



UNIVERSIDAD DEL AZUAY

**DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN
CONTINUA**

**“MANUAL DE ADUDITORÍA DE GESTIÓN PARA LA
UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA DEL MUNICIPIO
DE CUENCA”**

**TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE MAGISTER EN
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

AUTOR: TEODORO CUBERO ABRIL

DIRECTOR: ECON. CARLOS CORDERO DIAZ.

CUENCA, ECUADOR

2007

DEDICATORIA:

A mis padres Ana y Emilio (+) a mis hijas Maria Belén y Karen así como a Olga por su ayuda.

Teodoro

AGRADECIMIENTO:

A los Señores Rector y Ex Vicerrector por su predisposición para financiar mis estudios mediante un crédito de la Universidad, al Director de Educación Continúa, a los profesores del MBA versión III y personal administrativo, por su calidad académica y humana y al Econ. Carlos Cordero Díaz por su acertada ayuda y dirección.

Teodoro

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Índice de contenidos	iv
Índice de ilustraciones y cuadros	vii
Índice de anexos	ix
Resumen	xi
Abstract	xii
Siglas y Abreviaturas utilizadas	xiii
Introducción	1
Capítulo I: Generalidades	
1.1 Introducción	3
1.2 El rol del estado y los municipios	3
1.3 La gerencia municipal	10
1.4 El control de gestión	26
1.4.1 Fines del control de gestión	32
1.4.2 Elementos del control de gestión	32
1.5 Planificación estratégica	34
1.6 El control en los municipios	39
Capítulo II: Base legal y organización de la unidad de auditoría interna	
2.1 Introducción	43
2.2 Base legal y normativa de la unidad de auditoría interna	43
2.3 Políticas de la unidad de auditoría interna	44
2.4 Definición y naturaleza de la unidad de auditoría interna	44
2.5 Misión y visión de la unidad de auditoría interna	45
2.6 Estructura orgánica y funcional de la unidad de auditoría Interna.	46
2.7 Funciones de la unidad de auditoría interna	47
2.8 Objetivos de la unidad de auditoría interna	48
2.9 Supervisión técnica y aseguramiento de calidad	49
2.10 Plan de auditoría interna	53
2.11 Personal de la unidad de auditoría interna	57
2.12 Normas para el ejercicio profesional de la auditoría interna	63
2.13 Código de ética profesional del auditor interno	67
Capítulo III: Herramientas de auditoría de gestión para el Municipio de Cuenca	
3.1 Introducción	68
3.2 Gobierno corporativo	68
3.3 Equipo multidisciplinario	73
3.4 El sistema de control interno	74
3.5 Muestreo en la auditoría de gestión	82

3.5.1	Muestreo estadístico en auditoría gubernamental	86
3.5.2	Metodología de muestreo estadístico en auditoría	90
3.6	Evidencia suficiente y competente	96
3.7	Técnicas y prácticas de auditoría	100
3.8	Papeles de trabajo	105
3.9	Indicadores de gestión municipal	114
3.10	Las tecnologías de información y comunicación municipal	141
3.11	Fases del proceso de la auditoría de gestión	150
Capítulo IV: Conocimiento preliminar		
4.1	Introducción	152
4.2	Objetivos de la fase	153
4.3	Principales actividades	155
4.4	Evaluación del control interno	156
4.5	Definición de objetivos y estrategia de auditoría	164
4.6	Identificación de componentes y subcomponentes	165
4.7	Principales modelos y formatos de aplicación de la fase	170
Capítulo V: Planificación		
5.1	Introducción	171
5.2	Objetivos de la fase	171
5.3	Principales actividades	173
5.4	Evaluación del control interno por componente	173
5.5	Memorando de planificación	178
5.6	Programas de auditoría	181
5.7	Principales modelos y formatos de aplicación de la fase	183
Capítulo VI: Ejecución de la auditoría de gestión		
6.1	Introducción	184
6.2	Objetivo de la fase	185
6.3	Principales actividades	185
6.4	Pruebas de auditoría de gestión	187
6.5	Hallazgos de auditoría	193
6.5.1	Ejemplo aplicado a la fase de ejecución de una auditoría de gestión del presupuesto municipal.	198
6.6	Principales modelos y formatos de aplicación de la fase	206
Capítulo VII: Comunicación de resultados		
7.1	Introducción	207
7.2	Objetivos de la fase	207
7.3	Principales actividades	208
7.4	El informe de auditoría de gestión	209
7.5	Características del informe de auditoría de gestión	212
7.6	Estructura del informe de auditoría de gestión	217
7.7	El cronograma de cumplimiento de recomendaciones	220
7.8	Síntesis del informe	220

7.9	Trámite del informe y memorando de antecedentes a la Contraloría General del Estado.	221
7.10	Principales modelos y formatos de aplicación de la fase	222

Capítulo VIII: Seguimiento

8.1	Introducción	223
8.2	Objetivos de la fase	223
8.3	Principales actividades	224
8.4	Principales modelos y formatos de aplicación de la fase	227

Capítulo IX: Determinación y trámite de responsabilidades de la auditoría

9.1	Introducción	228
9.2	Fundamento jurídico	228
9.3	Tipo de responsabilidades y su respectivo trámite	233
9.3.1	Responsabilidad administrativa	234
9.3.2	Responsabilidad civil culposa	236
9.3.3	Indicios de responsabilidad penal	239
9.3.3.1	Acta de indicios de responsabilidad penal	243
9.3.3.2	Procedimientos y trámites administrativos	245
9.4	Memorando de antecedentes	245
9.5	Emisión de títulos de crédito y cobro mediante la acción coactiva.	250
9.6	Modelos y formatos en el trámite de responsabilidades.	252

Bibliografía.

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

CUADROS:

Cuadro 1.1	Factores a considerar en el análisis organizacional	12
Cuadro 1.2	Factores a considerar en el análisis de factores externos	13
Cuadro 1.3	Consideraciones en cada fuerza	15
Cuadro 3.1	Técnicas de auditoría	101
Cuadro 3.2	Marcas de auditoría	114
Cuadro 4.1	Indicadores de aplicación en el Municipio	142
Cuadro 4.2	Ventajas y desventajas de los métodos de evaluación del control interno.	163
Cuadro 4.3	Componentes y subcomponentes municipales	169
Cuadro 5.1	Análisis del riesgo	176
Cuadro 6.1	Pruebas de auditoría	193
Cuadro 6.2	Atributos de los hallazgos de auditoría	198
Cuadro 6.3	Ingresos presupuestados, codificados y devengados.	199
Cuadro 6.4	Gastos presupuestados, codificados y devengados	200
Cuadro 6.5	Aplicación de indicadores al Municipio (ingresos)	201
Cuadro 6.6	Aplicación de indicadores al Municipio (gastos)	204
Cuadro 9.1	Diferencias entre los dos tipos de responsabilidad civil	239

GRÁFICOS:

Gráfico 1.1	Clasificación del sector público ecuatoriano	7
Gráfico 1.2	Cinco fuerzas de Porter	14
Gráfico 1.3	La cadena de valor de Mckinsey	17
Gráfico 1.4	La cadena de valor de Porter	18
Gráfico 1.5	Funciones de la gerencia municipal	21
Gráfico 1.6	Requisitos básicos del gerente municipal	23
Gráfico 1.7	Sistema de administración municipal	25
Gráfico 1.8	Proceso de control de gestión	28
Gráfico 1.9	Plan estratégico participativo	36
Gráfico 1.10	Proceso de la planificación estratégica municipal	37
Gráfico 1.11	Factores clave.	38
Gráfico 2.1	Estructura de la unidad de auditoría interna	46
Gráfico 2.2	Programa de aseguramiento de la calidad de la unidad de auditoría interna.	51
Gráfico 2.3	Indicadores de la unidad de auditoría interna	53
Gráfico 2.4	Proceso de evaluación de riesgos	55
Gráfico 3.1	Componentes del sistema de gobierno eficaz	72
Gráfico 3.2	Componentes del CORRE	79
Gráfico 3.4	Proceso de control de riegos	80
Gráfico 3.5	Relación entre objetivos y componentes del CORRE	81
Gráfico 3.6	Técnicas de muestreo	89
Gráfico 3.7	Interrogantes de la evidencia	97
Gráfico 3.8	Evidencia competente	99
Gráfico 3.9	Características de los papeles de trabajo	107
Gráfico 3.10	Manejo y revisión de los papeles de trabajo	108

Gráfico 3.11	Medidas relacionadas con la misión	116
Gráfico 3.12	Esquema de tecnología	143
Gráfico 3.13	Recursos de TI identificados con COBIT	147
Gráfico 3.14	Los cuatro dominios de COBIT	149
Gráfico 3.15	Proceso de la auditoría de gestión	151
Gráfico 4.1	Factores internos y externos municipales.	153
Gráfico 4.2	Análisis organizacional	154
Gráfico 4.3	Métodos para la evaluación del control interno	158
Gráfico 4.4	Identificación de componentes	166
Gráfico 4.5	Panificación de la auditoría (Procedimientos analíticos)	166
Gráfico 4.6	Pruebas de proceso	168
Gráfico 4.7	Espina de pescado	168
Gráfico 5.1	Evaluación del riesgo	174
Gráfico 5.2	Factores clave de éxito	181
Gráfico 5.3	Planeación	181
Gráfico 5.4	Elementos de un programa de auditoría	183
Gráfico 6.1	Pruebas de control	189
Gráfico 6.2	Pruebas sustantivas	190
Gráfico 6.3	Procedimientos analíticos	190
Gráfico 6.4	Procedimientos analíticos	191
Gráfico 6.5	Pruebas de proceso	192
Gráfico 6.6	Pruebas de proceso insumo-proceso-producto.	192
Gráfico 6.7	Fase de ejecución	193
Gráfico 6.8	Hallazgo de auditoría	194
Gráfico 6.9	Diagrama causa – efecto	197
Gráfico 7.1	Fase de comunicación de resultados	209
Gráfico 7.2	Características del informe de auditoría de gestión	213
Gráfico 7.3	Conclusiones de la auditoría	216
Gráfico 8.1	Seguimiento, objetivo	224
Gráfico 8.2	Seguimiento, plan de mejoramiento	225
Gráfico 8.3	Seguimiento, respuesta	225

ÍNDICE DE ANEXOS

A continuación se detallan los anexos de los capítulos del presente trabajo, los mismos que se adjuntan en archivo digital con el título de “Anexos”:

1. Exámenes que no concluirán hasta el 31 de diciembre
2. Exámenes planificados e imprevistos autorizados que no iniciaran hasta el 31 de diciembre.
3. Nomina de personal de la unidad de auditoría interna
4. Cursos realizados por el personal de auditoría interna
5. Calculo días/hombre disponibles para el control
6. Cronograma y alcance del plan de control para el año
7. Informe de auto evaluación semestral del cumplimiento del plan de control
8. Parte mensual de labores
9. Modelo orden de trabajo preliminar
10. Modelo notificación inicio de auditoría
11. Modelo notificación por la prensa
12. Datos personales de funcionarios y exfuncionarios
13. Modelo visita previa
14. Diagnostico FODA ambiental
15. Diagnostico FODA económico
16. Diagnostico FODA político
17. Diagnostico FODA social y cultural
18. Diagnostico FODA territorial
19. Matriz análisis organizacional
20. Matriz análisis de entorno
21. Marco integrado de control de los recursos y los riesgos del Municipio de Cuenca (MICORRE- MC)
22. Cuestionario MICORRE-MC evaluación del sistema de control interno
23. Diagrama de flujo, proceso de compras de bienes municipales
24. Modelo orden de trabajo definitiva
25. Muestra seleccionada veinte acciones de personal
26. Determinación del nivel de riesgo y confianza
27. Factores de evaluación, ponderación y calificación
28. Matriz de ponderación del riesgo
29. Matriz de planificación y evaluación del sistema de control interno
30. Evaluación del control interno por componente
31. Memorando de planificación
32. Programa de trabajo
33. Hoja de trabajo de evaluación sobre ambiente SIC
34. Resumen de auditoría
35. Hoja de hallazgos
36. Lista de verificación de conclusión de auditoría
37. Estructura del informe de auditoría de gestión
38. Modelo de convocatoria a lectura de borrador del informe
39. Modelo de carátula del informe
40. Modelo de carta de presentación del informe de auditoría de gestión
41. Modelo de acta de conferencia final

42. Modelo de carta compromiso del Alcalde para la implantación de las recomendaciones.
43. Modelo de matriz de cronograma de cumplimiento de recomendaciones
44. Modelo síntesis de resultados
45. Encuesta post auditoría de gestión
46. Constancia del seguimiento realizado
47. Modelo de acta de indicios de responsabilidad penal
48. Modelo memorando de antecedentes
49. Modelo de solicitud de aprobación del informe a la Dirección Regional de la Contraloría General del Estado.

RESUMEN

Al ser la función de auditoría interna, una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor, aportando con su evaluación a mejorar los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno, el presente trabajo, tiene como objetivo servir de guía al profesional de la UAI del Municipio de Cuenca, en las fases del proceso de la auditoría de gestión, mediante métodos, procedimientos, técnicas y prácticas modernas, con el apoyo de cuadros, gráficos, modelos y formatos sistemáticamente concebidas en un instrumento básico, como lo es un manual, posibilitando evaluar con calidad, el desempeño administrativo que realiza el Alcalde, Directores y demás servidores, en beneficio de los ciudadanos del Cantón Cuenca.

ABSTRACT

Being function of internal audit, an independent and objective activity of securing and consult, conceived in order to add value, contributing with its evaluation to improve risks management, control and government processes, the present work, has as objective to become the guide for professionals from the Municipality of Cuenca's Internal Audit Unit (UAI by its abbreviations in Spanish), used in process and phases of audit management, by modern methods, procedures and techniques, with the support of pictures, graphs, models and formats systematically conceived in a basic instrument, like it is a manual. This will make possible a quality evaluation about Mayor, Directors and municipal staff administrative performance, in benefit for all citizens from Cuenca's county.

