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad a los que preste sus servicios.

Artículo 124.- La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada. La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de méritos y de oposición. Sólo por excepción los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción.

Las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidad.

En ningún caso la afiliación política de un ciudadano influirá para su ingreso, ascenso o separación de una función pública.

Artículo 125.- Nadie desempeñará más de un cargo público. Sin embargo, los docentes universitarios podrán ejercer la cátedra si su horario lo permite.

Sé prohíbe el nepotismo en la forma que determina la Ley. La violación de este principio se sancionará penalmente.

Artículo 135.- Los diputados actuarán con sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura. La dignidad de diputado implicará el ejercicio de una función pública. Los diputados como tales, no podrán desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueren incompatibles con la diputación. Podrán desempeñar la docencia universitaria si su horario lo permite. Prohibiese a los diputados ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo del Congreso Nacional. Igualmente les está prohibido gestionar nombramientos de cargos públicos. No podrán percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los de diputado, ni integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado. Los diputados que, luego de haber sido elegidos, acepten nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de la Función Ejecutiva, perderán su calidad de tales.

Como se podrá colegir, el establecimiento de normas es el parámetro de medición del desempeño basado en disposiciones legales, reglamentos como por ejemplo dentro del sector público: la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Reglamento de Responsabilidades y de Bienes, Ley de Contratación Pública, Ley de Seguridad Nacional y su Reglamento General, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, Ley de Régimen Municipal, etc.

4.2.1.2 MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO

El control no es un fin en sí mismo sino un medio para mejorar el desempeño de un sistema controlado; sus características son determinados por éste.

Respecto a los controles físicos y administrativos, se investigan las causas de la desviación e identifica diversas alternativas de acción posibilitando una apreciación evolutiva de los resultados y transformando la fase de planeación en objeto de crítica de manera que permita comparar las premisas y criterios de actuación con los hechos observados durante la ejecución.

El propósito de medir el desempeño no constituye solamente el buscar la acción correctiva sino también la búsqueda del conocimiento con base en la experiencia y el crecimiento organizacional e institucional.

4.2.1.3 CORRECCIÓN DE DESVIACIONES

Constituye el punto donde el control puede concebirse como parte del sistema total de administración y ponerse en relación con las demás

funciones administrativas. En tal razón, se puede corregir las desviaciones rediseñando los planes o modificando las metas, considerando las normas que constituyen la parte fundamental de la estructura organizacional.

A través del estudio y análisis del sistema de control interno se comprueba la confiabilidad de la información financiera, administrativa y operativa que es una de las características esenciales que determina la validez de ésta.

4.2.2 COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES A EVALUAR DE CONFORMIDAD CON LAS NORMAS TÉCNICAS DE CONTROL INTERNO EXPEDIDAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

Las Normas Técnicas de Control Interno constituyen una de las fortalezas del sector gubernamental para las áreas administrativa, operativa, financiera y técnica, las mismas que al ser aplicadas con oportunidad son factores de prevención garantizando la integridad y el buen manejo de los fondos públicos.

El mantener sólidos sistemas de control interno es de responsabilidad absoluta de los administradores del Estado y de toda gestión empresarial, por consiguiente, la aplicación de las normas coadyuvan en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales y del Estado para lograr eficiencia en las actividades y constituirse en verdaderos factores de desarrollo a base de mecanismos idóneos de supervisión, cumplimiento y observancia de las leyes y reglamentos respectivos.

En consecuencia, existe la necesidad de aplicar y respetar el marco normativo para responder ante la ciudadanía por las concepciones relacionadas con la calidad de los servicios y productos, así como la conducta y comportamiento individual y colectivo frente a las obligaciones y responsabilidades asumidas en los distintos sectores de salud, educación, nutrición, vivienda básica y si por medio de la gestión realizada se han obtenido los resultados previstos considerando los parámetros de costo y tiempo factores que inciden directamente en la seguridad y desarrollo de la población.

A continuación se describen las normas que facilitaran el control y evaluación correspondiente a través de la Auditoría de Gestión en los aspectos: generales, gerenciales, recursos humanos, sistemas de información computarizados, proyectos, presupuesto, adquisición y ventas, administración de bienes y valores, tesorería y deuda pública.

CÓDIGO	TÍTULO
130-00	GENERALES
-01	Elementos del control interno
-02	Actitud hacia el control interno
-03	Control interno previo
-04	Control interno concurrente
-05	Control interno posterior
-06	Auditoría interna
-07	Formularios y documentos
-08	Documentación de respaldo y su archivo
-09	Sistemas de registro
-10	Conciliaciones
131-00	GERENCIALES
-01	Delimitación de responsabilidades
-02	Separación de funciones incompatibles
-03	Autorización de operaciones
-04	Información gerencial
132-00	RECURSOS HUMANOS
-01	Selección de personal
-02	Actuación de los servidores
-03	Capacitación y entrenamiento
-04	Evaluación e incentivos
133-00	SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMPUTARIZADOS
-01	Sistemas nuevos o actualización de los existentes
-02	Producción, operación y mantenimiento
-03	Acceso a los sistemas y modificación de la información
-04	Ingreso de datos para procesamiento
-05	Transacciones rechazadas
-06	Procesamiento y entrega de datos
-07	Segregación de funciones
-08	Cambios a los programas
-09	Seguridad general en los centros de procesamiento de datos
-10	Utilización de los equipos, programas e información institucional
-11	Aprovechamiento de los recursos computarizados del sector público
134-00	PROYECTOS
-01	Autorización
-02	Organización
-03	Financiamiento
-04	Ejecución

CÓDIGO	TÍTULO
135-00	PRESUPUESTO
-01	Responsabilidad por el control presupuestario
-02	Control durante la ejecución del presupuesto
-03	Control previo al compromiso
-04	Control previo a la obligación
136-00	ADQUISICIÓN Y VENTAS
-01	Adquisiciones y distribución de bienes
-02	Ventas de bienes y servicios
-03	Adquisiciones y ventas de inversiones financieras
137-00	ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y VALORES
-01	Análisis de valores por cobrar
-02	Estados de cuenta de los deudores
-03	Constatación física
-04	Custodia, salvaguardia y mantenimiento
-05	Identificación, organización y protección de las existencias
-06	Uso de los activos fijos
-07	Identificación de los activos fijos
-08	Bajas de bienes
-09	Arrendamiento de bienes
-10	Concesiones para construcción y explotación de obras públicas
138-00	TESORERÍA
-01	Determinación de los ingresos
-02	Recaudación y depósito de los ingresos
-03	Constancia documental de la recaudación
-04	Verificación de la recaudación
-05	Medidas de protección de las recaudaciones
-06	Fondos fijos de caja chica
-07	Arqueos sorpresivos del efectivo
-08	Cuentas corrientes bancarias
-09	Conciliaciones bancarias
-10	Control previo al pago
-11	Pago de remuneraciones
-12	Cumplimiento de obligaciones
139-00	DEUDA PÚBLICA
-01	Contratación de préstamos

Gráfico: 8

Fuente: Normas Técnicas de Control Interno, Acuerdo 017-CG, Contraloría General del Estado, 1994.