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

SRI:	Servicio de Rentas Internas
FODA:	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
CGE:	Contraloría General del Estado
UAI:	Unidad de Auditoría Interna
R.O.	Registro Oficial
POA:	Plan Operativo Anual
UMT:	Unidad Municipal de Tránsito
CP:	Corto Plazo
MP:	Mediano Plazo
LP:	Largo Plazo
RDOS:	Resultados
LOCGE:	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
NEPAI:	Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna.
NEA:	Normas Ecuatorianas de Auditoría
NIA:	Normas Internacionales de Auditoría
COSO:	<i>Comité of Sponsoring Organizations</i> , (Informe de Organismos Patrocinadores)
CORRE:	Control de los Recursos y los Riesgos - Ecuador
ERM:	<i>Enterprise Risk Management</i> (Administración de los riesgos empresariales)
IAI:	Instituto de Auditores Internos
NCI-SP:	Normas de Control Interno del Sector Público.
TIC:	Tecnologías de la Información y Comunicación
CAF:	Corporación Andina de Fomento
GC:	Gobierno Corporativo
AIC:	Asociación Interamericana de Contabilidad
FLAI:	Federación Latinoamericana de Auditores Internos
OLACEFS:	Organización Latinoamericana de Ciencias Fiscalizadoras
MICIL:	Marco Integrado de Control Interno para Latinoamérica
TAAC'S:	Computer Assisted Audit Techniques, (Técnicas de Auditoría Asistidas por Computadoras)
CPU:	Unidad Central de Procesos
COBIT:	<i>Control Objectives for Information and Related Technology</i> (Objetivos de Control de Información y Tecnologías Relacionadas)
ISACA:	<i>Information Systems Audit and Control Association</i>
SEC:	<i>Information Security inc, Education Center</i>
CFN:	Corporación Financiera Nacional
BCE:	Banco Central del Ecuador
BNF.	Banco Nacional de Fomento
BdE	Banco del Estado
IECE:	Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas
IESS:	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
MAG:	Manual de Auditoría de Gestión
C.C.C.C.	Comisión de Control Cívico de la Corrupción
C.T.G.	Comisión de Tránsito del Guayas
CIA:	Certificado Internacional de Auditoría
NAG	Normas de Auditoría Gubernamental.
USAID:	United States Agency International Development

INTRODUCCIÓN

En la actualidad se están produciendo verdaderos cambios en los ámbitos político, económico y social, como producto del desarrollo humano, así como por los avances de la ciencia y la tecnología, ocasionando que los países se adhieran a un mundo globalizado, donde se generan movimiento de capitales, personas (migración), comunicaciones y el comercio internacional, pues cada vez más la producción de bienes y servicios va ganando fronteras.

Si bien en el Ecuador, los ingresos fiscales han ido aumentando especialmente debido a la gestión tributaria del SRI y del precio de exportación del petróleo, las remesas de los emigrantes son crecientes y contribuyen a la estabilidad económica, no obstante, el Estado sigue reclamando más recursos, mientras tanto los ecuatorianos, sentimos con frecuencia, que los servicios recibidos del gobierno central no son eficientes y no guardan relación con el aporte que realizamos.

Es incuestionable que el Ecuador ha mantenido por muchos años la corrupción, constituyéndose en un freno para el desarrollo del País. La ingobernabilidad, la inestabilidad en la gestión administrativa, constituye otro limitante en el desarrollo del Estado, pues se ha vuelto común el cambio de gobernantes y ministros, por lo tanto, se hace necesario que todos hagamos un esfuerzo para identificar los problemas fundamentales con el objeto de alcanzar soluciones validas y consensuadas.

A nivel de los Municipios especialmente grandes y medianos, a diferencia de gobierno central, han alcanzado un importante desarrollo en sus respectivos cantones, con gobiernos locales muy estables muchos de ellos con Alcaldes de dos y tres periodos de gestión, cuyos resultados, han permitido un mejor nivel de vida de la población.

En el caso del Municipio de Cuenca, en los últimos años, es notable el proceso de descentralización de competencias desde el gobierno central; así como, hacia nuevas entidades municipales con autonomía, tanto públicas como privadas tales como:

Empresas, Corporaciones, Fundaciones, Consejos Cantonales, entre otras, que a no dudarlo han permitido importantes logros en la gestión administrativa.

En este contexto, el Alcalde y demás servidores municipales, tienen a su cargo la administración de recursos, estando obligados a realizar una efectiva rendición de cuentas de sus actividades a los ciudadanos y a los organismos de control.

La obligación de rendir cuentas mediante la auditoría de gestión, se encuentra establecido en el Art. 211 de la Constitución Política de la República, no solamente para conocer, si los recursos municipales se administran en forma correcta, sino también para verificar el cumplimiento de objetivos preestablecidos y si tales propósitos se lograron con las seis E`s.

El presente manual normaliza una metodología de trabajo y brinda una ayuda teórica y práctica, que sirve de guía al profesional de la UAI del Municipio de Cuenca, en sus tareas de auditoría de gestión, mediante métodos, procedimientos, técnicas y prácticas nuevas y modernas, sistemáticamente concebidas en un manual, posibilitando de esta manera, evaluar el desempeño administrativo municipal.

El presente trabajo se compone de nueve capítulos, el primero; se relaciona con el rol del municipio, la gerencia municipal, el control y la planificación estratégica que constituye el punto de partida de la auditoría de gestión. En el segundo, se estudia a la UAI, como una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno. El tercero examina las principales herramientas de la auditoría de gestión, tales como el nuevo CORRE, aplicándolo a la municipalidad. En los siguientes cinco capítulos, se aborda las fases de la auditoría de gestión en la municipalidad, con ejemplos, cuadros, gráficos, modelos y formatos de aplicación en cada fase y finalmente, en el último, se considera las responsabilidades, su fundamento jurídico, la determinación, emisión de títulos de crédito para su cobro, la acción coactiva; y, los principales formatos y modelos que deben utilizarse en su trámite.

Mi mayor aspiración es procurar que este trabajo, constituya una guía práctica para la UAI del Municipio de Cuenca, que facilite y oriente el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de la auditoría de gestión.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

1.1.- Introducción

En este primer capítulo, damos cuenta del rol del estado y de los municipios, la clasificación del sector público, con citas de las principales disposiciones legales previstas en la Constitución Política del Estado, Leyes Orgánicas de Régimen Municipal y de la Contraloría General del Estado, relacionadas con el tema de estudio.

También se abordan, aspectos relacionados con la gerencia municipal, el análisis teórico de las estrategias FODA, Porter y cadena de valor, los sistemas de administración municipal, el control de gestión y un análisis sobre lo que se considera el punto de partida de la auditoría de gestión, como lo es, la planificación estratégica, con citas, gráficos y cuadros tomados de importantes autores, estudiados durante el proceso de la Maestría, así como también elaborados por el autor del presente trabajo.

1.2.- El rol del Estado y los Municipios

En general el Estado debe ser ágil, eficiente y descentralizado, con decisión para fijar rumbos y entregar orientaciones a la sociedad, con leyes claras que regulan el qué hacer de todos los ciudadanos, permitiendo potenciar la inversión pública y privada, emprendiendo proyectos y actividades que generen equidad social e igualdad de oportunidades.

El Estado y los Municipios deben ser capaces de interpretar equitativamente las aspiraciones de todos sus miembros, constituyéndose en un real servidor de los ciudadanos. Debe ser eficiente y efectivo en el uso de los recursos, que incluye no

sólo los aspectos económicos, sino que involucra además aspectos éticos, políticos, sociales, científicos, culturales y cualquier otro inherente al ser humano viviendo en sociedad.

El Estado no solamente es una expresión de leyes, sino también de las instituciones que lo componen y de las personas que lo integran. Por ello, la actitud y comportamiento de los servidores públicos y la gestión de los administradores del Estado, resultan determinantes a la hora de obtener logros y resultados.

Tanto los administradores de libre remoción (políticos) como los servidores de carrera, deben actuar en representación y al servicio de la ciudadanía con los recursos que aportan y les confían, los ciudadanos, para lograr el bien común.

Consecuentemente, es responsabilidad de toda entidad pública, brindar un servicio de calidad así como responder por el uso de los recursos administrados.

En este contexto, la CGE y la UAI, encuentra su misión y fundamento en la evaluación de la gestión, de quienes ejercen el servicio público, la ejecución de obras de calidad, en un marco de rendición de cuentas a la ciudadanía, por el desempeño de sus funciones y el uso de los recursos.

A los Municipios les corresponde orientar a los ciudadanos, obtener resultados, preocuparse por el que hacer público, fortalecer su imagen competitiva, actuar con creatividad y mentalidad empresarial, tener sentido de futuro y anticipación, descentralizar, estar a tono con el desarrollo tecnológico, no temerle al mercado y asumir que sus servicios son demandados por consumidores exigentes.

El Estado y los Municipios deben planear objetivos específicos, evitar duplicidad de funciones, reducir costos operativos, eliminar el burocratismo, buscar resultados, combatir la corrupción, modernizar la infraestructura, asimilar la innovación y capacitar a los funcionarios.

Al igual que en la empresa privada, en los Municipios se requiere tener objetivos, metas, misión, visión, estrategias y poder medir resultados y evaluar su gestión en términos de eficiencia, eficacia y economía, todo ello dentro de una cultura de servicios.

El proceso de modernización y descentralización de competencias, desde el gobierno central a los Municipios, es un hecho irreversible, por ello es necesario que la CGE como organismo rector del sistema de control de los recursos públicos, promueva un nuevo enfoque de control con modernas técnicas de evaluación y de medición de la administración pública mediante la auditoría de gestión.

En general la administración pública es un conjunto de acciones y realizaciones que con el uso de medios y recursos, se orienta a la obtención de fines que ésta gestiona. Sin embargo, la consecución de dichos fines se obtiene por la acción de distintas entidades y organismos que conforman la organización del estado que en conjunto, procuran el bien común de los ciudadanos.

La característica fundamental del Estado es su organización, cuyo poder se distribuye entre las diferentes entidades y organismos que lo integran, con atribuciones y competencias, establecidas en la Constitución Política de la República y la Ley. La coordinación y armonía solamente se logra mediante la existencia de reglas y normas que deben ser observados por cada uno de los órganos y niveles de gobierno.

Por lo tanto, el sector público es el conjunto de entidades y organismos creadas mediante, leyes, decretos u ordenanzas, cuyo propósito es cumplir con los deberes del Estado, previstos en forma general en el Art. 3 de la Constitución Política, que textualmente señala: ¹

“Son deberes primordiales del Estado:

1. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.

¹ Constitución Política del Estado, R.O. No. 1 del 11 de agosto de 1998, Título I.

2. Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social.
3. Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente.
4. Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo.
5. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.
6. Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción.”

Las instituciones del Estado que integran el sector público ecuatoriano, se encuentra previsto en el Art. 118 de la Carta Magna, ² y son las siguientes:

- “1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
2. Los organismos electorales.
3. Los organismos de control y regulación.
4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.
5. Los organismos y entidades creados 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.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Estos organismos y entidades integran el sector público.”

Si bien, el Art. 259 de la Constitución se refiere al sector público no financiero, no existe una disposición que señale la existencia del sector público financiero; sin embargo, de su lectura podemos concluir que desde el punto de vista presupuestario el sector público se encuentra estructurado en dos grupos: financiero y no financiero,

² Constitución Política del Estado, R.O. No. 1 del 11 de agosto de 1998, Título V, Cap. I.

cada una de ellas conformada por distintas entidades encargadas de administrar las actividades que debe cumplir el Estado.

Gráfico 1.1



Fuente: elaborado por el autor de la tesis.

Así mismo, en lo concerniente a la descentralización y régimen administrativo y seccional los Arts. 225 y 226 de la Constitución señalan que:³

“El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.”

³ Constitución Política del Estado, R.O. No. 1 del 11 de agosto de 1998, Título XI, Cap. I.

“Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.”

Con respecto a la autonomía y facultad legislativa de los entes municipales, la Carta Magna en sus Arts. 28 y 234,⁴ determinan que:

“Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.”

“Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley.

El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.

El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.”

En lo atinente al papel y a los fines que deben cumplir los municipios, tendiente a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, a continuación se describe lo previsto en los Arts. 12, 13 y 14 de la Ley Orgánica de de Régimen Municipal:

⁴ Constitución Política del Estado, R.O. No. 1 del 11 de agosto de 1998, Título III, Cap. 3, Título XI capítulo 3.

1. “Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
2. Planificar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación; y,
3. Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.

En forma complementaria y sólo en la medida que lo permitan sus recursos, el Municipio podrá cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social.”

“Las municipalidades podrán ejecutar las obras o prestar los servicios que son de su competencia en forma directa, por contrato o delegación, en las formas y condiciones previstas en la Constitución y la ley. Podrán también participar en la conformación de entidades privadas, sin fines de lucro, individualmente o mancomunadas con otras municipalidades o entidades del sector público.”

“Son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes:

1. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;
2. Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
3. Recolección, procesamiento o utilización de residuos;
4. Dotación y mantenimiento del alumbrado público;
5. Regular y controlar la calidad, elaboración, manejo y expendio de víveres para el consumo público, así como el funcionamiento y condiciones sanitarias de los establecimientos y locales destinados a procesarlos o expendierlos;
6. Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres;
7. Control de construcciones;
8. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;
9. Servicio de cementerios;
10. Fomento del turismo;
11. Servicio de mataderos y plazas de mercado;
12. Planificar, coordinar y ejecutar planes y programas de prevención y atención social;
13. Planificación del desarrollo cantonal;
14. Regular el uso de la vía pública en áreas urbanas y suburbanas de las cabeceras cantonales y en las áreas urbanas de las parroquias rurales del cantón;

15. Ejercer el control sobre pesas, medidas y calidad de los productos que se expenden en los diversos locales comerciales de la jurisdicción;
16. Promover y apoyar el desarrollo cultural, artístico, deportivo y de recreación, para lo cual podrá coordinar con instituciones públicas o privadas afines;
17. Prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines;
18. Contribuir al fomento de la actividad productiva y su comercialización, a través de programas de apoyo a actividades como la artesanía, microempresarias y productoras de la pequeña industria entre otros, en coordinación con organismos nacionales, regionales, provinciales y parroquiales;
19. Colaborar y coordinar con la Policía Nacional, la protección, seguridad y convivencia ciudadana;
20. Podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, en coordinación con los organismos de tránsito competentes, de acuerdo con las necesidades de la comunidad;
21. Exigir y controlar que en toda obra pública o privada que suponga el acceso público, en los edificios públicos o privados, en los lugares que se exhiban espectáculos públicos y en las unidades de transporte público se diseñen, establezcan, construyan y habiliten accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas con discapacidades; y,
22. Ejercer el control de la venta en espacios y vías públicas de toda obra artística literaria, musical o científica, en cualquier formato, producidas, reproducidas o distribuidas, que se encuentren protegidas por la Ley de Propiedad Intelectual.”⁵

1.3.- La gerencia municipal:

Al inicio del nuevo milenio, los gobiernos municipales se han visto presionados para responder tanto a las demandas de sus ciudadanos como a la creciente complejidad y al cambio de los ambientes globales. Actualmente, los municipios tienen el reto de gobernar con mayores competencias (descentralización), con una ciudadanía con más educación democrática, exigente y ávida de estrategias y resultados, que garanticen mejores políticas sociales para abatir la pobreza, una mejor transparencia de recursos, calidad de los servicios, entre otras prioridades.

⁵ Ley Orgánica de Régimen Municipal, codificación, Publicado en el Suplemento del R.O. No. 159 del 5 de diciembre de 2005.

El acceso a las tecnologías de información ha originado una ciudadanía que no sólo demanda mejores y más amplios servicios, sino que también exige una comunidad más activa que participe en la política y en la toma de decisiones. Lo anterior ha ocasionado que los gerentes municipales, sean hábiles e innovadores a fin de responder a las crecientes expectativas y necesidades de los ciudadanos.

Por consiguiente, los alcaldes tienen como reto generar nuevos y mejores métodos de gobierno en los que se incluya: la innovación gubernamental, la definición de efectivos planes, un liderazgo que genere alineación y despliegue de las estrategias gubernamentales, una distribución óptima y transparencia en el uso de los recursos públicos, un adecuado seguimiento y evaluación de las estrategias municipales y la generación de las bases de modelos de mejora continua.

Actualmente existen varias metodologías y herramientas administrativas tales como: la gerencia estratégica, la administración del desempeño, *Balanced Scorecard*, entre otras, que están siendo analizados y utilizadas por varios municipios.

En este contexto, para conocer y evaluar a la entidad es necesario aplicar estrategias, tales como; el análisis FODA, las cinco fuerzas de Michael E. Porter y de la cadena de valor, en lo que fuese aplicable en este caso a la municipalidad, logrando con ello, la identificación de los riesgos internos y externos que afectan a la entidad.

Dada la importancia de las estrategias en las entidades municipales, a continuación realizamos un análisis teórico, sobre tres de las principales que en la actualidad, aplican los gerentes.

El FODA.- representa uno de los métodos analíticos más clásicos del área de estrategias, que nos permite iniciar el enfoque dinámico de una organización, los aspectos internos y externos que favorecen o dificultan su accionar operativo, financiero y económico en la toma de las decisiones administrativas.

Básicamente consiste en analizar el contexto competitivo de la entidad desde dos puntos de vista; interno (Ambiente Organizacional) donde se ubican las fortalezas y debilidades y externo (Entorno) por las oportunidades y amenazas.

Si empezamos por el ambiente organizacional, se tenderá a ser más conservador y a mantener la situación del momento del análisis; mientras que, si se comienza por el entorno, probablemente se tiende a ser innovador y se propongan más acciones para aprovechar las oportunidades desarrollando las fortalezas necesarias.

Los factores internos se deben detectar en el ambiente organizacional, reconociendo las fortalezas donde se acumulan los éxitos y las debilidades para tratar de remediarlas, corregirlas o evitarlas utilizando medidas sanas y éticamente convenientes.

Es indudable que el esfuerzo que se dedica a esta situación analítica facilita el necesario planteamiento posterior del ¿Qué debemos hacer ante esta situación? Y ¿Qué estrategia debemos seguir?

Los inconvenientes que más se destacan son la dificultad a la hora de clasificar algunos acontecimientos bajo un epígrafe u otro y la falta de un planteamiento sistemático para buscar todos los hechos que influyen en cada categoría. Se complementa con otras herramientas que añaden otras perspectivas tales como; cinco fuerzas de Porter, cadena de valor, etc.

Entre los factores más importantes a considerar en el análisis organizacional tenemos: el personal, la organización, los productos, las finanzas, la plusvalía y los conocimientos técnicos, experiencia, mercado, competencia, etc.

Cuadro 1.1

FACTORES A CONSIDERAR		
Personal	Organización	Productos
- Habilidades - Entrenamiento - Actitud.	- Estructura - Normatividad Interna - Ambiente interno de control	- Calidad - Vida útil - Costos
Producción	Finanzas	Plusvalía
- Naturaleza	- Disponibilidad	- Reputación

- Capacidad - Fama - Calidad.	- Credibilidad entidades financieras. - Ciudadanía y autoridades comprometidas.	- Percepción de los ciudadanos.
Conocimientos		
-Técnicos - Mercado - Competencia.		

Fuente: Instituto de empresa, La herramienta analítica DAFO, Joaquín Garralda R, Business School, 2002.

En lo concerniente a los factores externos, se pueden presentar oportunidades o amenazas, que deben ser aprovechadas dependiendo de la capacidad instalada intelectual, humana y material de la entidad. Para identificarlas se deben considerar factores de mercado, tecnología, economía, legislación, sociedad y ecología.

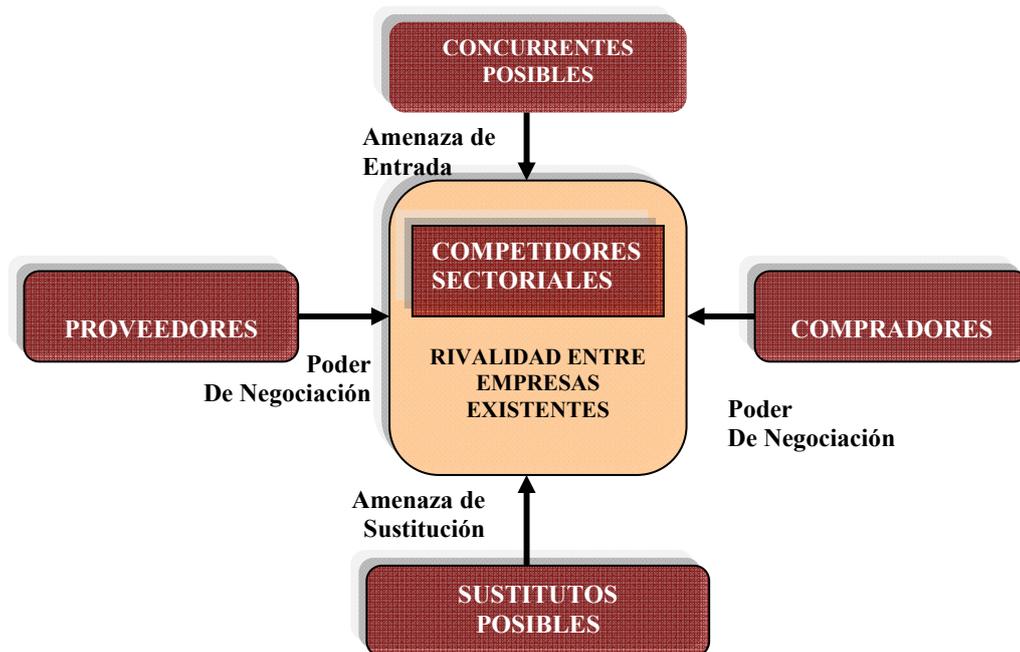
Cuadro 1.2

FACTORES A CONSIDERAR		
Mercado	Tecnología	Economía
- Crecimiento - Declive - Cambio de moda.	- Desarrollo de productos - Sustitución - Tecnologías de información	- Inflación o deflación - Recesión - Fortaleza de la moneda.
Legislación	Sociedad	Ecología
- Contaminación ambiental - Protección consumidores - Responsabilidad servicios y productos. - Impuestos, tasas, contribución especial de mejoras. - Constitución, Leyes, Ordenanzas, Reglamentos.	- Prácticas culturales - Prácticas de empleo - Prácticas de sindicatos y asociación de empleados.	- Políticas con respecto a energía - Reciclaje - Protección ambiental.

Fuente: Instituto de empresa, La herramienta analítica DAFO, Joaquín Garralda R. Business School, 2002.

Las cinco fuerzas de Porter.- Es una herramienta que nos ayuda a entender mejor el entorno de la entidad. Básicamente este modelo define una serie de protagonistas del sector, denominadas cinco fuerzas (competidores, compradores, proveedores, posibles nuevos concurrentes y sustitutos) cuyas interrelaciones determinan el éxito a largo plazo de la organización.

Gráfico 1.2



Fuente: Instituto de empresa, La herramienta analítica DAFO, Joaquín Garralda R. Business School, 2002.

Las amenazas de entrada de nuevos competidores.- los nuevos participantes amenazan con entrar en el mercado pero se encuentran con una serie de barreras. El mercado es atractivo o no, dependiendo de la complejidad de los productos, por ejemplo fórmulas secretas, calidad del producto, etc., para que nuevos competidores puedan entrar con recursos novedosos y capacidades para apoderarse de una porción del mercado.

La rivalidad entre los competidores.- será más difícil competir en un mercado o en uno de sus segmentos, donde los competidores estén muy bien posicionados, sean muy numerosos y los costos fijos sean bajos, pues constantemente estará enfrentada a guerras de precios, campañas publicitarias agresivas, promociones y entrada de nuevos productos.

Poder de negociación de los proveedores.- un mercado o segmento no será atractivo cuando los proveedores estén muy bien organizados, no exista control de precios por parte del gobierno, tengan fuertes recursos y puedan imponer sus condiciones de precio y tamaño del pedido. La situación será aún más complicada si

los insumos que suministran son claves para la entidad, no tengan sustitutos claros, sean pocos y además de alto costo.

Poder de negociación de los compradores.- un mercado o segmento no será atractivo cuando el bien o servicio para los clientes, tengan varios o muchos sustitutos, el producto no se diferencie mucho de otros y que sea de bajo costo, lo que permitiría que ellos puedan hacer sustituciones por igual o a muy bajo costo.

Amenaza de ingreso de productos o servicios sustitutos.- un mercado o segmento no es atractivo si existen productos o servicios sustitutos reales o potenciales y más aún cuando los sustitutos están más avanzados tecnológicamente o pueden entrar a precios más bajos, incrementando sus posibilidades de éxito en el sector.

Algunos autores han intentado paliar algunas limitaciones de este modelo, definiendo una especie de sexta fuerza al considerar que existen productos complementarios que añaden valor a esas empresas confiriéndoles a las entidades del sector cierto poder de negociación y cooperación entre ellas, haciendo que las entidades del sector se beneficien de los mismos productos complementarios.

Las cinco fuerzas de Porter, ayuda a las entidades a tomar mejores decisiones estratégicas, es imprescindible por lo tanto, para elaborar estrategias de éxito que permitan conocer su entorno competitivo.

Para evaluar las incidencias de cada fuerza, se deben considerar los siguientes aspectos que se presentan en el gráfico:

Cuadro 1.3

LAS CINCO FUERZAS	
Competidores potenciales	
- Economías de escala	- Curva de aprendizaje para los
- Identidad de marcas	competidores potenciales
- Requerimientos de capital	- Diseños de productos de
- Obstáculos de salida	Bajo costo
- Represalia previsible	- Acceso a información necesaria
- Ventajas absolutas de costo	- Políticas gubernamentales

Proveedores	
- Diferencia en los suministros	- Importancia de los proveedores
- Costos cambiantes de los proveedores	- Costo relativo al total de las
Y las firmas en la industria	compras en la industria
- Presencia de los proveedores	- Efecto de los insumos en el costo
- Concentración de proveedores	o en la diferencia
Posibles sustitutos	
- Precio / calidad relativa del sustituto	- Velocidad de cambio de productos
- Costos de intercambio	- Nivel de investigación y desarrollo
- Propensión del comprador a sustituir	
Compradores	
- Concentración de compradores	- Identidad de las marcas
- Volumen de los compradores	- Efecto de calidad/desempeño
- Costos de sustitución de compradores	- Rentabili. del comprador/ - Fortaleza
- Capacidad para sustituir productos	financiera
- Precio / total de las compras	- Incentivos de los que toman
- Diferencia de los productos	decisiones
Competencia	
- Crecimiento de la industria	- Diversidad de la competencia
- Costos fijos/valor agregado	- Obstáculos para salir del mercado
- Sobrecapacidad de producción intermitente	- Intereses corporativos
- Diferencia de los productos	- Costos que cambian
- Identidad de las marcas.	

Fuente: Instituto de empresa, Las cinco fuerzas, Allen David B, Gorgeon Arnaud, Business School, 2002

La cadena de valor.- Es un instrumento que facilita el análisis y diagnóstico interno de la entidad, nos ayuda a determinar los fundamentos de la ventaja competitiva por medio de la desagregación ordenada de un conjunto de actividades.

Se parte de la base de que cada actividad incorpora una parte del valor asociado al bien o servicio final y representa asimismo una parte del costo total de dichos productos.

El objetivo del análisis que propone la cadena de valor es identificar los aspectos o partes de la entidad que más contribuyen a la generación de valor total del bien o

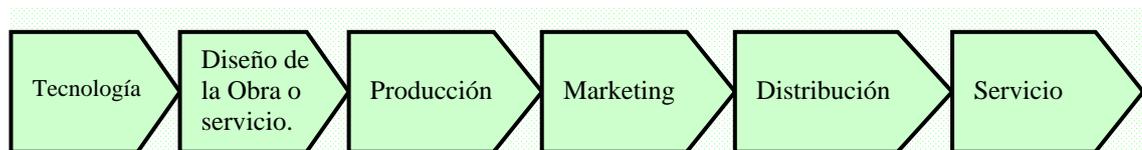
servicio, esto es lo que se llama “ventaja competitiva”, considerando que ésta puede provenir no solo de una actividad concreta sino de diversas interrelaciones entre actividades.

La cadena de valor facilita la comprensión de algo tan dinámico e interactivo como es la estrategia de la entidad. Según el criterio que utilicemos a la hora de subdividir las actividades de la entidad podemos definir dos tipos de cadena de valor:

1. De Mckinsey, empresa consultora de su mismo nombre; y,
2. De Michael Porter de la Universidad de la Harvard.

La primera es una mezcla de las funciones internas de la entidad y la visión global del sector tal como se evidencia en el siguiente grafico:

Gráfico 1.3



Temas relevantes:

Sistemas y Tecnologías de Información Fuentes	Funcionalidad	Integración	Promoción	Canales	Garantía
Sofisticación	Característica Física	Mat. Primas	Publicidad	Integración	Rapidez
Patentes Elecciones De Obra Servicio Proceso del Producto.	Estética	Capacidad Localización	Fuerza del servicio	Almacenes	Calidad
	Calidad	Aprovisiona - miento Administración directa Contrato Concesión Acuerdo estratégico	Presentación	Inventarios Transporte	Integración
			Marca Usuarios satisfechos.		Tarifas
					Impacto Satisfacción

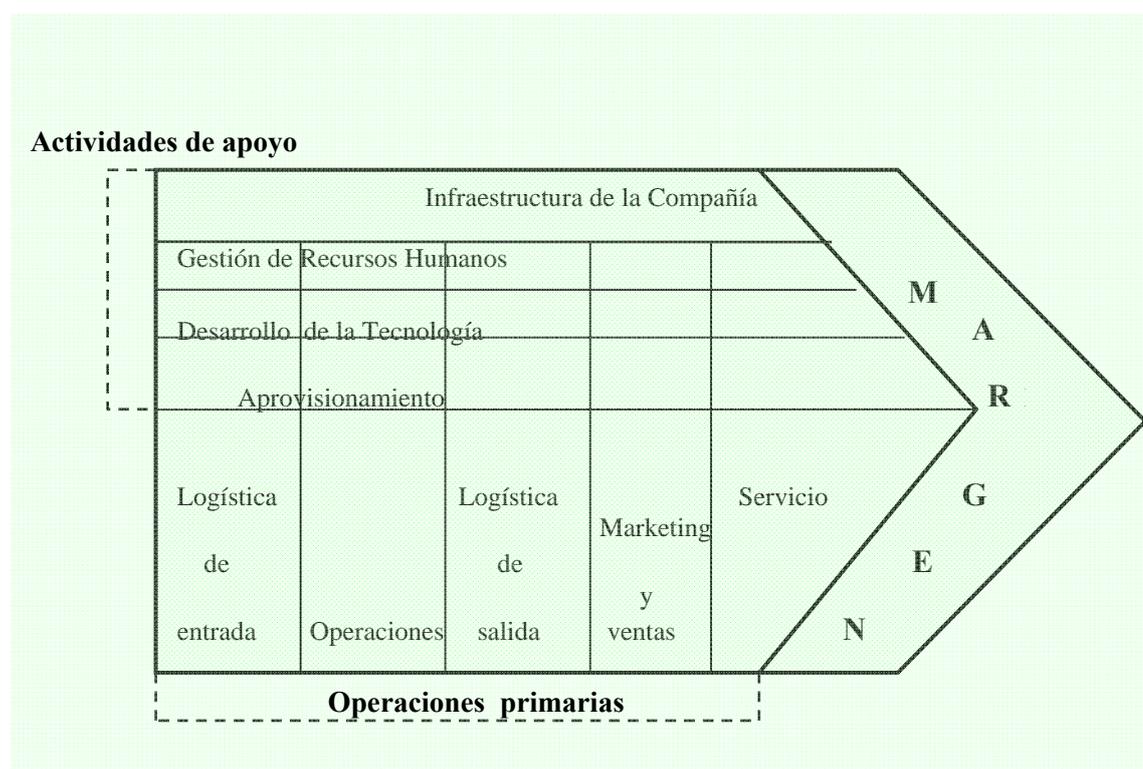
Fuente: Instituto de empresa, La cadena de valor como herramienta analítica, Garralda R. Joaquín, Business School, 2002.