5.1 FASE III.- EJECUCIÓN

Esta fase inicia las actividades una vez seleccionados los componentes, cuentas, áreas estratégicas o críticas a ser examinados a base de pruebas sustantivas, alcance del trabajo, programas y procedimientos a ejecutar y continúa con la obtención de información adicional.

En esta parte del proceso de la auditoria, se debe identificar claramente cual es el enfoque para examinar, verificar y evaluar los resultados obtenidos por la unidad sujeta de análisis correspondientes al cumplimiento de la misión, visión, objetivos, metas y la calidad esperada por el usuario o cliente.

Los procedimientos a aplicar deben ser concebidos para conocer con razonable seguridad, las causas que originan los problemas, factores adversos, desviaciones y obstáculos que dan lugar a los hallazgos de auditoria y los efectos que estos producen en la gestión administrativa, financiera, operativa y técnica, derivados de la comparación entre la forma como se desarrollan las actividades examinadas y los parámetros dados en las disposiciones normativas y reglamentarias que rigen dicha operación.

Para evaluar los resultados se debe reunir evidencia suficiente, competente, relevante e irrefutable que permita a base de indicadores verificables objetivamente, medir el desempeño de la unidad auditada.

Por lo tanto, se debe utilizar técnicas de auditoria, como medios idóneos para obtener información y evaluar los resultados.

5.2 EXAMEN PROFUNDO DE ÁREAS QUE GENERAN PROCESOS CRÍTICOS

En esta parte del examen, se realizará un análisis para establecer las causas que originan las desviaciones detectadas a través de la evaluación del sistema de control interno, efectuado en la Fase II, determinando y calificando el nivel de riesgo y confianza del componente, área estratégica o de resultado clave sujeto a evaluación.

A base de estos indicadores, en el examen profundo de las áreas que generan procesos críticos debe recolectarse evidencias que demuestren el impacto que estos producen en los resultados de la gestión evaluada, relacionando con la misión, objetivos y metas, estrategias y políticas programadas por el Estado, entidades u organizaciones.

Estos hallazgos de auditoria ameritan mayor análisis y por consiguiente la aplicación de pruebas sustantivas con programas a la medida, cuyo enfoque debe satisfacer las afirmaciones de eficiencia, eficacia y calidad.

5.3 USO ESQUEMÁTICO DE LAS TÉCNICAS PARA LA OBTENCIÓN DE EVIDENCIA SUFICIENTE, COMPETENTE, RELEVANTE E IRREFUTABLE EN EL PROCESO DE LA AUDITORIA DE GESTIÓN

A continuación se describen las principales técnicas utilizadas durante las fases de la Auditoria de Gestión, las mismas que no excluyen otras técnicas o prácticas que pueden requerirse dependiendo de las necesidades del auditor.

TÉCNICA DE USO COMÚN	DESCRIPCIÓN	FASE
<ul style="list-style-type: none"> " Observación " Investigación " Revisión selectiva 	<ul style="list-style-type: none"> " Análisis General y Diagnóstico Comparativo. 	I
<ul style="list-style-type: none"> " Verificación " Investigación " Observación " Análisis 	<ul style="list-style-type: none"> " Planificación Específica " Evaluación del sistema de control interno. 	II
<ul style="list-style-type: none"> " Confirmación " Verificación " Investigación " Análisis 	<ul style="list-style-type: none"> " Ejecución 	III
<ul style="list-style-type: none"> " Confirmación 	<ul style="list-style-type: none"> " Comunicación y presentación de resultados 	IV
<ul style="list-style-type: none"> " Verificación " Investigación " Análisis " Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> " Seguimiento y evaluación 	V

Gráfico: 9

Elaboración : El Autor

Es imposible en cualquier trabajo de auditoria llegar a obtener certeza absoluta, sin embargo, dentro de la formación de juicios de valor expresados por el auditor, existe cierto grado de seguridad para sostener su criterio mediante el cual puede revelar los hechos con plena confianza de que no está haciendo una afirmación audaz o arriesgada, aún cuando no tenga la certeza absoluta de ella. A este grado de seguridad, dictado

por la prudencia se le conoce como certeza moral, la misma que el auditor debe alcanzar para dar su opinión de manera objetiva y profesional.

5.3.1 TIPOS DE EVIDENCIA

- **EVIDENCIA SUFICIENTE**

Se producen cuando los resultados de una sola prueba de auditoría o por la ocurrencia de varias, se alcanza el objetivo de lo buscado.

- **EVIDENCIA COMPETENTE**

Se refiere a hechos, circunstancias o criterios que realmente tienen relevancia cualitativa dentro de lo examinado para adquirir la certeza de que estos se están analizando o investigando.

- **EVIDENCIA RELEVANTE**

Se presenta cuando de la documentación examinada se generan problemas o hallazgos importantes que son necesarios comunicar y por consiguiente resolverlos.

- **EVIDENCIA IRREFUTABLE**

Seguridad y certeza de que los hechos comentados, no son susceptibles de objeción.

Considerados estos elementos, el auditor estará en condiciones de dar importancia relativa a cada uno de los hallazgos a base del análisis de las situaciones y detección de las desviaciones que pueden generar la

determinación de procesos críticos, razón por la que se deberá iniciar un examen profundo.

5.4 EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN

En la Auditoria de Gestión es necesario la clara comprensión de los resultados esperados y reales en relación a los objetivos y metas para medir y compararlos con ellos y, además establecer los aspectos favorables, criterios de éxito o fracaso en la gestión.

Por lo tanto, en el examen profundo de las áreas estratégicas o de resultado clave que generan procesos críticos se aplicarán varias técnicas para la obtención de evidencia, hechos que serán revelados a través de la comunicación parcial de resultados, tal como lo dispone el artículo 296 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Como ejemplo, en esta fase se puede considerar el estudio y análisis del cumplimiento de la Planeación de la Seguridad Nacional, la misma que habría la necesidad de separarla en dos componentes, esto es, la Fase Política y la Fase Estratégica.

La primera de las citadas, se desarrolla a nivel nacional y es de responsabilidad del gobierno, en la cual se establecen los Objetivos Nacionales Permanentes, los mismos que son la definición de aquello que el Estado se propone alcanzar, mediante la correcta interpretación de los intereses y aspiraciones del pueblo.

En sí, la responsabilidad fundamental del gobierno es la de conducir al Estado hacia el logro de sus verdaderas aspiraciones nacionales e intereses vitales, entre los cuales el de mayor importancia es la supervivencia y para lograr la misma, es necesario e indispensable que el

Estado fortalezca la seguridad nacional y el desarrollo integral, sin dejar de lado, varios factores y variables que inciden en la naturaleza de los objetivos tales como la situación política estratégica, las estructuras económicas, las relaciones con países vecinos, amigos, aliados y potenciales adversarios.