El procedimiento a seguir consiste en ir incluyendo dentro de las columnas definidas por el autor, aquellos factores que determinan la ventaja competitiva de la entidad que conducen a una posición ventajosa en costos y diferenciación.

Entre las ventajas podemos decir que es sencilla de aplicar, se realiza a base del diagnóstico de la ventaja competitiva y su evolución comparativa, ayuda a establecer prioridades y facilita la comunicación con la organización. En tanto que las desventajas se encuentran en la falta de disciplina, difícil en cuanto a concepto y diseño y las fronteras de la entidad son confusos.

Mientras que la cadena de valor de Porter, tiene una perspectiva más interna centrándose en la entidad, incluye una perspectiva horizontal de las relaciones inter departamentales, que enfatiza las interrelaciones de la organización, con proveedores y clientes, a través de cadenas denominadas “logística de entrada” y “logística de salida”, tal como se observa en la siguiente ilustración:

Gráfico 1.4



Fuente: Instituto de empresa, *La cadena de valor como herramienta analítica*, Garralda R. Joaquín, Business School, 2002.

Para su aplicación, se comienza en cada actividad genérica y se van identificando aquellas actividades individuales que aportan valor. Entre las ventajas podemos citar: estrategia disciplinada, la base del diagnóstico es la ventaja competitiva, coordinación de actividades, los resultados están explícitos, constituye una fuente de

ideas para actuar estratégicamente, va más allá de las fronteras de la entidad. Entre las dificultades podemos indicar; que es más compleja, resulta difícil encontrar la información en la entidad con estos criterios y se comunica con dificultad a la organización.

La cadena de valor nos ayuda a realizar un análisis sistemático y riguroso, desagregando a la entidad en sus actividades estratégicamente relevantes con el fin de comprender mejor el comportamiento de los costes y de las fuentes existentes y potenciales de diferenciación.

Por consiguiente, se basa en dividir a la organización por actividades según ciertos servicios, sirve para diagnosticar la ventaja competitiva frente a los competidores, facilita el control estratégico de costes y ayuda en las decisiones de integración vertical.

Es indudable que habiendo un pensamiento o visión estratégica en la gerencia municipal, con un enfoque integral en busca de una mayor competitividad, será mucho más fácil comenzar cualquier proceso de planeamiento y control estratégico con claves de éxito para la colectividad.

Los alcaldes tienen la obligación por ley, de elaborar un plan de gobierno municipal, que plasme la visión, los objetivos y estrategias que se deberán alcanzar en el corto, mediano y largo plazo; aterrizados en acciones y proyectos a ejecutar en los períodos de gestión. La falta de efectividad de dichos planes, la podemos atribuir a la ausencia de una visión consensuada y a una estrategia para trasladar el plan, a acciones concretas y con objetivos definidos y alcanzables.

La gestión de un gobierno municipal no es una tarea fácil, requiere un verdadero liderazgo del alcalde y un equipo de trabajo capaz de llevar adelante el destino estratégico del gobierno local, alineando a niveles inferiores la visión y misión de la entidad, en prioridades, políticas y objetivos rectores de la administración en su conjunto.

El gerente municipal debe organizar el gobierno local, a base de ejes rectores de desarrollo o en las líneas estratégicas de su gestión, tales como; desarrollo social, político, económico, ambiental, cultural, territorial, impulso a las tecnologías de información y comunicación, seguridad, buen gobierno corporativo, etc.

La ciencia gerencial y la literatura administrativa moderna todavía se apoyan alrededor de las funciones gerenciales, que de una manera general constituyen cuatro funciones básicas; planificación, organización, dirección y control.

Por consiguiente, la gerencia municipal consiste en dirigir la entidad, unidad operativa o programa de una manera eficiente, eficaz, efectiva, económica y transparente.

El Alcalde como gerente municipal, debe definir como alcanzar los fines, así como los medios para lograrlo. La función de planeación requiere de la definición de la misión, visión, objetivos, metas de la organización, el establecimiento de estrategias para alcanzarlos y la elaboración de planes de corto, mediano y largo plazo con el objeto de integrar y coordinar las actividades.

Debe diseñar la estructura de la organización, para el logro de los objetivos, planeados, implica por lo tanto determinar que tareas hay que realizar, quien debe hacerlas, cómo debe agruparse, quién se reporta a quién, a qué niveles se toman las decisiones y cómo se realizará el monitoreo y la supervisión del cumplimiento de los objetivos.

Toda organización esta conformado de personas que tienen su talento, correspondiéndole al Alcalde, dirigir y coordinar a esos individuos, esta es la función de dirección; por consiguiente, cuanto se motiva al personal, dirigen las actividades de sus subalternos, seleccionan los mejores canales de comunicación, difunden los planes y objetivos institucionales, resuelven conflictos entre sus miembros, integran a la gente en la implantación de nuevos sistemas administrativos y tecnológicos; se lleva adelante la gestión de dirección.

Finalmente, la última función que debe desarrollar el alcalde es el control. Una vez definido los planes estratégicos, operativos, presupuestos, sus objetivos y metas, su estructura organizacional, seleccionado, capacitado, entrenado y motivado al personal, es menester monitorear y supervisar el desempeño y cumplimiento de tales propósitos. Por lo tanto, el desempeño real debe ser comparado con los objetivos y metas previamente establecidas y si existe alguna desviación importante es obligación del alcalde realizar los ajustes y reformas correspondientes para la consecución de dichos fines. Por consiguiente, el proceso de observar, comparar, monitorear, supervisar, ajustar, reformar se denomina el control.

Gráfico 1.5



Fuente: elaborado por el autor.

Si bien, la evolución en la gestión administrativa, muestra una especie de fragmentación del trabajo gerencial, en donde se mezclan una serie de roles interpersonales, informativos y decisivos con las funciones clásicas de la administración, de planificar, organizar, dirigir y controlar, la esencia de la acción gerencial de hoy, no solamente está en la aplicación de estas funciones, sino en imaginar, visionar, crear, innovar, diferenciar, evaluar, hacer seguimiento, es decir saber ser para integrar al hacer.

En este marco, al gerente municipal le corresponde, poseer mayor capacidad de innovación (tecnológica) y espíritu empresarial, tal como en la empresa privada, generando una cultura organizacional de servicio a la comunidad.

No obstante, es indudable que en los municipios con frecuencia se presentan restricciones, para la instauración de un adecuado espíritu empresarial e innovación, entre los cuales podemos señalar:

- Exagerada cantidad de normas, varias de ellas ambiguas y contradictorias.
- Intereses e influencias políticas.
- La obligatoriedad de cumplir con lo que esta permitido por la ley en ocasiones distrae la misión a cumplir.
- Falta de criterios de rendimiento económico en la gestión
- Resistencia al cambio en el personal

Por otra parte, existen varios municipios en el país, entre los cuales se encuentra el de Cuenca, que han experimentado, adecuadas prácticas administrativas en su gestión, demostrando que es posible contar con un espíritu empresarial e innovación, tales como:

- ❖ Un plan estratégico, POA y presupuesto.
- ❖ Indicadores de gestión
- ❖ Definición de la misión, objetivos, metas y estrategias
- ❖ Una predisposición para revisar los objetivos y estrategias durante el proceso administrativo.
- ❖ Predisposición para crear nuevas empresas y organismos municipales.
- ❖ Nuevas practicas de gestión municipal.
- ❖ Una búsqueda permanente de oportunidades de innovación tecnológica.

Por consiguiente, el objetivo fundamental de la gerencia municipal y por ende la medida de la evaluación de su desempeño, es la calidad del servicio que presta, el mejoramiento continuo de los procesos que se llevan a cabo para brindarlo, también es importante comparar el desempeño de cada servicio con el de otros municipios y empresas privadas que tienen igual competencia y habilidades con el objeto de crear mayor valor agregado.

En general el gerente municipal debe demostrar una alta calificación en inteligencia, educación, don de gentes, experiencia, habilidad política y administrativa, capacidad de liderazgo, valores éticos y morales, etc.

Gráfico 1.6



Fuente: elaborado por el autor.

Una práctica gerencial de calidad, solamente se logrará con alcaldes que sustenten su acción, esfuerzos y estrategias, en la teoría gerencial y cautiven el aprendizaje y conocimiento profundo, puntos centrales de la filosofía de las teorías de la calidad.

Hablar de conocimiento profundo implica tener una visión sistémica de la organización municipal, del propósito de la misma, sus elementos e interrelaciones.

Un sistema debe ser gerenciado, para lograr su optimización que significa el cumplimiento del fin, con el esfuerzo organizado de todos los elementos.

Los aspectos antes indicados pueden ser logrados si se cultivan nuevos patrones de pensamiento. Al respecto Peter Senge (1988) en su libro “La quinta disciplina”⁶ sugiere una estrategia dirigida a ampliar la capacidad para crear los resultados que se aspiran, para ello plantea cinco disciplinas o sendas para el desarrollo de las potencialidades en la organización; dominio personal, modelos mentales, visión compartida y aprendizaje en equipo. Como parte de esta última disciplina considera al pensamiento sistémico como un factor que integra las demás funciones, en un cuerpo coherente de teoría y práctica, es decir es un marco para ver totalidades, interrelaciones, interconexiones.

El pensamiento sistémico constituye la piedra angular de las cinco disciplinas, todas se relacionan con un cambio de enfoque, ver totalidades en vez de partes, en donde las personas son participantes activos de la modelación de la realidad.

La práctica del pensamiento sistémico, comienza con la comprensión de un concepto simple, llamado “Feedbak” que muestra como los actos pueden reforzarse entre si.

Consecuentemente, la estrategia actual para el desarrollo de una gerencia de calidad, es el aprendizaje de pensamiento sistémico, con una visión compartida a través de equipos con altos niveles de dominio personal, donde se comprendan las emociones de los demás y predomine la libertad y creatividad para el logro de los resultados.

La utilización del pensamiento sistémico en la gerencia municipal, constituye un sustento metodológico fundamental para el alcalde, que debe orientar su gestión, para lo cual es posible concebirla como un sistema integrado por varios componentes o subsistemas como por ejemplo; administrativos, de información de apoyo, etc.

⁶ Senge Peter M, (1998).La quinta disciplina. Primera edición mexicana, Ediciones Granica México.

Gráfico 1. 7



Fuente: elaborado por el autor

Es evidente que el posicionamiento a futuro del gerente municipal, se basará en su actitud de servicio a la comunidad, y en la responsabilidad de rendición de cuentas a sus mandantes.

Además, ninguna organización tiene posibilidades de permanecer si no cuenta con bases sólidas de valores morales, entre los cuales destaca la comunidad de intereses o servicio mutuo, que implica obligaciones recíprocas entre sus miembros, es decir; deben aprehender que el logro del objetivo es esencial para el bienestar colectivo.

1.4.- El control de gestión

En general la gestión comprende todas las actividades de una organización que implica el establecimiento de metas y objetivos, así como la evaluación de su desempeño y cumplimiento; además del desarrollo de una estrategia operativa que garantice la supervivencia.

Existen autores como Robbins, (2004) que definen al control de la siguiente manera:

“Para que las cosas marchen como deben, la administración debe supervisar el desempeño de la organización. El desempeño real debe compararse con las metas fijadas con antelación. Si hay desviaciones significativas, es tarea del administrador el hacer que la organización regrese al camino correcto. Este acto de supervisar, comparar y, eventualmente, corregir es lo que se entiende por la función de controlar.”⁷

Podemos decir entonces, que el control es un conjunto de mecanismos utilizados para asegurar y evaluar el cumplimiento de los objetivos y planes diseñados y para que los actos administrativos se ajusten a las normas legales.

El control de gestión es el examen de eficiencia y eficacia de la gerencia municipal, mediante la evaluación de los procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identidad de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficios de su actividad.

Todo gerente municipal necesita dar respuesta a preguntas tales como:

- ✚ ¿Está el municipio realmente controlado?
- ✚ ¿Se controla lo realmente importante?
- ✚ ¿Tengo un control preventivo y concurrente que me permita anticiparme a los hechos?

⁷ Robbins Stephen P. Comportamiento Organizacional.- Décima edición, Pearson educación. 2004, México, pág. 4.

- ✚ ¿Me ayuda el control a la consecución de los objetivos?
- ✚ ¿Se cumple con eficiencia, efectividad, economía, ecología, ética y equidad los planes?