En tal virtud, se determinará si los diferentes gobiernos del Estado ecuatoriano cumplen con esta responsabilidad y además, observan los Objetivos Nacionales Permanentes, los mismos que se encuentran determinados implícitamente en la Constitución Política de la República, tales como:

- Integración Nacional
- Justicia Social
- Desarrollo Integral
- Democracia
- Integridad Territorial
- Soberanía
- Seguridad

De aquí nace la concepción política nacional, una vez establecidos los Objetivos Nacionales Permanentes, definidos a largo plazo, mismos que dan lugar al análisis de los Objetivos Nacionales Actuales, considerados en menor tiempo que los primeros y que se plasman en el plan de gobierno, emitido por el Presidente de la República.

Por consiguiente existirá la necesidad de evaluar los objetivos previstos por el gobierno y las estrategias establecidas para alcanzarlos, así como los principios, su orientación, normas, directivas y sus propias políticas aplicadas en los campos interno, externo, económico y militar.

Todos estos elementos a evaluar dependen exclusivamente del gobierno de turno al adoptar las políticas y como ejemplo se puede citar los siguientes:

- a. Para alcanzar el Objetivo Nacional Permanente de Integridad Territorial.

Finalidad: Fortalecer los derechos territoriales del Ecuador.

Objetivo Nacional Actual:

Consolidar nuestros límites con los países vecinos, mediante la creación de fronteras vivas y atención gubernamental a las zonas fronterizas.

- b. Para alcanzar el Objetivo Nacional Permanente de Soberanía Nacional

Finalidad: Alcanzar la máxima independencia y capacidad de decisión autónoma.

Objetivo Nacional Actual

Mantener la capacidad soberana del estado ecuatoriano que le permita autogobernarse sin influencias ni presiones internas o externas, así como defender sus derechos ante la comunidad internacional.

- c. Para alcanzar el Objetivo Nacional Permanente de Integración Nacional

Finalidad: Lograr y mantener la unidad nacional.

Objetivo Nacional Actual

Aplicación de arbitrios inmediatos y efectivos a fin de elevar el nivel de vida de los sectores deprimidos.

Para cada uno de los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales, el gobierno debe mantener este esquema para delinear su gestión,

durante el período establecido y es de su absoluta responsabilidad el cumplimiento, de allí que a través de la Auditoría de Gestión se puede monitorear y evaluar el desempeño y la consecución de los mismos en cada Frente de Acción de la Seguridad Nacional de conformidad a las misiones específicas establecidas a fin de que estos no queden únicamente como simples enunciados en perjuicio de la comunidad.

El segundo componente, esto es, la fase estratégica y que es de responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, conjuntamente con los directores de los frentes de acción de la Seguridad Nacional y los ministerios, se puede evaluar considerando tres niveles, así:

- Nacional,
- Sectorial, y
- Operacional

Para el análisis y evaluación en el nivel nacional a través de la Auditoría de Gestión, se deberá considerar 5 subfases que se detallan a continuación:

Subfase 1: Apreciación político estratégica de la situación nacional e internacional.

Subfase 2: Determinación de objetivos y políticas de seguridad.

Subfase 3: Determinación de áreas estratégicas.

Subfase 4: Redacción del concepto estratégico de seguridad nacional.

Subfase 5: Planes o directivas básicos de seguridad.

De los resultados obtenidos se desprenderán deducciones respecto a las conclusiones relativas a: aspectos favorables y factores adversos que afectan de manera directa, positiva o negativamente a la seguridad y desarrollo del país, a los Objetivos Nacionales Permanentes y a las expresiones política, sicosocial, económica y militar del Poder Nacional.

Tomando en consideración los aspectos favorables y factores adversos, se procederá a elaborar un juicio de valor, que permita juzgar lo positivo y negativo de las conclusiones obtenidas y que representen la capacidad real de las posibilidades y limitaciones del poder nacional actual, en relación a la situación internacional o nacional.

Como se había indicado en párrafos anteriores, en esta fase de la auditoria se pretende identificar claramente las áreas estratégicas o áreas de resultado clave que están generando procesos críticos o producen antagonismos para evaluarlos con mayor detenimiento y profundidad, a fin de conocer si existe la ~~voluntad~~ ~~humana~~ de oponerse a los objetivos nacionales.

Identificados los antagonismos se someterán a un nuevo análisis con el objeto de identificar aquellos tras los cuales existe un ~~poder~~ de tipo: político, sicosocial, económico o militar, que los sustenta; en cuyo caso pasan a constituirse en presiones.

Determinadas las presiones se analizarán para ser confrontadas tanto con la política como el poder nacional con el objeto de identificar cuales presiones disponen del ~~poder~~ suficiente con capacidad de enfrentar al poder nacional en iguales o mejores condiciones y convertirse en presiones dominantes en virtud del poder que las apoya, a que Objetivos Nacionales Permanentes afecta y en que expresiones del poder inciden.

Concluido el análisis y determinados los factores que generan los procesos críticos, se puede emitir recomendaciones a los factores adversos que no pasaron a antagonismos, a los antagonismos que no pasaron a presiones y a las presiones que no pasaron a presiones dominantes.

Las recomendaciones son consideradas acciones estratégicas para tratar de ubicar posibles soluciones a las desviaciones y deficiencias detectadas en el plan de gobierno que sin lugar a dudas afectan a los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales.

5.4.1.1 ATRIBUTOS DE UN HALLAZGO

Es importante para desarrollar un hallazgo de auditoria identificar técnicamente sus atributos: condición, criterio, efecto, causa de manera que permitan evidenciar en forma suficiente y competente los resultados de la gestión generados por la situación actual, considerada crítica y trascendente, tal como se demuestra a continuación:

- a. Ejemplo para valorar un hallazgo significativo en un Centro Hospitalario, en el área de urgencias médicas respecto al crecimiento del índice de mortalidad bruta.

TOTAL FALLECIDOS * 100 = Se podrá expresar así:
EGRESOS

- CONDICION** → Situación actual = Mortalidad Bruta = 6%
- CRITERIO** → Normas aplicables = Mortalidad Bruta < 4%
- EFECTO** → Costo innecesario = Mayor número de fallecidos
- CAUSA** → Razones de la desviación:

Incumplimiento de las normas asistenciales determinadas por factores tales como:

- “ Diagnóstico presuntivo y tratamiento no adecuado por el personal médico de turno
- “ Ingreso no oportuno en el área de urgencias médicas
- “ Fallos en tratamiento de urgencia como: traqueotomía, transfusión, oxígeno, etc.
- “ Riegos anestésicos no evaluados
- “ Complicaciones post operatorias
- “ Remisión tardía por otra unidad
- “ Demoras en la casa
- “ Otros

Estos atributos pueden ser medidos a través de estándares y comparados con los resultados o indicadores de la gestión para evaluar la eficacia y consecución de los objetivos sean estos, nacionales permanentes, actuales o también propuestos por la entidad u organismo según sea el caso.