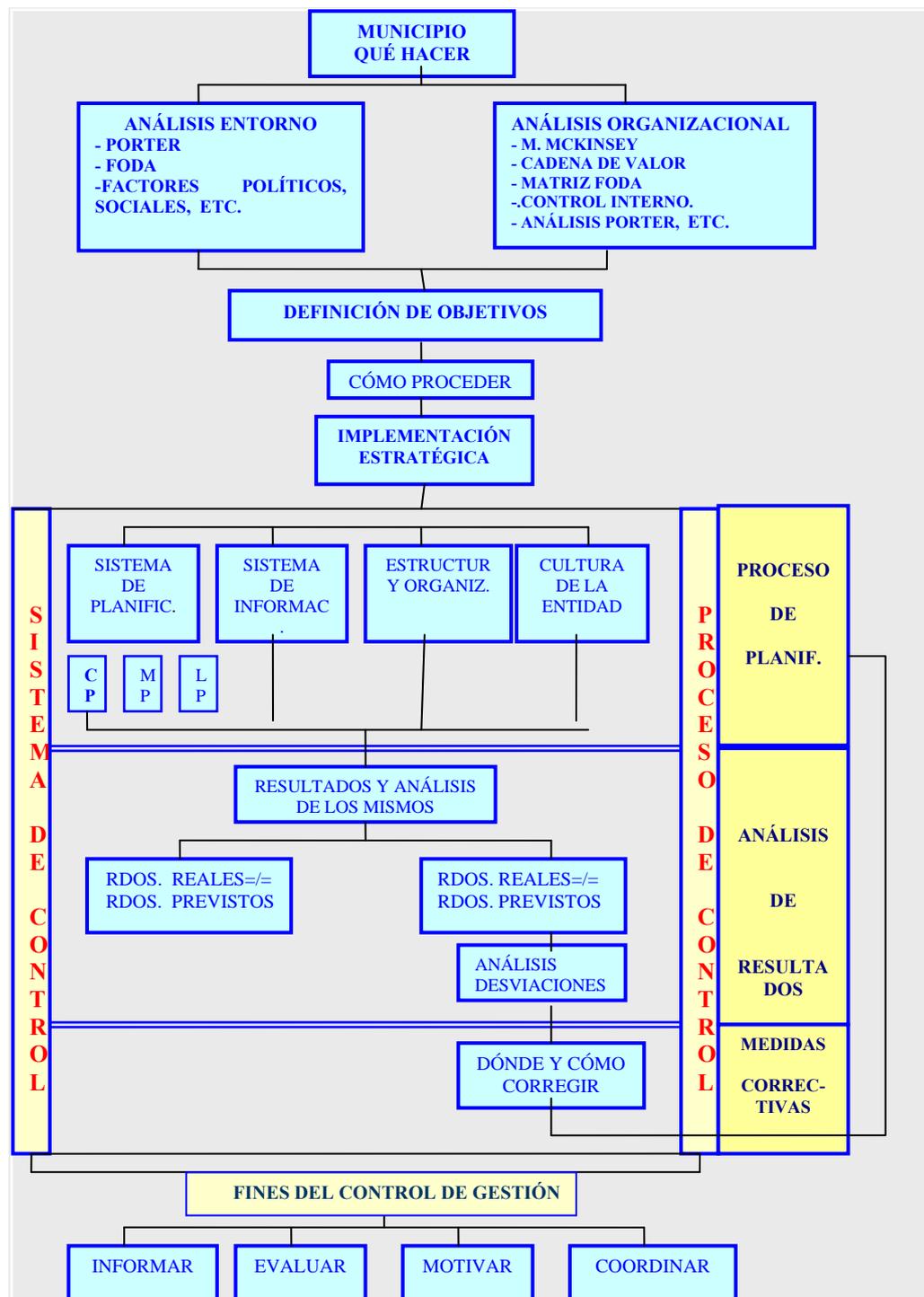
Por consiguiente, al proceso de aprovechamiento eficaz y permanente de los recursos para el logro de los objetivos es lo que se conoce como control de gestión, de lo cual podemos deducir dos aspectos importantes:

- El control de gestión es un proceso, es decir tiene continuidad en el tiempo, se alimenta y transforma constantemente. Si el municipio no es un ente estático tampoco puede serlo su proceso de control.
- Si el control de gestión sirve de guía para alcanzar el objetivo propuesto es porque previamente este ha sido fijado, es decir sin objetivo previo no hay control.

A este segundo punto es lo que conocemos con el nombre de eficacia, es decir a la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos. Si esto se consigue con los menores recursos posibles, habremos alcanzado la eficiencia. Ambos conceptos son fundamentales en el control de gestión puesto que de nada serviría alcanzar un objetivo con derroche de medios ni aprovechar racionalmente los recursos si luego no alcanzamos las metas previstas.

Al ser el control de gestión, un proceso que se relaciona con otras áreas de la organización, el primer paso es el establecimiento de unos objetivos estratégicos, que aseguren su funcionamiento, y hacia los cuales se encaminaran todos los esfuerzos, la formulación de éstos objetivos se apoya en la planificación estratégica (planificación de largo plazo) es decir el “qué hacer”. Luego, como muchos aspectos de la vida determinamos el “cómo lo vamos a hacer” (Implementación estratégica) es decir que herramientas y cómo lo vamos a utilizar y que implicaciones tendrán en el resultado final.

Gráfico 1.8



Fuente: Módulo “Control de Gestión, Maestría MBA-versión III.

En la implementación estratégica una herramienta determinante es el sistema de planificación, cuyo proceso se puede dividir en función del tiempo (plazos):

- * Planificación estratégica (largo plazo)

- * Planificación presupuestaria (mediano y corto plazo)
- * Planificación operativa (corto plazo)

Como podemos notar, la planificación determina en distintos plazos, los diferentes estándares de actuación de una entidad, que como habíamos señalado anteriormente son los objetivos a conseguir.

La segunda herramienta básica es el sistema de información, ya que los ejecutivos municipales necesitan conocer en todo momento, que está realmente sucediendo dentro de su organización, así como a los órganos de control para su posterior procesamiento y evaluación.

La tercera herramienta vital es determinar la estructura y organización más conveniente para llevar a cabo los programas, proyectos y actividades que logren la consecución de los objetivos.

Por último la cultura organizacional de la entidad, es una variable determinante a la hora de implementar y controlar la consecución de los distintos objetivos estratégicos, a no dudarlo la cultura tiene un impacto fundamental en el control de gestión y en el sistema integrado municipal.

Una vez implantadas estas herramientas, cuya puesta en marcha, determina la actividad municipal, produce unos resultados que en líneas globales habrá que comparar con los objetivos que previamente se establecieron en el proceso de planificación tanto a corto como a largo plazo.

De este análisis, podemos obtener que los resultados reales son iguales, menores o mayores que los resultados previstos.

Es menester destacar que las desviaciones pueden tener tanto un carácter positivo o negativo con respecto a los estándares establecidos y el análisis debe ser estricto en ambos sentidos.

Lo realmente importante en las desviaciones, es emprender las acciones correctivas que promuevan la reducción de las mismas, reconduciendo a la entidad nuevamente al logro de los fines preestablecidos.

Pero cómo corregimos las desviaciones y reconducimos al Municipio. En realidad el sistema es volver a empezar es decir repasar el establecimiento de herramientas que nos ayudaron a la primera consecución de los objetivos, revisaremos si nuestros programas, presupuestos, la estructura de la organización fueron los más convenientes, si la cultura a activado positiva o negativamente, si el sistema de información es el adecuado para detectar oportunamente lo que ocurre, es lo que llamamos la retroalimentación del sistema, esto se alimenta asimismo tantas veces como sea necesario.

Esto es la razón de ser del control de gestión, del proceso continuo y dinámico de control, que como dijimos anteriormente, debe asegurar su permanencia y funcionamiento con esa continúa retroalimentación.

Esta retroalimentación, no se debe producir solamente a nivel operativo sino que debe alcanzar el nivel estratégico. Cuando las desviaciones son frecuentes e importantes es necesario un replanteamiento estratégico de la entidad que nos haga repasar los objetivos estratégicos previamente establecidos.

Por consiguiente, la sistematización se hace absolutamente necesaria, pues el municipio es un ente complejo en donde intervienen múltiples factores interrelacionados. Surge entonces la necesidad de ver y contemplar estas interrelaciones como un todo, medir su impacto en la organización y saberlo aprovechar positivamente hacia el logro de los objetivos. La entidad, requiere por lo tanto un ordenamiento lo más claro posible de todas las actuaciones y su evolución. El ordenamiento de la entidad y posterior control es uno de los objetivos principales del sistema.

Se presentan también algunas variables que limitan o condicionan la función de control de gestión, algunas de ellas fueron mencionadas anteriormente, tales como;

la estructura organizacional, su cultura, pero conviene agregar otras, tales como; el entorno, los objetivos y el tamaño de la entidad:

El entorno es un condicionante no solamente del sistema sino de los propios objetivos, obviamente que estos y los propios sistemas de control son diferentes según el entorno donde se mueva la entidad, no es lo mismo actuar en un entorno estable que en uno más dinámico en donde la entidad debe permanentemente adaptarse al cambio.

Las diferentes formas de estructura del municipio, que tradicionalmente se plantean como modelo, son también condicionantes importantes de los sistemas de control, así por ejemplo; una estructura funcional, divisional o matricial implican sistemas de control diferentes, con variables de control distintas ya que normalmente también son diferentes los objetivos a los que responden cada una de las estructuras.

En definitiva el futuro diseño del sistema de control, vendrá condicionado al tipo de estructura que tenga la organización debiendo en todo caso conseguir la estructura más adecuada para el logro de los objetivos estratégicos.

Finalmente, la cultura de la entidad es un factor determinante del control de gestión, si bien no es sencillo definir el término cultura, Paúl J. Stonich⁸ (1991) manifiesta que es la manera en que una organización ejecuta un conjunto dado de cometidos.

Cabe señalar que no estamos hablando de “clima”, que esta más relacionado con la motivación, sino las formas que toman las relaciones entre las personas que conforman la organización. La cultura es un factor difícil de manejar, por cuanto la conducta humana sigue mecanismos complejos y la cultura se basa en una parte importante en la conducta y en las formas de ser, pensar y actuar de las diferentes personas, y por su puesto el control se preocupa de ella, por cuanto la cultura indudablemente, impacta directamente en la consecución de los objetivos municipales.

⁸ González U. Javier, Instituto de Empresa, 1991. España, Pág. 8, CO3/212.

Al respecto, existe una herramienta muy valiosa para evaluar el desempeño de la gestión administrativa, denominada *Balanced Scorecard* (Cuadro de Mando Integral) desarrollado por Robert S. Kaplan de *Harvard Business School* y David P. Norton de *Nolan Norton and Company*, quienes han diseñado una propuesta para gestionar las evaluaciones de desempeño a través de un sistema integrado, que combina tanto las medidas financieras como las operativas en un sistema de indicadores de desempeño a base de cuatro perspectivas. (Financiera, del cliente, interna y la innovación y aprendizaje organizacional).

1.4.1.- Fines del control de gestión:

Si bien, el propósito del control de gestión es aprovechar con la mayor eficacia los recursos disponibles, para la consecución de los objetivos, existen además otros fines específicos del control de gestión y que son fundamentales en las organizaciones municipales, tales como:

- * **Informar.**- a todas los servidores de la organización, por cuanto el control de gestión se encarga, a través del sistema de información, de transmitir y comunicar a cada dirección, unidad, sección, o grupos de la entidad la información necesaria para su gestión.
- * **Coordinar.**- el sentido de conjuntar y orientar todos los esfuerzos de la entidad en la consecución de los objetivos, procurando la eficiencia y eficacia en la utilización de recursos.
- * **Evaluar.**- es uno de los fines mas importantes del Control de Gestión y uno de los mas difíciles de alcanzar, en menester tratar de conseguir un sistema capaz de asociar objetivos con personas.
- * **Motivar.**- es de una importancia capital dentro del control de gestión, el personal necesita verse motivado para la consecución de sus objetivos, y se obtienen de mejor manera.

1.4.2.- Elementos del control de gestión:

Un municipio requiere de planificación estratégica y de parámetros e indicadores de gestión cuyo diseño e implantación es una función del alcalde y su personal ejecutivo, en razón de su responsabilidad social de rendición de cuentas, y de

demostrar su gestión y sus resultados, y la del auditor gubernamental evaluar la gestión.

Existen varios elementos del control de gestión, entre los cuales se encuentran lo que se denomina las seis "E", (Economía, eficiencia, eficacia, ecología, ética y equidad) cuyos conceptos son los siguientes:

- ✚ **Economía.**- es la adquisición de recursos idóneos en cantidad y calidad correctas en el momento previsto, en el lugar indicado, y al precio convenido; es decir al menor costo posible, con relación a los programas de la organización.
- ✚ **Eficiencia.**- constituye la obtención de los mejores resultados con el menor costo y la utilización provechosa de los recursos, que se aprovechen al máximo las capacidades instaladas; que se cumplan los parámetros técnicos - productivos, que garanticen la calidad; que las mermas y los desperdicios que se originen en el proceso de servicio prestado sean los mínimos, se obtiene con una misión, objetivos y políticas compartidas, una estructura operativa y estratégica definida, personal idóneo, y una adecuado cultura organizacional.
- ✚ **Eficacia.**- es la relación entre los servicios generados y los objetivos y metas programados, entre los resultados esperados y los resultados reales de los planes, proyectos, programas u otras actividades; por lo que la eficacia es el grado en que una actividad o programa alcanza sus objetivos en la calidad y cantidad esperados, útil para la comunidad.
- ✚ **Ecología.**- son las condiciones, operaciones y prácticas relativas a los requisitos ambientales y su impacto, que deben ser reconocidos y evaluados en la gestión de la entidad, de un proyecto, programa o actividad.
- ✚ **Ética.**- es un elemento básico de la gestión institucional, expresada en la moral y conducta individual y grupal de sus servidores, basada en sus deberes, en su código de ética, en las leyes normas constitucionales.
- ✚ **Equidad.**- consiste en distribuir y asignar los recursos entre toda la población, teniendo en cuenta el territorio en su conjunto, la necesidad de estimular las áreas cultural y económicamente deprimidas, y con absoluto respeto a las normas constitucionales y legales imperantes sobre el reparto de la carga tributaria, los gastos, las inversiones, las participaciones, las subvenciones y transferencias públicas.
- ✚ **Rendimiento.**- es la gestión gerencial o desempeño en busca de la Eficiencia con Eficacia más Economía; es decir, la medición de calidad de trabajo más el logro de objetivos que en conjunto nos aseguran una gestión sistemática, que permita la satisfacción de la comunidad.

- ✚ **Calidad.-** es la cantidad, grado y oportunidad en que el producto o servicio prestado satisface la necesidad del usuario. Se refiere a los procesos sistemáticos utilizados por la institución para asegurar la ejecución o entrega de sus productos o servicios, cada vez con mejor calidad; se evalúa además el control de dichos procesos y su mejoramiento continuo, de modo que satisfagan crecientemente al usuario y aseguren el uso eficiente de los recursos institucionales.
- ✚ **Resultados.-** es la relación con los niveles de calidad y mejoramiento obtenido sobre la base del análisis de la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios, y del análisis de las distintas operaciones del servicio, a todo lo cual podrían y deberían estar contenidos en los indicadores de gestión. Son los elementos de gestión más importantes, por cuanto el auditor puede comprobar si los parámetros o indicadores diseñados por la administración de la entidad, se traducen o sirven para medir efectivamente: la calidad de los programas, productos o servicios.
- ✚ **Impacto.-** es la repercusión a mediano o largo plazo en el entorno social, económico o ambiental, de los productos o servicios prestados. Incluye la obtención de información y percepción de la comunidad respecto de los servicios, prestaciones y productos que se ponen a disposición de los ciudadanos.
- ✚ **Excelencia gerencial.-** es el logro de los objetivos corporativos, asegurando la dinámica de la organización, manteniendo una adecuada moral del personal, y principalmente buscando la satisfacción de los ciudadanos.

1.5.- Planificación estratégica:

Por cuanto la planificación estratégica constituye el punto de partida del proceso de control de gestión, es menester analizar con mayor profundidad en que consiste esta importante herramienta administrativa.

La planificación es uno de los procesos mas críticos municipios, no puede pensarse en un buen funcionamiento, sin un mínimo proceso de planificación de las actividades. La planificación esta en estrecha relación con el futuro, y lo que se trata es de reducir la incertidumbre y es consecuencia de varias alternativas que pueden producirse, frente a un determinado planteamiento.

Si bien, en la mayoría de los casos, no se pueden estudiar todas y cada una de las alternativas por razones de tiempo y costo, pero la elección de alguna de ellas tras un detenido estudio, a no dudarlo reduce la incertidumbre.

Dentro de la planificación es importante el periodo de tiempo al cual nos estamos refiriendo, el futuro es siempre algo difícil de predecir y es evidente que esta dificultad se encarece con el plazo, por consiguiente lo a priori es más sencillo que lo lejano.

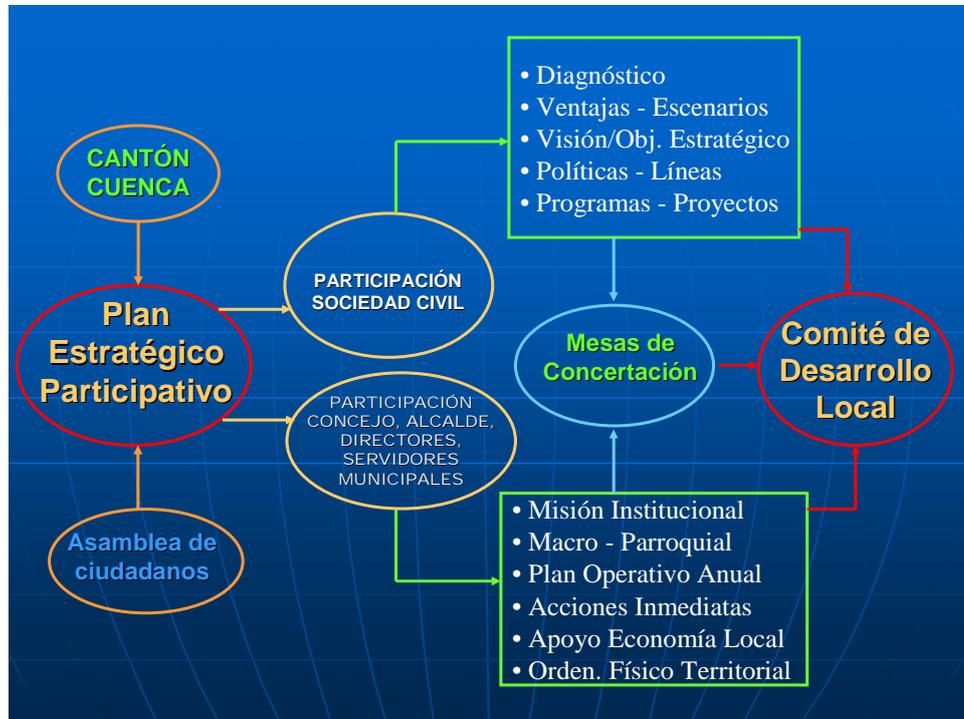
Al proceso que se ocupa del planificar el largo plazo se denomina planificación estratégica mientras que del corto plazo se ocupa la planificación presupuestaria. Consecuentemente, ambas se diferencian exclusivamente del plazo y horizonte que vayamos a desarrollar. Si a ese futuro próximo le acortamos aún más el plazo, es decir el día a día de la organización, a esta parte de la actividad se lo denomina planificación operativa, por consiguiente:

- ❖ Planificar tiene una mayor relación con el largo plazo mientras que presupuestar es más un concepto a corto tiempo.
- ❖ La planificación es algo genérico y difícil de cuantificar porque el horizonte es mas amplio, presupuestar implica poder determinar con mayor exactitud los objetivos y su cuantificación.
- ❖ Planificar se refiere a objetivos más estructurados mientras que presupuesto es la herramienta que hace a éstos más operativos al acortar los plazos y cuantificarlos.
- ❖ La presupuestacion obliga a establecer con mayor exactitud los objetivos, las variables que los definen, los recursos a emplear y los responsables de conseguir esos objetivos.
- ❖ Los diferentes tipos de planificación por lo tanto requieren diferentes tipos de control ya que los objetivos y fines son diferentes en su consecución en el tiempo.

Podemos decir entonces que la planificación es un proceso racional, lógico, estructurado y participativo, mediante el cual una organización partiendo del análisis de la realidad, fija una visión de futuro, la misión, la expresión de ésta en objetivo, y

al establecimiento de metas concretas, al cual se encamina una acción coordinada para lograrlo en un determinado tiempo y con la mayor eficacia posible.

Gráfico 1.9

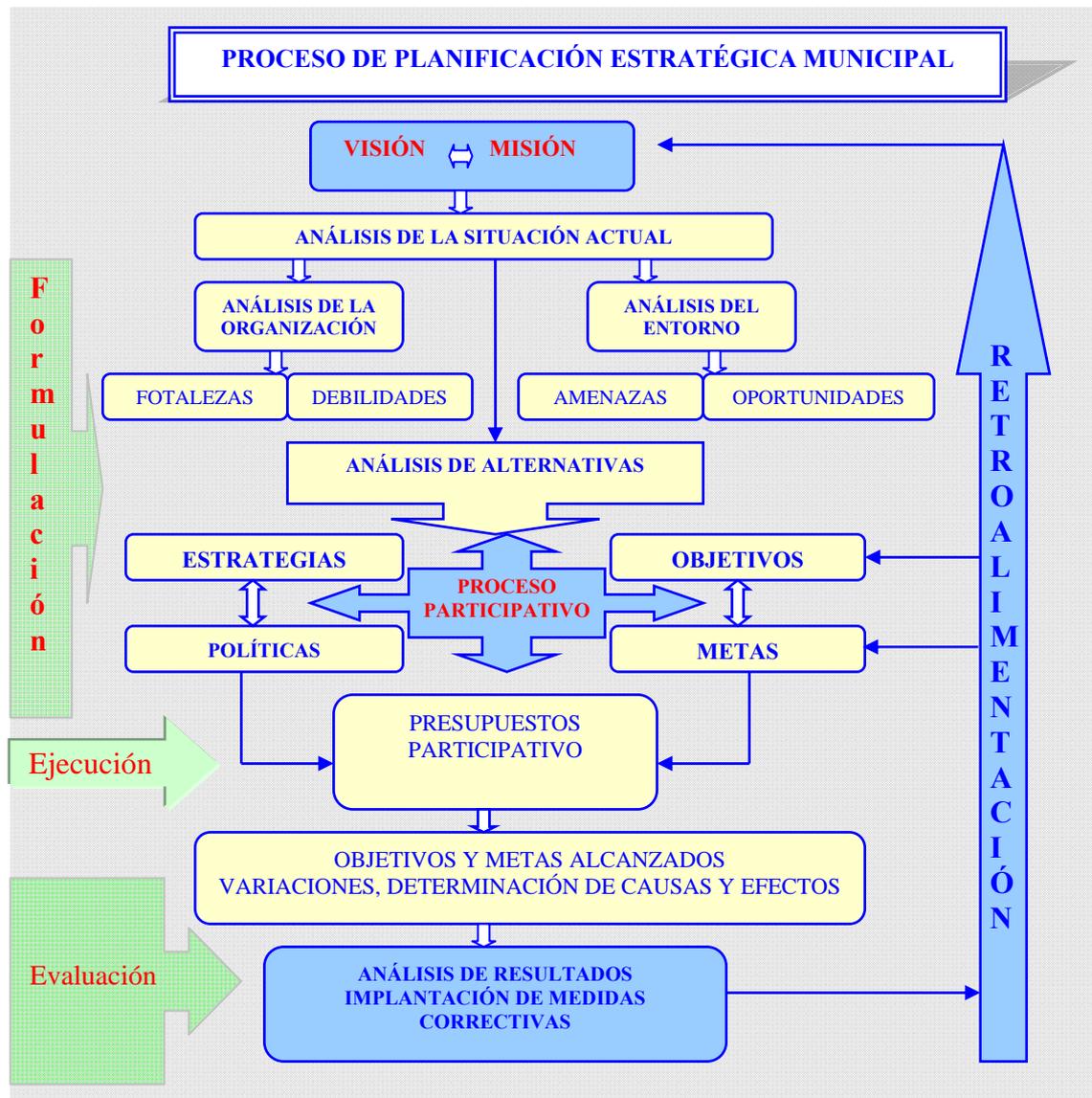


Fuente: elaborado por el autor.

En este proceso de conocer en que medio se desenvuelven los gerentes municipales, es importante que se pregunten; ¿dónde estamos?, ¿qué somos?, ¿qué hacemos?, ¿hacia dónde vamos? ¿Cuánto costará? ¿Qué se debe hacer? ¿Cómo hacerlo? ¿Cuánto hacerlo? ¿Qué medidas de ejecución satisfactoria debo establecer?

La planificación en el gobierno local, no es otra cosa que un proceso orientado hacia el bienestar de la comunidad, que comprende un conjunto ordenado de etapas de naturaleza dinámica progresiva que lo podemos sintetizar en la siguiente ilustración:

Gráfico: 1.10



Fuente: elaborado por el autor.

La planeación estratégica analiza el entorno; y la situación organizacional, la misión y estrategias para el cumplimiento de los objetivos, la obtención de resultados y el grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios.

Como herramienta para la toma de decisiones en un período de tiempo, la planeación estratégica se enfoca hacia metas determinadas, ayuda a la organización municipal a realizar mejor su trabajo, es una disciplina orientada a producir decisiones y acciones que guían la razón de ser de la entidad, lo que hace y por qué lo hace, con un enfoque a futuro.

El proceso de planeación estratégica, esta alineado a la necesidad de reorientar el enfoque del municipio hacia la búsqueda de resultados, más que hacia las actividades; es decir, los resultados permiten generar una condición competitiva al gobierno local, que fomenta el desarrollo y el crecimiento de la comunidad.

En la planeación estratégica, un sistema de indicadores y metas es un factor clave, ya que permite la medición de objetivos, su posterior evaluación; todo ello, dentro de un proceso permanente de revisión, control y mejora continua. **Gráfico 1.11**



Fuente: elaborado por el autor.

Podemos decir entonces que la planeación estratégica es un proceso que permite a los ejecutivos municipales ordenar sus objetivos y hacerlos operativos por medio de presupuestos, programas, proyectos y actividades. Los elementos que destacan son:

- La Misión y visión de la unidad responsable
- El diagnóstico
- Los objetivos
- Las metas e indicadores y,
- Los programas, proyectos y actividades definidos y priorizados.

El proceso de planeación estratégica inicia identificando la misión del municipio, luego se determina y revisa la visión (lo que se quiere ser), es decir un escenario futuro altamente deseado de la entidad, la misma que se expresa en el “Plan de Desarrollo Municipal”.

Para la medición de los objetivos estratégicos se establecen indicadores y metas que se orienta a los resultados que la ciudadanía espera del gobierno local. Finalmente, los proyectos estratégicos (lo que se realizará) es la materialización de las estrategias.

En síntesis, el modelo de planeación estratégica municipal, parte de la identificación de la misión, objetivos estratégicos, indicadores metas y proyectos y termina con la evaluación de los resultados, para cumplir con la misión, mediante un sistema de control y monitoreo.

El POA es utilizado en la planificación, para lograr metas y objetivos por áreas o departamentos dentro de la organización en períodos cortos máximo de un año, con ello se evita desviaciones que puedan afectar a la planificación estratégica.

Mientras que el presupuesto es un plan en términos económicos, junto con la comprobación subsecuente de realización de dicho plan, es decir un presupuesto implica expresar los planes en términos monetarios.

1.6.- El control en los municipios

Al municipio le corresponde, elevar el nivel de vida de su comunidad, mediante la ejecución de obras y entrega de servicios, como retribución a su contribución mediante los tributos que entrega, surgiendo por lo tanto el derecho de exigir que los mismos sean oportunos y de buena calidad.

Le interesa saber a los ciudadanos, de que manera los responsables de la gestión municipal, procuran la máxima productividad a un costo razonable que significa la

utilización óptima de los recursos financieros materiales y humanos disponibles, evitando el desperdicio y el perjuicio económico de cualquier índole.

Consecuentemente el Alcalde, concejales, directivos y funcionarios municipales, deben actuar con profesionalismo, mística de servicio y transparencia.

Por lo tanto, la gestión municipal comprende todas las actividades de la Entidad que implica el establecimiento de metas y objetivos, así como la evaluación de su desempeño y cumplimiento; además del desarrollo de una estrategia operativa que garantice la supervivencia permanente de la misma.

La ciudadanía necesita conocer y estar enterada, de los resultados de la gestión de sus mandatarios, ya que ello implica la atención de sus necesidades. Es indispensable por consiguiente, contar con organismos profesionales, especializados independientes y despolitizados, cuya misión sea la de verificar e informar, si la gestión de los mandatarios se efectúa de acuerdo a lo que establece la ley y determina el bien común.

Al respecto, a la CGE y a la UAI del municipio, les corresponde pronunciarse ante la comunidad, sobre la atención y el grado de la gestión municipal que ha recibido el ciudadano común y de precautelar a través del control sus intereses.

En este contexto, el artículo 211 de la Constitución Política de la República, establece que:

“La Contraloría General del Estado es el organismo técnico 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, inversión, 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 entenderá a las entidades de derecho

privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas y otras subvenciones de carácter público de que dispongan”.⁹

Igualmente, el Art. 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado respecto a su objeto establece que:

“La presente Ley tiene por objeto establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, y regular su funcionamiento, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.”¹⁰

En tal virtud, las atribuciones y competencia de la Auditoría de Gestión en el sector público y por ende en la Municipalidad de Cuenca, tienen su origen en el mandato constitucional, en armonía con el Art. 21 de la LOCGE determinando que:

“La Auditoría de Gestión es la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución, se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. Este tipo de auditoría examinará y evaluará los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes. Constituirán objeto de la auditoría de gestión: el proceso administrativo, las actividades de apoyo, financieras y operativas; la eficiencia, efectividad y economía en el empleo de los recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y, el cumplimiento de las atribuciones, objetivos y metas institucionales.

⁹ Constitución Política del Estado, R.O. No. 1 del 11 de agosto de 1998, Título X, Cap. I.

¹⁰ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley 2004-34, R.O. No. 337 del 18 de mayo de 2004, Título I.

A diferencia de la auditoría financiera, el resultado de la fiscalización mediante la auditoría de Gestión no implica la emisión de una opinión profesional, sino la elaboración de un informe amplio con los comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes”.¹¹

La auditoría de gestión, es el examen sistemático y profesional, efectuado por un equipo multidisciplinario, con el propósito de evaluar la eficacia de la gestión de una entidad, programa, proyecto u operación, en relación a sus objetivos y metas; de determinar el grado de economía y eficiencia en el uso de los recursos disponibles; y, de medir la calidad de los servicios, obras o bienes ofrecidos, y, el impacto socio-económico derivado de sus actividades.

Podemos decir también, que la auditoría de gestión, evalúa todas las actividades de una entidad que implica el establecimiento de metas y objetivos, así como la evaluación de su desempeño y cumplimiento; además, el desarrollo de una estrategia operativa que garantice la supervivencia de la misma según el sistema social correspondiente.

Tiene como objeto, el estudio del proceso administrativo y las operaciones de la organización con miras a emitir una 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.

Consecuentemente, la misión de control que realizan la CGE y la UAI a través de la auditoría gubernamental, debe constituirse en un elemento esencial de apoyo a la gerencia municipal moderna, aportando con sus recomendaciones, a la óptima utilización de los recursos para una gestión municipal más eficaz.

La auditoría en los municipios es practicado por los auditores externos de la Contraloría y por los auditores internos de los gobiernos locales, tal es el caso de la UAI del Municipio de Cuenca.

¹¹ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley 2004-34, R.O. No. 337 del 18 de mayo de 2004, Título II, Cap. III, Sección I.