- b. Identificar el hallazgo en el proceso de selección de personal para el área de ingeniería de un consejo provincial

TÉCNICOS CONTRADOS PARA EL ÁREA

_____ * 100 = Tendríamos :

TÉCNICOS ESTIMADOS PARA EL ÁREA

CONDICION → Situación actual = El 50% del personal del área de Ingeniería es técnico, el otro 50% es administrativo. (Se recluta personal sin concurso y tampoco reúne requisitos.)

CRITERIO → Normas aplicables = De acuerdo al reglamento Interno, esta área debe funcionar con el 90% de personal técnico tal como lo dispone la NTCI: 132-02 - Selección de Personal

EFFECTO → Costo innecesario = Personal no idóneo e incremento del gasto corriente. Pérdida de confianza en el servicio Confianza en el servicio Disminuyen niveles de eficiencia en el servicio Desviación indeseada del 40%.

CAUSA → Razones de la desviación =

- Injerencia política
- Escaso apoyo de las autoridades de turno
- Falta de coordinación con el Departamento de Recursos Humanos
- Desconocimiento de la normatividad a aplicar

Para poder comparar entre la situación actual y el criterio, es importante disponer de normas técnicas específicas, de consumo, índices, parámetros, los mismos que deben ser definidos por los órganos rectores correspondientes. Esto generará mayor información que permita sustentar una evidencia cualitativa y cuantitativa de los resultados logrados.

5.5 CRITERIOS GENERALES PARA CONFIGURAR SOLUCIONES IMPRESCINDIBLES PARA SUPERAR LAS DESVIACIONES O DEFICIENCIAS

La propuesta de acciones correctivas se plantea sobre la base de las siguientes interrogantes:

“ ¿Qué puede cambiar?

Si se evidencia en áreas estratégicas importantes o áreas de resultado clave de la organización, debilidades que afectan a la gestión, al producto, a la calidad e inciden en los niveles de eficiencia, generando un servicio más costoso, sin embargo, de que oportunidades y alternativas se dispone para mejorar, crecer y competir en condiciones favorables.

“ ¿Qué efectos externos tendrá?

Mejorar la posición competitiva, fortalecer su permanencia y satisfacer las necesidades de los consumidores o usuarios del servicio. Desde el punto de vista cualitativo incrementar la IMAGEN como organización.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

“ **¿Cómo afectaría a la gestión?**

Elevar los niveles de eficiencia, a fin de alcanzar la mayor productividad.

“ **¿Qué amenazas existen?**

Cuáles son los riesgos que tenemos que asumir y como vamos a monitorear la gestión.

Fuente: Guía de Auditoria de Gestión, Cuba

6.1 FASE IV.- COMUNICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

6.2 COMUNICACIÓN DURANTE LA AUDITORIA

El informe es el producto final del proceso completo de la Auditoria de Gestión, en consecuencia no sólo corresponde a las últimas semanas de labor, es una actividad que se inicia con el análisis de los antecedentes y de la situación actual, fase que se encuentra inmersa en el Análisis General y Diagnóstico Comparativo.

La auditoria gubernamental prevé una serie de acciones que tiene relación directa con la comunicación de resultados, de manera verbal y escrita de conformidad a lo previsto en el artículo 296 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y su respectivo reglamento para la aplicación, tanto para los funcionarios de la entidad auditada, como para la jefatura de la unidad de auditoria.

La comunicación se realizará en los siguientes momentos estratégicos:

a.- Al comunicar el inicio de la auditoria

Se notificará el inicio del examen a los funcionarios de la entidad a través del artículo 11 del Reglamento de Responsabilidades y la Norma Técnica de Auditoria Gubernamental 333-05.

b.- Al entrevistar a los principales funcionarios

Se manifestará el propósito del examen, identificarán problemas, indagará sobre la aplicación de las recomendaciones emitidas en auditorias anteriores y se realizarán sugerencias verbales preliminares.

c.- Al informar sobre la evaluación del sistema de control interno.

Se expondrá los resultados obtenidos, en forma verbal y escrita de los aspectos favorables, factores adversos, antagonismos, presiones y presiones dominantes, en las que se incluirán deficiencias y desviaciones detectadas en el sistema de control.

d.- Al informar verbalmente sobre las conclusiones relativas a los componentes examinados.

Se requerirá información adicional y obtendrá comentarios u opiniones que respalden o desvirtúen los hallazgos encontrados.

e.- Al presentar conclusiones escritas sobre los componentes examinados.

Se pretenderá comunicar formalmente a la administración de la entidad, los hallazgos sobre los que existió una comunicación verbal previa y así confirmar las conclusiones de auditoria.

f.- Al convocar a la administración para comunicar los resultados

Se aspirará invitar a los funcionarios de la entidad auditada para que participen en la reunión dirigida a presentar los resultados obtenidos

en el examen. Por lo tanto, se requiere de una agenda con los principales hallazgos a ser tratados.

g.- Al realizar la conferencia final para dar a conocer los resultados.

Se comunicará en forma verbal los principales comentarios, conclusiones y recomendaciones constantes en el informe de auditoría, con la descripción suficiente para identificar su importancia.

El contenido total del informe debe ser comentado conjuntamente con los ejecutivos responsables de la gestión institucional.

h.- Al presentar oficialmente el informe de auditoría

El informe entregado al titular de la entidad, expresará los resultados del examen en forma objetiva, clara, concisa y constructiva.

Su contenido debe incluir, por lo menos:

- “ Principales problemas en las operaciones y administración de los recursos.
- “ Cumplimiento de disposiciones legales y normatividad interna.
- “ Oportunidades y amenazas del entorno, así como, fortalezas y debilidades de la organización.
- “ Propuestas de solución con definición de etapas, acciones, responsables, tiempos de ejecución, costos y beneficios.

Adicionalmente, como propuesta del desarrollo de la presente Tesis se podría incluir un anexo que contenga lo siguiente:

- Descripción de los Aspectos Favorables y Factores Adversos, como resultado del estudio y análisis del componente, cuenta, área estratégica o área de resultado clave que genera procesos críticos, encuadrados en las expresiones Político, Psicosocial, Económico y Militar.
- Determinación de Juicios de Valor, de manera que permitan juzgar lo positivo y lo negativo de los hallazgos y conclusiones obtenidas y emitir un concepto que refleje y represente la capacidad real respecto a las posibilidades y limitaciones del Poder Nacional Actual, en relación a la situación nacional.

La comunicación de resultados debe estar presente en las cinco fases del proceso de la Auditoría de Gestión y de su oportunidad dependerá en gran medida la aplicación de las acciones correctivas.

6.3 PRODUCTOS DE LA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

Al concluir la Auditoría de Gestión, debe generar los productos que a continuación se detallan:

- Informe de Auditoría de Gestión
- Síntesis del informe
- Memorando de antecedentes
- Acta de la conferencia final de comunicación de resultados

6.3.1 Utilidad del informe de Auditoría de Gestión

- Promover la eficiencia, eficacia y calidad en el desempeño de la unidad sujeta a examen.
- Fomentar en la administración gerencial la utilización de indicadores para medir la gestión.

- Programar la fase de control y seguimiento.

7.1 FASE V.- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

7.2 Seguimiento

Presentado el informe de Auditoria de Gestión y cuando se considere oportuno, se efectuará el seguimiento a fin de verificar el grado de cumplimiento de las acciones correctivas respecto a las recomendaciones, observaciones y sugerencias formuladas.

El seguimiento permitirá la revisión sistemática de las actividades planificadas y la efectividad de las decisiones gerenciales adoptadas por la administración de la entidad o unidad administrativa auditada, dirigidas a corregir el problema identificado y mejorar el desempeño.

7.2.1 Proyecto de plan de seguimiento

Debe tener la estructura y presentación similar a la planificación formulada para control de gestión, donde se indique de manera concisa lo siguiente:

- “ Tiempo necesario para practicar el primer seguimiento derivado del lapso mínimo que permitirá detectar cambios en el desempeño de la unidad, en función de la planificación, para implementar las acciones correctivas realizadas por la administración o el Gobierno Nacional.
- “ Objetivos del seguimiento
- “ Alcance
- “ Metodología general
- “ Criterios utilizados en la evaluación
- “ Determinación del tiempo necesario para efectuar el seguimiento
- “ Variables e indicadores de gestión a ser considerados

- “ Identificación de las personas responsables que contribuirán con el seguimiento
- “ Determinación de los instrumentos que permitirán la participación en el seguimiento .

Poner en práctica el seguimiento proyectado como fase final de las actividades de control de gestión requiere contar con la planificación exhaustiva de cada actividad que finalizará con la redacción de un nuevo informe de gestión

La información generada en el seguimiento se utilizará para planificar o reorientar actuaciones futuras relacionadas con la unidad examinada.

7.2.2 Incorporación de las personas responsables

Dependiendo del alcance de la Auditoría de Gestión, se decidirá la incorporación de las personas responsables e inclusive representantes de los sectores de la comunidad, identificados como usuarios del bien o servicio proporcionado por la unidad sujeta a análisis, y que servirán como proveedores de información a través de encuestas periódicas, mesas de trabajo o cualquier instrumento o técnica que considere adecuada para el seguimiento.

7.2.3 Resultados del seguimiento

Al concluir el seguimiento se presentará un informe que contenga:

- “ El grado de cumplimiento de las acciones correctivas
- “ Los logros relevantes de las medidas adoptadas que puedan servir de modelo para otras entidades e instituciones

- “ El incumplimiento de las recomendaciones y en caso de ser justificado, se enlistará las acciones pendientes y explicará los motivos por las cuales se encuentran en esa condición.

De los resultados obtenidos, se determinará la necesidad de continuar con seguimientos periódicos y controlar la gestión de unidades distintas pero interrelacionadas con la actual o proponer planes de control futuros que sirvan para medir la continuidad en la calidad del desempeño de la entidad o unidad administrativa bajo examen.

7.2.4 Aplicación de sanciones

A base de lo previsto en los artículos 109, 120, 121, 122 y especialmente el 212 de la Constitución Política, la Contraloría General del Estado, determinará si los administradores emprendieron acciones reales que incidan en la optimización de los procesos con el fin de mejorar su desempeño; caso contrario si su desenvolvimiento es impreciso y poco orientado al cumplimiento de los objetivos y metas previstos, establecerá las causas por las cuales no implementaron las acciones correctivas pertinentes y se aplicarán las sanciones a que hubiere lugar de acuerdo al grado de inobservancia por acción u omisión, según lo determinen los reglamentos respectivos.

7.3 Evaluación

El Auditor de Gestión para evaluar puede considerar los siguientes criterios:

- Diferencias monetarias entre antes y después del rediseño, al utilizar este método le permitirá cuantificar la situación económica tangible, sobre todo, en los períodos iniciales. Por lo tanto, los resultados de

cada proceso rediseñado se presentarán objetivamente sustentados con documentos de soporte en el que conste el ahorro porcentual para los cambios propuestos y la suma total anual.

- El retorno sobre la inversión, perfecciona el método anterior al incluir los gastos en que debe incurrirse para generarlos. Este concepto no funciona si no se relacionan correctamente los períodos de generación y la ejecución de alternativas.
- La satisfacción de clientes, solo es demostrable y medible con la ejecución de muestreos estadísticos o aplicación de cuestionarios, que requieren una cuidadosa preparación y provean resultados de aceptable precisión.
- La reducción de tiempos de variables críticas plenamente identificadas, considerado como factor importante para evaluar los resultados.

Concluida la evaluación, todavía quedan varios procedimientos por cumplir, entre los que se puede citar los siguientes:

- Valorar los aspectos favorables o positivos constatados durante esta fase, puesto que esta identificación servirá de estímulo para todos los funcionarios, empleados y demás personas generadores de información y resultados que son parte del proceso. En tal virtud, los logros obtenidos indican aciertos metodológicos y sirven para confirmar el cumplimiento de la misión y los objetivos institucionales a través de las políticas y estrategias de acción trazadas.
- Al detectar factores adversos, desviaciones, deficiencias y debilidades, es necesario distinguir, diferenciar y priorizar exactamente el tipo de problemas que afectan, al Sistema Nacional de Planificación, tal como se dispone en la Constitución Política de la República, determinando la Concepción Política Nacional en la que

se establece los lineamientos generales sobre políticas de estado a largo plazo, traducidos en los Objetivos Nacionales Permanentes y de Gobierno a corto y mediano plazo, expresados en los Objetivos Nacionales Actuales, relacionados con la seguridad y desarrollo del Estado y específicamente con los aspectos relacionados a la política interna, externa, económica y militar, según constan en el artículo 254, del Decreto 1133, de 17 de enero del 2001. Sólo de este modo se podrá tomar las decisiones necesarias en los distintos niveles de trabajo. No todos los problemas tienen igual importancia ni tampoco pueden solucionarse del mismo modo y facilidad. En tal razón, se debe determinar:

- i. Cuáles resultan más graves, considerando áreas estratégicas y procesos críticos.
- ii. Cuáles pueden superarse a corto, mediano y largo plazo, y
- ii. Cuáles deben estimarse más que problemas como condicionamientos de muy difícil superación.

Esta priorización es imprescindible a efectos de mantener una importancia relativa sobre cada uno de ellos.