CAPÍTULO II

BASE LEGAL Y ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA (UAI)

2.1.- Introducción:

En este capítulo, se realiza un análisis de la base legal y la organización de las UAI en el municipio, señalando el marco normativo nacional e internacional de la profesión, la definición, sus principales políticas, su naturaleza, la visión, la misión, objetivos, la estructura orgánica y funcional, la supervisión técnica y el aseguramiento de calidad de éstos organismos de auditoría.

Además, se estudia el plan de auditoría Interna (POA) y su formulación con la utilización de formatos emitidos por la CGE y que son de aplicación obligatoria, los atributos de los auditores internos, las funciones de sus integrantes. Se realiza un resumen de las normas de auditoría gubernamental y las normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna (NEPAI) expedidos por el Instituto de Auditores Internos (2006), con citas de normas que regulan a las UAI del sector público y gráficos elaborados por el autor del presente trabajo, finalizando este capítulo con el código de ética correspondiente.

2.2 Base legal y normativa de la UAI

La UAI del Municipio de Cuenca se rige por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el R.O. No.331 del 15 de Octubre de 1971, reformada conforme al R.O. No. 429 del 27 de septiembre de 2004; Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, publicada en el R.O. No 595 del 12 de Junio del 2002; Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental, expedidas mediante Acuerdo No. 919 CG publicado en la Edición Especial No.6 del 10 de Octubre del 2002; Normas Ecuatorianas de Auditoría (NEA) Normas Internacionales de Auditoría (NIA) Normas de Control Interno expedidas mediante Acuerdo No.

020CG publicado en la Edición Especial No. 6 al 10 de Octubre del 2002; Reglamento para el Trámite General de Emisión y Distribución de Informes de Auditoría Externa e Interna sin Responsabilidades, e Informes con Indicios de Responsabilidades Penal, Responsabilidad Administrativa y Responsabilidad Civil Culposa, expedido mediante Acuerdo No 018CG publicado en el R.O. No142 del 7 de Agosto del 2003, Reglamento sobre Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado, expedido mediante Acuerdo No.008CG publicado en el R.O. No.70del 28 de Abril del 2003, Ordenanzas, Reglamentos y demás disposiciones aplicables.

2.3 Políticas de la UAI

Las políticas constituyen las orientaciones fundamentales de las acciones a seguir por la UAI en el desarrollo de sus planes y programas, también regula y limita las acciones, estableciendo directrices de aplicación general.

Las políticas de UAI de la Municipalidad de Cuenca son las siguientes:

- Planificación anual de las actividades de auditoría Interna.
- Confidencialidad del personal de los trabajos de Auditoría.
- Prohibición de recibir dádivas o regalos de personas que tengan interés o sean parte del proceso de auditoría o examen especial.
- Los auditores internos guardarán discrecionalidad en las expresiones a emitir.
- Se mantendrá permanente objetividad y se conservará un criterio profesional independiente en las labores de control.
- Organización adecuada del archivo de los papeles de trabajo.
- Emisión oportuna de informes de auditoría con sus correspondientes, comentarios, conclusión y recomendaciones.
- Se promoverá permanentemente la implantación de las recomendaciones contempladas en los informes.

2.4 Definición y naturaleza de la UAI

El IAI (2006) señala que:

“La auditoría interna es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno.”¹²

Se reconoce por lo tanto que la UAI:

- ✚ Realiza una función de asesoría y consultoría
- ✚ Ponga énfasis en la necesidad de agregar valor a la organización.
- ✚ Ponga énfasis en la evaluación de los procesos de riesgos, controles y dirección, para mejorar su efectividad.

Consecuentemente, la municipalidad existe para crear valor, mediante el desarrollo de obras y servicios en beneficio de la comunidad, motivo por el cual; los auditores internos son consultores y asesores, que buscan beneficios y mejoras para la entidad.

2.5 Misión y visión de la UAI

En los Arts. 1 y 2 del Reglamento Sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las unidades de auditoría interna de las entidades que controla la CGE, se establece:

Misión:-

“La auditoría interna, para cumplir con sus objetivos, realizará el examen y evaluación posterior de las operaciones y actividades de la entidad u organismo del que forme parte, a través de auditorías y exámenes especiales, con sujeción a las disposiciones legales, normas nacionales e internacionales. Generará informes de calidad con recomendaciones tendientes a mejorar la gestión institucional. Proporcionará asesoría

¹² The Institute of Internal Auditors. (2006), Marco Para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna,(1ra. edición).- Florida – USA, Pág. 17.

técnica - administrativa a las autoridades, niveles directivos y servidores de la entidad, exclusivamente en las áreas de control.

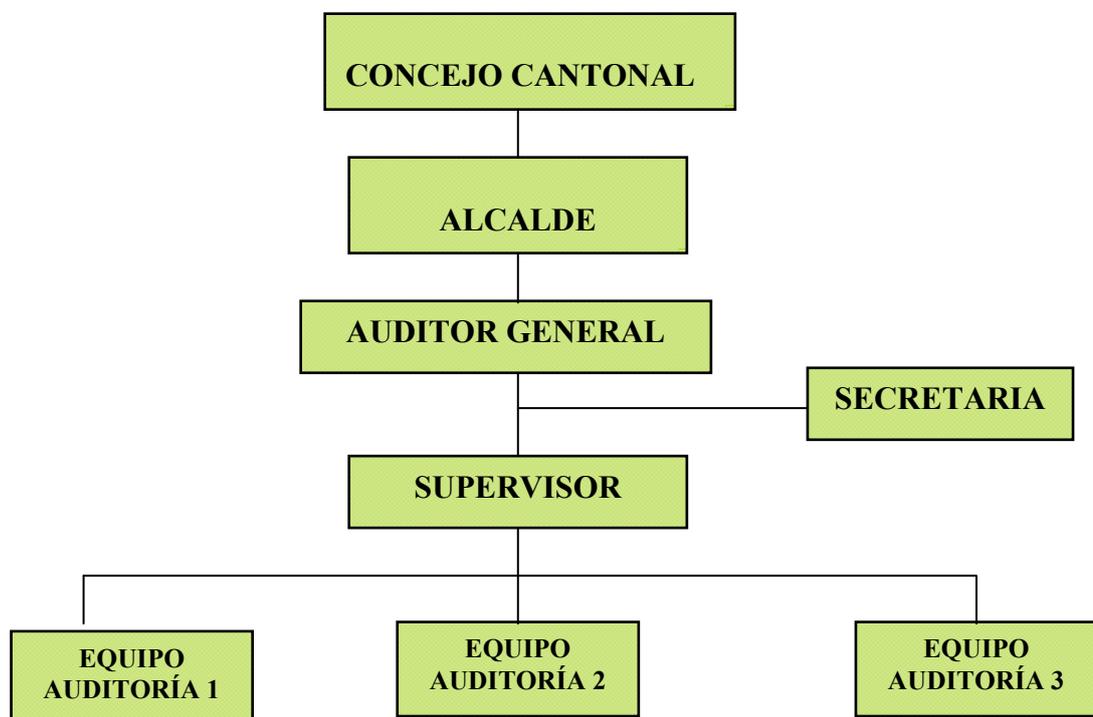
Visión:

“Las unidades de auditoría interna, se constituirán con una estructura flexible con sujeción a normas y políticas claras, aplicarán procedimientos modernos de auditoría, con personal de actitud positiva, altamente capacitado, acorde con el avance de la ciencia y la tecnología, comprometido con el desarrollo y mejoramiento continuo de su trabajo, contribuirán en la prevención y corrección oportuna de las desviaciones y en la optimización de la gestión técnica - administrativa de las entidades; y, contribuirán al logro de la eficiencia del servicio público.”¹³

2.6 Estructura orgánica y funcional de la UAI

A continuación se presenta la estructura orgánica y funcional de la UAI del Municipio de Cuenca, la misma que considera las necesidades, requerimientos, recursos, productos, procesos y complejidad de las actividades de la entidad de gobierno local.

Gráfico 2.1



Fuente: elaborado por el autor.

¹³ Reglamento Sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado, Acuerdo No. 008 CG publicado en el R.O. 70 del 28 de abril de 2003, Cap. I.

Cabe señalar que de acuerdo con lo previsto en el Art. 7 del Reglamento de la UAI, su ubicación orgánicamente será en el nivel asesor de la máxima autoridad de la municipalidad, para cuyo propósito, debe considerarse la organización corporativa del Concejo Cantonal (Cuerpos colegiados) es decir en el nivel o jerarquía más altos de la entidad.

Para lo cual, el nivel organizacional del que dependa la UAI debe ser tal, que le asegure una adecuada consideración y acción ante las recomendaciones de la auditoría, es decir que debe encontrarse dependiendo del nivel más alto de la organización.

2.7.- Funciones de la UAI.-

Las principales funciones de la UAI de la Municipalidad de Cuenca son las siguientes:

- * Asesorar al Alcalde, miembros del Concejo Cantonal y a los servidores que requieran los servicios profesionales de la UAI, con sujeción a las leyes y normas de auditoría, en el campo de su competencia promoviendo el mejoramiento continuo del sistema de control interno de la entidad.
- * Preparar el plan anual de la UAI presentarlos a la CGE hasta el 30 de septiembre de cada año. Dichos planes serán elaborados de acuerdo con las políticas y objetivos de control emitidos por el Contralor.
- * Realizar principalmente auditorías de gestión y exámenes especiales planificados e imprevistos, para evaluar la gestión operativa, administrativa, financiera, ambiental y técnica de la entidad, en términos de costo, tiempo, legalidad, economía, efectividad, eficiencia y transparencia.
- * Evaluar la gestión del ciclo presupuestario de la municipalidad y sus indicadores.
- * Mantener un programa de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditorías internas y externas.
- * Facilitar mediante sus informes que la CGE determine, las responsabilidades administrativas y las responsabilidades civiles culposas, así como también los indicios de responsabilidad penal.

- * Requerir y obtener información conforme lo previsto en los artículos 76, 81 y 88 de la Ley Orgánica de la CGE.
- * Emitir y actualizar el manual específico de la UAI y someterlo a la aprobación de la CGE.
- * Procurar la capacitación del personal de la UAI.
- * Mantener independencia mental y actuar con objetividad en el cumplimiento de sus funciones, observando el código de ética y las normas profesionales de la auditoría de carácter nacional e internacional.
- * Estar libre de cualquier injerencia política, o de autoridad, para actuar con profesionalismo, objetividad, independencia y ética, en el ejercicio del control;
- * Preparar mensual y semestralmente la información de las actividades cumplidas por la UAI en relación con los planes operativos de trabajo y remitirlas a la CGE.
- * Enviar a la CGE, al Alcalde y Concejo Cantonal los informes de auditoría de gestión, después de la conferencia final de resultados.
- * Cumplir con las normas e instrucciones que expida la CGE. para el eficaz funcionamiento técnico de las UAI.
- * Ejercer las demás funciones conferidas por la ley.

2.8.- Objetivos de la UAI

El objetivo principal de la UAI es asistir a los miembros de la organización (Alcalde, Concejo Cantonal y demás funcionarios) en el cumplimiento de sus responsabilidades, debiendo también:

- Revisar si en la organización se están ejerciendo correctamente las funciones de planificación, organización, dirección y control.
- Determinar la efectividad de los sistemas de contabilidad, controles internos y operativos de la organización.
- Revisar la confiabilidad e integridad de la información financiera, así como los medios utilizados para identificar, medir, clasificar y presentar dicha información.
- Revisar los medios utilizados para salvaguardar los bienes, además de verificar la existencia de dichos activos.
- Evaluar la economía, eficiencia y efectividad con las cuales se han empleado los recursos.

- Revisar las operaciones y programas para determinar si los resultados son coherentes con los objetivos y metas establecidas, y si fueron llevados a cabo de acuerdo con lo planificado.
- Coordinar las labores de la UAI con los auditores externos.
- Evaluar el cumplimiento de de las recomendaciones constantes en informes de auditoría interna y externa.

2.9 Supervisión técnica y aseguramiento de calidad.

La UAI del Municipio de Cuenca, como integrante del control interno, es objeto de evaluación por parte de la CGE. de cuyo organismo depende técnicamente, principalmente en la aprobación de los planes anuales de trabajo y sus modificaciones, el control de calidad de los informes, la determinación de responsabilidades, la evaluación de desempeño de sus miembros con la utilización de indicadores objetivos y cuantificables, la aprobación de los manuales específicos de auditoría interna, el cumplimiento de las normas que se expidan sobre la materia, y la aprobación o negativa de la creación, reestructuración o supresión de las UAI.

Los trabajos de auditoría deben ser adecuadamente supervisados para asegurar el logro de de sus objetivos, la calidad del trabajo y el desarrollo profesional del personal de la UAI.

Previa distribución de los informes en la entidad, este documento deberá ser sometido a control de calidad y luego aprobado por la CGE., por intermedio de la Dirección Regional II del organismo superior de control.

El Auditor General, es responsable de que exista una adecuada supervisión del trabajo, es un proceso que comienza con la planificación y continúa a través de las fases del examen, evaluación, comunicación y seguimiento del trabajo.

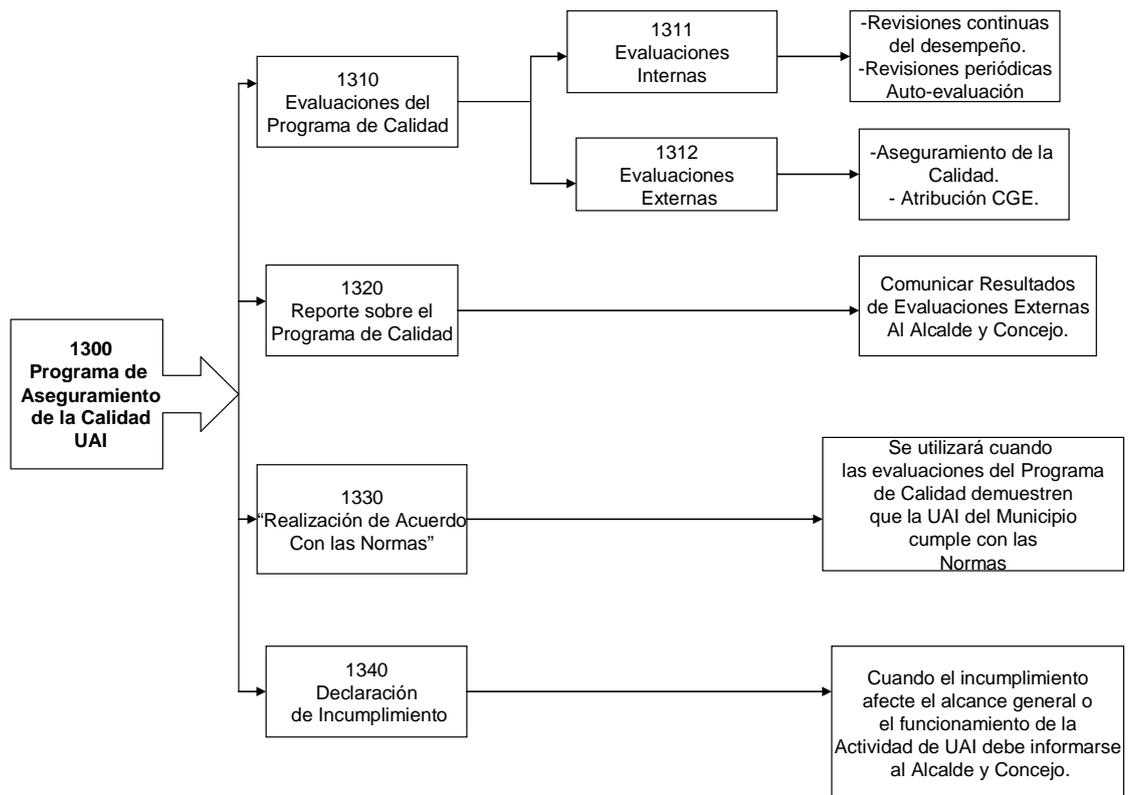
El Jefe de UAI tiene la responsabilidad general de la supervisión, pero puede designar a miembros adecuadamente experimentados de auditoría interna, para desempeñar esta tarea.