- Tomar decisiones operativas requiere medidas concretas y no sólo buenas intenciones, por lo que deberá contarse con:
 - i. El consenso y aceptación de los involucrados.
 - ii. Un plan y cronograma específico que garantice la optimización de los recursos, métodos de aplicación y tiempos necesarios a utilizar.
- Controlar y evaluar el cumplimiento será la mejor alternativa y consecuencia lógica de una evaluación, es comprender que sin el



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

control periódico de las acciones, será muy difícil superar las limitaciones y los factores adversos. Si transcurrido el tiempo fijado para establecer cómo se han implementado las decisiones y el resultado que están produciendo, todavía no se han puesto en marcha.....*j entonces si será hora de evaluar qué está pasando!*

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES:

- ◆ La estabilidad es una condición esencial en todas las actividades del ser humano. Quienes la valoran, conceptúan que no puede haber desarrollo económico sin seguridad y que por consiguiente estas se originan en la continuidad de las acciones que ejercen quienes trabajan en el sector público y privado.
- ◆ La administración pública, esta afectada por la falta de definición clara de objetivos, metas y estrategias precisas para cristalizarlas; desorden administrativo y deficiente organización que se refleja en una excesiva normativa jurídica, obsoleta, confusa, rígida y aún contradictoria, inobservancia de principios y normas profesionales de aceptación general, incluyendo procedimientos lentos, engorrosos y que muchos de ellos no agregan valor alguno en los aspectos sociales, culturales, económicos y políticos.
- ◆ La Auditoria de Gestión tiene como objeto el estudio del proceso administrativo y las operaciones de las organizaciones e instituciones con miras a emitir opinión sobre la habilidad de la gerencia respecto a la gestión cumplida y el grado de eficiencia, eficacia y calidad de las actividades del ente controlado. No solo es apropiada cuando las presiones externas hacen indispensables una reestructuración, sino que puede ser la consecuencia material de evaluaciones positivas o negativas en cada uno de los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional, esto es, Interno, Externo,

Económico y Militar, que son los organismos de supervisión de la Planificación de Seguridad Nacional.

- ◆ Si gobernantes, ejecutivos y gerentes gubernamentales no asumen la función y aplicación del control de gestión, el riesgo institucional o empresarial será muy alto y por consiguiente puede afectar a la seguridad y al desarrollo, como es el caso de los Ministerios de Estado que forman parte de los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional, a los mismos que se les ha asignado responsabilidades de conformidad al artículo 41 de la Ley de Seguridad Nacional.
- ◆ El Auditor Gubernamental tiene la facultad para llevar a cabo la Auditoria de Gestión, entendida como el examen objetivo, sistemático y profesional que tiende a sugerir mejoras frente a la detección de debilidades, desviaciones, deficiencias y factores adversos precisamente de control interno.
- ◆ El control de gestión es inherente a la gerencia y su evaluación a la Auditoria de Gestión, en consecuencia, es importante el involucramiento de los auditores internos y externos, ya que si bien no coadministran, tienen la responsabilidad de evaluar el control de gestión como paso previo para ejecutar los procedimientos auditoria.
- ◆ La aplicación de la Auditoria de Gestión debe incluir a todas las operaciones generadas en el sector público, mas aún sobre aquellas sociedades o compañías cuyo patrimonio en su totalidad le pertenece al Estado ecuatoriano, en razón de que este tipo de auditoria, tiene una visión a nivel macro y un alcance integral partiendo del análisis del insumo-producto hasta considerar la evaluación de los niveles en la planificación estratégica, estructural y operativa.

- ◆ La relación existente entre el control, la Auditoría de Gestión, la seguridad y el desarrollo se fundamenta en la ciencia administrativa y por consiguiente en el proceso administrativo, tomando en consideración que cada una de las referidas guardan íntima relación. No se puede hacer referencia a la auditoría si no existe control de cualquier naturaleza que este sea, ni tampoco puede haber desarrollo sin seguridad. De allí la importancia que tiene la educación, cultura y conocimiento actualizado para incrementar la productividad y competitividad de toda una sociedad, visualizando con nueva mentalidad y actitud al cambio pero con calidad las diversas actividades de las que somos parte dentro del Estado, independientemente de la relación contractual con el sector público o privado.
- ◆ El control y la auditoría está representado por un *proceso* por lo que normalmente en administración se conoce como *sistema operativo* que permite identificar cualquier parte de una organización, entidad, institución o del Estado, que toma insumos y los transforma en resultados o productos de mayor valor reflejados en servicios tangibles e intangibles, como es el caso de la salud, educación, estabilidad, seguridad, paz social, entre otros y que a su vez involucra la retroalimentación como base para la toma de decisiones por parte de la alta gerencia, administradores y gobernantes respecto a las expresiones política estratégica de la situación nacional.
- ◆ La concepción del control exige la participación de los gobernantes, autoridades, funcionarios, servidores, empleados y ciudadanía, especialmente respecto a la orientación de su conducta expresada en una filosofía de calidad y al cumplimiento irrestricto de lo previsto

en la Constitución Política y las leyes de la República, como es el caso del Capítulo 7, De los Deberes y Responsabilidades, artículo 97.

- ◆ La Auditoria de Gestión debe considerar para su evaluación como insumo a los Objetivos Nacionales Permanentes como la expresión de la voluntad, intereses y aspiraciones del pueblo, que en una determinada fase de su evolución histórica, la nación trata de satisfacer, para lograr la seguridad, desarrollo y bienestar de la comunidad.
- ◆ Los insumos, procesos, productos, servicios y bienes, sintetizan un sin número de elementos que son susceptibles de medición y adaptación a cambios mediante la permanente renovación de sus estructuras y prácticas a base de evaluar los resultados obtenidos y transformarlos en indicadores de gestión para compararlos en virtud de las aspiraciones de la sociedad ecuatoriana a corto, mediano y largo plazo respecto de los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales.
- ◆ A base de la retroalimentación se pueden describir los problemas estructurales administrativos, financieros, técnicos y operativos más importantes, dando lugar a proponer políticas nacionales e institucionales acompañadas de estrategias que señalen los cursos de acción para entrar en un proceso de recuperación, seguridad y desarrollo del pueblo ecuatoriano a base de cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y normativas pertinentes.
- ◆ El Sistema Nacional de Planificación se encuentra establecido en la Constitución Política de la República, determinando la concepción política nacional en la que define los lineamientos generales sobre

las políticas de Estado a largo plazo expresados en los Objetivos Nacionales Permanentes de Integración Nacional, Justicia Social, Desarrollo Integral, Democracia, Integridad Territorial, Soberanía, Seguridad, sobre los cuales a través de la Auditoría de Gestión y el control se puede evaluar periódicamente su cumplimiento.

- ◆ El Auditor Gubernamental y especialmente el de Gestión debe conocer los principios administrativos, Objetivos Nacionales Permanentes y fundamentos básicos del Sistema Nacional de Planificación, a fin de que le permita desarrollar habilidades administrativas y enfocar el análisis del control de gestión en forma estratégica, es decir, identificar a los organismos e instituciones del Estado en su entorno real, presente y futuro. Además, debe especializarse en evaluar y controlar a la organización con un enfoque sistémico integral interno como externo a base de la planificación y en este caso a nivel de Estado, considerando la metodología para el Planeamiento de la Seguridad Nacional y valorando patrones administrativos como son: la misión, objetivos, metas, estrategias, políticas y procedimientos aplicados o diseñados por las diferentes entidades y con especial atención hacia los Objetivos Nacionales Actuales y Permanentes que permitan la continuidad de la gestión pública y que trasciendan la temporalidad de los ejercicios gubernamentales para el fortalecimiento político de las organizaciones dentro de la sociedad.
- ◆ El control para el desarrollo y la seguridad nacional, se sustenta en elementos de la administración como son: la planificación, organización, integración de personal, dirección y control, considerados básicos también para la ejecución de la Auditoría de Gestión, que de una u otra manera son parte del proceso.

- ◆ La Fase I, Análisis General y Diagnóstico Comparativo, bien podría decirse que es una planificación preliminar en la cual se debe considerar el estudio de los antecedentes relacionados con la situación nacional actual o institucional sujeta a examen, incluyendo el conocimiento de la Planificación Nacional y Provincial, los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales, así como las acciones estratégicas expuestas en el Plan de Gobierno.
- ◆ En la Fase II, Planificación Específica, se elaborarán programas de auditoria de manera que permitan realizar el análisis de la Planificación de la Seguridad Nacional y evaluar el sistema de control interno para determinar los Aspectos Favorables y Factores Adversos de los componentes, áreas estratégicas y de resultado clave evaluadas.
- ◆ La Fase III, Ejecución, se caracteriza por la aplicación de los procedimientos de auditoria para determinar a base de los Factores Adversos los procesos críticos y el cumplimiento o no de los objetivos propuestos por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la población y contribuir al desarrollo pleno, sostenible y equitativo, resultados que se plasmarán en los papeles de trabajo elaborados por el auditor.
- ◆ En la Fase IV, Comunicación y Presentación de Resultados, se dará a conocer las novedades, desviaciones, deficiencias y Factores Adversos que afectan a los Objetivos Nacionales Permanentes e inciden en las expresiones económica, sicosocial, político y militar a fin de que se emitan las recomendaciones pertinentes y se proceda a la formulación de las Directivas de Seguridad Nacional.

- ◆ En la Fase V, Seguimiento y Evaluación se pretenderá precisar el cumplimiento de los compromisos establecidos en las Directivas y el avance en el mejoramiento continuo de los procedimientos administrativos, financieros, operativos y técnicos sobre la base del informe de control interno y que estos se efectúen con la participación de la alta gerencia, funcionarios, empleados, servidores y los beneficiarios directos que en este caso estarían encaminados a mejorar la calidad de vida de la población.

- ◆ A través de indicadores de gestión se puede determinar la existencia de diferencias considerando el número de habitantes, densidad de la población, niveles de pobreza, miseria, rendimientos tributarios y por consiguiente las necesidades básicas insatisfechas, datos que pueden ser sometidos a estudio y evaluación mediante la Auditoria de Gestión a fin de determinar en cada área el cumplimiento de la misión y los objetivos propuestos tanto de las instituciones, organismos o unidades administrativas u operativas que se encargan de proveer de estos servicios a la comunidad, así como la definición de los Objetivos Nacionales Permanentes y los Actuales formulados por parte del Estado, según lo dispone la Constitución Política de la República, garantizando el acceso permanente y equitativo de los servicios básicos en virtud de principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia

- ◆ El Auditor de Gestión debe considerar que el presupuesto, es una herramienta que sirve para controlar y evaluar el desempeño, medir el grado de eficiencia y eficacia con el que se administraron los ingresos y gastos durante un período económico, partiendo desde la programación, formulación, aprobación, ejecución. control, evaluación y liquidación como fases fundamentales del ciclo presupuestario.

- ◆ El Artículo 61 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, señala que: *“La evaluación presupuestaria comprenderá básicamente la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos...”*; por lo tanto, es necesario que el Auditor de Gestión utilice herramientas financieras como los indicadores de gestión para analizar la información y evaluar los resultados generados por el presupuesto.
- ◆ El uso y utilización de indicadores de gestión así como de estándares permitirá al Auditor de Gestión tener una visión general de los problemas y deficiencias detectadas de manera cuantitativa y cualitativa a fin de que dirija su trabajo a las áreas estratégicas, componentes o resultados significativos que pueden incidir directamente en la misión y en los Objetivos Nacionales Permanentes, Actuales e institucionales propuestos para conseguir la seguridad y desarrollo de la comunidad.

RECOMENDACIONES:

- ◆ El Instituto de Altos Estudios Nacionales debe incluir en los contenidos programáticos del Curso de Maestría en Seguridad y Desarrollo con Mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial, el estudio y análisis de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el Reglamento para Determinación de Responsabilidades y las Normas Técnicas de Control Interno aplicables en el Sector Público a fin de que los próximos cursantes tengan una visión clara de su cumplimiento como elementos fundamentales del control de gestión para fortalecer la Seguridad y Desarrollo no solo de las entidades y organismos del sector público sino también del sector privado.

- ◆ El Gobierno ecuatoriano debe emprender el proceso de modernización de las instituciones, entidades y organismos considerando nuevas concepciones de control, economía y administración, cuyos principios permitirán enfrentar con mejores posibilidades de éxito el reto impuesto por la sociedad, lo que significará cumplir con el Plan de Gobierno y a su vez por medio de la Auditoría de Gestión dar a conocer los resultados obtenidos como producto de la gestión a la ciudadanía y personas involucradas.

- ◆ Durante el proceso de Planificación se debe requerir la participación de todos los involucrados, esto es, la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, ODEPLAN, la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, con la Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo, DOPLASEDES, además de los Organismos Superiores de Control, a fin de que estos últimos presten la asesoría necesaria y periódicamente realicen la evaluación integral a través de la ejecución de Auditorías de Gestión.

- ◆ Los Planes de Gobierno de turno deben ser la fiel expresión de la realidad nacional en los cuales se incluirán las necesidades básicas de la población para que se constituyan en verdaderas herramientas de trabajo y a la vez en factores que coadyuven a la seguridad y desarrollo nacional mediante su cumplimiento.

- ◆ Fortalecer el sistema de control a través de la Contraloría General del Estado y las unidades de auditoría interna, mediante acciones preventivas que permitan minimizar los riesgos y adelantarse a las potenciales crisis.

- ◆ Propiciar por todos los medios la participación activa de la sociedad civil, Fuerzas Armadas, involucrados y beneficiarios de los bienes y servicios en el proceso de seguridad y desarrollo integral mediante la rendición social de cuentas.
- ◆ Todas las instituciones del sector público y privado deben participar activamente en el proceso de seguridad y desarrollo del pueblo ecuatoriano mediante la prestación de servicios de alta calidad, así como fomentar el cumplimiento irrestricto a las disposiciones legales y normativas para encaminar sus esfuerzos a la solución inmediata de sus problemas y factores adversos y si el caso amerita, rediseñar los sistemas operativos de trabajo.
- ◆ Los sistemas de control deben evaluarse periódicamente por parte de cada una de las instituciones que componen el sector público ecuatoriano, mediante la aplicación de las Normas Técnicas de Control Interno, NTCl, emitidas por la Contraloría General del Estado para adoptar las acciones correctivas inmediatas involucrando a las personas en las decisiones y obtener compromisos con la aplicación de las mismas.
- ◆ La Oficina de Planificación Nacional ODEPLAN, el Ministerio de Economía y Finanzas, y los Organismos de Control deben fomentar la cultura de utilización de datos estadísticos e indicadores de gestión para medir, comparar y analizar los hechos y resultados obtenidos de manera que persigan la transformación económica, financiera, administrativa, operativa y técnica de las instituciones en beneficio de la sociedad ecuatoriana.

CIAS BIBLIOGRAFICAS

- ❖ **RODRÍGUEZ**, Ayala Francisco y **VELÁSQUEZ**, Navas Marcelo, Manual para la Ejecución de la Auditoria de Gestión Gubernamental, 2001, Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad Central del Ecuador.
- ❖ **CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**, Manual del Participante para el Curso de Auditoria de Gestión, Centro Internacional de Capacitación, Cuarta edición, 2001.
- ❖ **ARIAS**, Barriga Gonzalo, 2001 , CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Quebecor World Bogota S:A: Edi Gab
- ❖ **OFICINA DE PLANIFICACIÓN**, ODEPLAN, 2000 , Plan de Gobierno 2000-2003.
- ❖ **CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES**, 2001 , Ley de Seguridad Nacional, Reglamento y Legislación conexas.
- ❖ **CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES**, 2001, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales y Legislación conexas.
- ❖ **CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES**, 2000, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC.
- ❖ **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**, IAEN, Manual de Metodología para el Planeamiento de la Seguridad Nacional, 2001-2002
- ❖ **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**, Doctrina para el Desarrollo y la Seguridad Nacionales, 2001 . 2002, Departamento de Investigaciones Político . Estratégicas y Doctrina.
- ❖ **ECUADOR**, Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo para el primer quinquenio del siglo XXI, 2001 . 2005.
- ❖ **MANGANELLI**, L: Raymond y **KLEIN**, M. Mark, Como hacer Reingeniería, Grupo Editorial Norma.
- ❖ **GUTIÉRREZ**, Abrahán M., Técnicas de investigación y metodología del estudio, Cuarta edición, 1995, Ediciones, serie didáctica A.G.
- ❖ **ROBBINS**, Stephen P, Comportamiento Organizacional, Prentice Hall, Octava edición

al de Contabilidad, informes Financieros y
abilidad Central y Operacional, 1995, Primera

edición.

- ❖ **INCAE**, Seminario Habilidades Gerenciales, requisito indispensable, 1999, Managua , Nicaragua.
- ❖ **PASOS**, B. Tarcicio J., Conducción estratégica de la empresa, tercera edición.
- ❖ **KAPLAN**, S. Robert y **NORTON**, P. David, EDICIONES GESTIÓN 2000, S.A., El Cuadro de Mando Integral, Ediciones Gestión 2000, S.A., Barcelona.
- ❖ **MORRISEY**, L. George, Planeación Táctica, Produciendo Resultados a Corto Plazo, Prentice . Hall Hispanoamericana, S.A.
- ❖ **OJEDA**, Segovia Lautaro, Estado del Debate sobre Autonomía y Descentralización, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001, Quito.
- ❖ **COMITÉ OF SPONSORING ORGANIZATIONS**, SAS 78, Informe COSO, Evaluación de la estructura del control interno en una auditoría de estados financieros: Corrección a la SAS 55
- ❖ **REGISTRO OFICIAL**, Presupuesto del Gobierno Central, 2002, Ministerio de Economía y Finanzas, Subsecretaría de Presupuestos.
- ❖ **GRIJALVA**, Garzón Marco A., El Proceso Gerencial Ampliado para Modernizar el Estado y salir de la crisis., Editorial Escuela Politécnica del Ejército, ESPE, 1994.
- ❖ **KOONTZ**, Harold y **WEHRICH**, Heinz, Administración una Perspectiva Global, 1998, McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- ❖ **VILLAMIZAR**, A. Rodrigo y **MONDRAGÓN**, A. Juan Carlos, Zenshin, Lecciones de los países del Asia . Pacífico en Tecnología, Productividad y Competitividad, Grupo Editorial Norma, 1995.
- ❖ **WELSCH**, Glenn A., Presupuestos, Planificación y Control de las utilidades, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, 1978
- ❖ **INSTITUTO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS FISCALIZADORAS**, Anexos, Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Segunda edición.

REVISTAS Y FOLLETOS:

- ❖ **CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**, Revista Carta 45, 1999
- ❖ **CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**, Revista Control 03
- ❖ **CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**, Revista Control 02
- ❖ **AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN**, Venezuela, Herramientas de Auditoria de Gestión, Documento 5, 1995
- ❖ **MINISTERIO DE DESARROLLO Y VIVIENDA**, Política Nacional de Desarrollo, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico, versión actualizada, 2001.
- ❖ **ECONOMÍA Y NEGOCIOS, EKOS 97**, Economía, Negocios Finanzas Cía. Ltda., Imprenta Mariscal.
- ❖ **REVISTA EKOS**, Edición 10, Megagraf S. A.
- ❖ **ECONOMÍA Y NEGOCIOS, EKOS 90**, Imprenta Mariscal.
- ❖ **ECONOMÍA Y NEGOCIOS, EKOS 89**, Maxigraf
- ❖ **REVISTA DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR 131**, Ministerio de Defensa Nacional, 2001.
- ❖ **CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**, Revista 04, Gestión de Calidad
- ❖ **CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**, Revista Control 6, 2001
- ❖ **CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**, Revista Control 006-4, Primeras Jornadas de Auditoria de Gestión.
- ❖ **TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS MAS UTILIZADAS PARA LA APLICACIÓN DE LA AUDITORIA DE GESTIÓN**, 1998
- ❖ **ENFOQUE SISTÉMICO DEL CONTROL INTERNO PARA LA GESTIÓN PUBLICA**, 1996



AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

AUTORIZO AL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES, LA PUBLICACIÓN EN PARTE O EN SU TOTALIDAD DE LA PRESENTE TESIS.

Quito, 14 de junio del 2002

DR. C.P.A. FRANCISCO RODRÍGUEZ AYALA