El Auditor General debe adoptar las medidas necesarias para asegurar que se cumpla con esta responsabilidad, dichas medidas incluyen políticas y procedimientos diseñados para:

- ❖ Minimizar el riesgo de que los juicios profesionales emitidos por los auditores internos puedan ser inconsistentes con el juicio profesional del Auditor General y produzcan un efecto adverso significativo sobre el trabajo.
- ❖ La supervisión se extiende a la formación y desarrollo del personal y a la evaluación del desempeño de los auditores internos, a los controles de tiempo y gastos.
- ❖ Todos los papeles de trabajo deben ser revisados para asegurar que soportan adecuadamente las comunicaciones del trabajo y que todos los procedimientos de auditoría necesarios han sido aplicados. La evidencia de la revisión del supervisor consiste en que el supervisor coloque sus iniciales y la fecha en cada papel de trabajo una vez revisado.
- ❖ Es menester emitir una lista de puntos de revisión de los papeles de trabajo; la preparación de un memorando especificando la naturaleza, alcance, y resultados de la revisión; o la evaluación o aceptación dentro de un software de papeles de trabajo.

En ese contexto, el Auditor General en cumplimiento con la NAG AG – 08, debe desarrollar y mantener un programa de aseguramiento de calidad y mejora que cubra todos los aspectos de la actividad de auditoría interna y revise continuamente su efectividad, de manera que se ayude a la municipalidad a añadir valor y a mejorar las operaciones de la organización y a proporcionar aseguramiento de que la actividad de auditoría interna cumple con las normas que regulan su ejercicio profesional y el código de ética.

Gráfico: 2.2



Fuente: Instituto de Auditores Internos, Marco para la práctica profesional de la auditoría interna, Quito-Ecuador, 2006.

Un programa de calidad de auditoría interna, de conformidad con las NEPAI que se ilustran en el gráfico 2.2 debe incluir los siguientes aspectos:

- Supervisión del trabajo de los auditores internos para asegurar su conformidad con las normas.
- Evaluaciones Internas realizadas periódicamente para evaluar la calidad del trabajo realizado.
- Evaluaciones externas, normalmente en el municipio es atribución de la CGE. donde se evalúa la calidad de las operaciones, debiendo emitirse un informe que exprese una opinión sobre el cumplimiento de las normas de auditoría.
- Deben ser realizadas por personas calificadas, es decir con un nivel de pericia, técnica y formación apropiada en auditoría interna, debiendo ser además independiente.

Consecuentemente, un efectivo proceso de supervisión y programa de calidad en la UAI, debe desarrollar la:

1. **Implementación de programas de calidad.**- El Auditor General es responsable de implantar procesos para suministrar aseguramiento razonable a los interesados de la actividad de auditoría interna, de que se desempeña; de acuerdo con las Normas Profesionales de Auditoría Interna y el código de ética; que opere de una manera eficaz y eficiente y que los terceros interesados perciban que agrega valor y mejora las operaciones de la organización.
2. **Supervisión de los programas de calidad.**- la supervisión debe incluir mediciones y análisis continuos de desempeño, por ejemplo tiempo de ciclo y recomendaciones cumplidas.
3. **Evaluación de programas de calidad.**- las evaluaciones deben considerar e indicar la calidad de la actividad de auditoría interna y contribuir a las recomendaciones para mejoras apropiadas. Las evaluaciones de los programas de calidad deben considerar: la adecuación de los objetivos, las políticas y procedimientos de la actividad de auditoría interna; contribución a la gestión de riesgos, al gobierno corporativo y a los procesos de control de la Municipalidad; cumplimiento de leyes, ordenanzas y reglamentos aplicables a la entidad; eficacia en las actividades de mejora continua y la adopción de mejoras prácticas.
4. **Mejora Continua.**- la mejora en calidad debe incluir un proceso de comunicación diseñado para facilitar la modificación apropiada de recursos, tecnología, procesos y procedimientos, según lo indicado en las actividades de supervisión y evaluación.

Asimismo, como parte de este proceso, conviene que la UAI, implante un sistema de indicadores para medir su calidad, con el objeto de: monitorear su gestión, realizar correcciones oportunas y lograr niveles aceptables de desempeño profesional.

A continuación, mediante un gráfico se presentan algunos indicadores aplicables a la UAI del Municipio de Cuenca, que pueden servir para medir periódicamente, la calidad de su desempeño, y verificar el cumplimiento de las normas de auditoría gubernamental, NEPAI, código de ética y eficiencia y eficacia de la actividad:

Gráfico 2.3

Número de auditorías	Porcentaje de áreas auditadas	Número de Sugerencias implantadas
Valor de los ahorros conseguidos	Rotación del personal de auditoría interna	Número de Riesgos detectados
Cumplimiento con fechas	Oportunidad en la emisión de informes	Número de recomendaciones
Número de procesos corregidos	Incremento número de auditorías	Nivel de aceptación a auditoría interna
Horas de capacitación al personal	Disminución de casos de fraude	Disminución de niveles de corrupción
Porcentaje de auditores internos CIA's	Nivel de automatización de papeles	Número de consultas absueltas.

Fuente: elaborado por el autor.

En definitiva, los indicadores de gestión de la UAI deben ayudar a conseguir los objetivos generales de la municipalidad así como los objetivos de su propia función.

2.10 Plan de auditoría interna

El Art. 11 de la LOCGE establece que la CGE coordinará y orientará la preparación del plan anual de auditoría, de conformidad con las políticas y objetivos de control expedidos por el Contralor General del Estado.

El plan anual de la UAI se fundamentará en un diagnóstico que le permita conocer, entre otros aspectos principales las FODA del municipio, su misión, visión de futuro, los objetivos estratégicos, las metas dentro del marco de la planificación estratégica, los programas, proyectos actividades (POA) a ser ejecutados durante el período, y el presupuesto institucional. Esta información, complementada con las auditorías realizadas en años anteriores, en ejecución y los pendientes de realizar, en relación con el número de auditores disponible, su preparación y experiencia, la posibilidad de contar con nuevos profesionales para conformar equipos

multidisciplinarios, lo cual permitirá determinar las auditorías a ser ejecutadas, con especificación de los respectivos alcances. Documento que servirá para evaluar el desempeño de los auditores internos, las actividades necesarias, el alcance, el tiempo y la asignación de recursos necesarios, para alcanzar los objetivos de la gestión de control de la unidad.

Para la formulación del plan anual de la UAI se coordinará con la Dirección Regional de la Contraloría, con el fin de evitar duplicación en los trabajos, coadyuvando de esta manera a la estructuración de un sistema integrado de control. Se establece con frecuencia en las políticas de control, que del total de 210 días laborables por auditor, se destine un 70% para actividades programadas y el 30% restante para imprevistos sobre todo requerimientos del Alcalde y Directores no especificados en el plan.

En este contexto, al planificar el trabajo anual, el Auditor General debe considerar algunos aspectos clave, como lo es, la gestión de riesgos de la municipalidad, mediante las siguientes preguntas:

- ¿Está debidamente contemplado el riesgo en la administración estratégica de la municipalidad?
- ¿Existe un método para identificar y ponderar debidamente todos los riesgos relevantes?
- ¿Están debidamente vinculados los objetivos, riesgos, procesos y controles?

Sin embargo, lo más probable es que las respuestas sean negativas. El municipio como toda entidad, enfrenta una serie de incertidumbres y riesgos que pueden afectar positiva o negativamente los objetivos previstos en bien de la comunidad. Dichos riesgos la administración debe manejar estratégicamente, pudiendo decidir:

-  **T**erminar con el riesgo.- por ser una actividad muy riesgosa
-  **R**educir el riesgo.- fortalecer o implantar nuevos controles
-  **A**ceptar el riesgo.- tomar el riesgo
-  **P**asar el riesgo.- contratar por ejemplo una póliza de seguro.

En el siguiente capítulo veremos en forma detallada, el Marco Integrado de Control Interno de los Recursos y Riesgos – Ecuador (CORRE) que se basa en el COSO

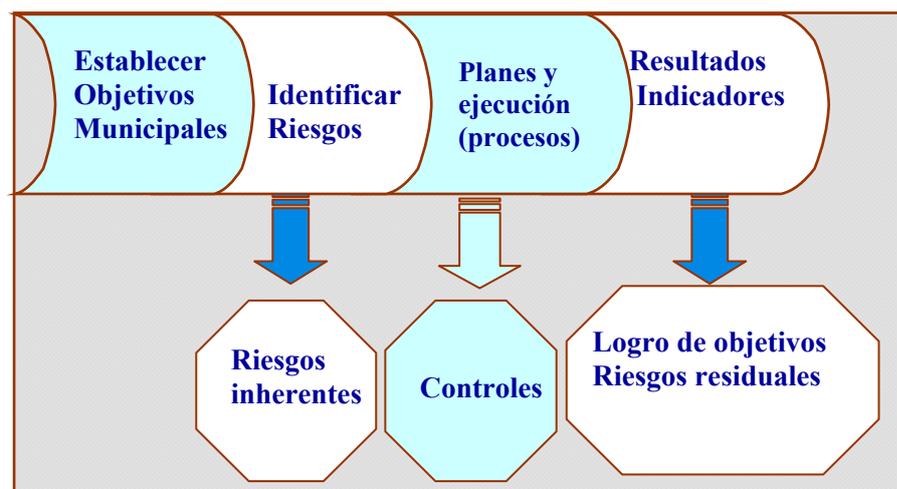
ERM (*Enterprise Risk Management*) o administración de los riesgos empresariales, cuyo método permite reducir el impacto negativo potencial del riesgo y la incertidumbre, para lo cual se requiere:

- ❖ Identificar todos los riesgos estratégicamente relevantes
- ❖ Ponderar su riesgo inherente en función de su impacto y probabilidad de ocurrencia.
- ❖ Evaluar la efectividad de controles existentes y potenciales para mitigar su impacto.
- ❖ Tomar decisiones respecto de los riesgos residuales.

El proceso de ERM debe:

- ❖ Establecer y formular en forma mensurable los objetivos
- ❖ Identificar los riesgos asociados con los objetivos
- ❖ Establecer un consenso, sobre la base de datos objetivos y convicciones de la alta gerencia.

Gráfico 2.4



Fuente: elaborado por el autor.

Por consiguiente, de acuerdo al gráfico 2.4 el Auditor General debe establecer planes basados en la evaluación de los riesgos para la consecución de los resultados (indicadores) y determinar las prioridades de la actividad de auditoría interna. Dichos planes deberán ser consistentes con los objetivos del municipio.

La estrategia de riesgos de la entidad debe estar reflejada en el plan de auditoría interna con un enfoque coordinado para aumentar las sinergias entre los procesos de gestión de riesgos de la entidad y de auditoría interna.

En definitiva los objetivos principales de auditoría, son los de proporcionar al Alcalde y demás ejecutivos la información que puede mitigar las consecuencias negativas asociadas con el cumplimiento de los objetivos municipales, estableciendo actividades de control.

El universo de auditoría puede incluir componentes del plan estratégico en donde se refleja los objetivos generales. Es probable que también refleje la actitud de la entidad hacia el riesgo y el grado de dificultad para cumplir con los objetivos planificados.

Los cambios en la dirección de la gestión municipal, objetivos, énfasis y enfoque, deben reflejarse en las actualizaciones del universo de auditoría y en el plan de actividades. En este sentido es aconsejable realizar evaluaciones al menos una vez al año, con el propósito de que se reflejen las estrategias y el estilo de dirección más actualizados posible.

Existe una gran variedad de modelos de riesgo que ayudan al Auditor General a establecer prioridades entre las áreas potenciales a auditar, la mayoría utilizan factores de riesgo tales como: impacto financiero, calidad de los controles internos, grado de cambio o estabilidad, tiempo transcurrido desde la última auditoría, complejidad, monto de los recursos a examinar, incidencias políticas, etc.

Consecuentemente, el plan contendrá actividades de: arrastre, planificadas e imprevistas, cuyos porcentajes de dedicación en días/hombre son establecidos en las políticas emitidas por el Contralor. Los cambios, modificaciones y ampliaciones que se realicen con posterioridad a la aprobación del plan anual de la UAI, deben ser solicitados a la CGE para su aprobación, seguimiento y evaluación respectivos.

De acuerdo con las políticas del plan nacional de control emitidas por el Contralor, las actividades que habrán de ser previstas para su ejecución en el plan de la UAI estarán orientadas, fundamentalmente a proporcionar asesoramiento al Alcalde y a la ejecución de Auditorías de gestión y exámenes especiales. Además, la UAI no emitirá dictámenes sobre estados financieros, de conformidad a lo establecido en el inciso final del Art. 17 del Reglamento a la LOCGE.

Para la formulación del plan anual de la UAI se utilizará los siguientes formatos:

- Exámenes que no concluirán hasta el 31 de diciembre. Anexo No. 1
- Exámenes planificados e imprevistos autorizados que no iniciarán hasta el 31 de diciembre. Anexo No. 2
- Nomina del personal de la UAI. Anexo No. 3
- Cursos realizados por el personal de auditoría interna. Anexo No. 4
- Calculo días/hombre disponibles para el control. Anexo No. 5
- Cronograma y alcance del plan de control. Anexo No. 6

Los planes se enviarán mediante impresiones en papel y en forma digital, a la Dirección Regional de la Contraloría, para su debida revisión y coordinación, hasta el 30 de septiembre previo a su aprobación por la CGE en concordancia con lo dispuesto en el Art. 16 de la LOCGE.

En lo concerniente a la evaluación de la ejecución de los planes de control, esta es una actividad que le compete al Auditor General, con el propósito de establecer su grado de cumplimiento, las causas de posibles desfases y adoptar las acciones correctivas que permitan formular ajustes al plan.

La UAI debe presentar a la Dirección de Coordinación de Auditorías Internas de la CGE o a la Dirección Regional, los informes de auto evaluación de las actividades, relacionando los datos contenidos en las previsiones originales del plan anual de control, con los exámenes ejecutados, para lo cual se debe utilizar los siguientes formatos:

- ❖ Informe de auto evaluación semestral del cumplimiento del Plan de Control. Anexo No. 7.
- ❖ Parte mensual de labores.- Anexo No. 8.

2.11 Personal de la UAI

El personal de la UAI del Municipio de Cuenca, estará regulado por las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal de la Contraloría General del Estado y de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, su reglamento, y las normas de gestión de

personal de auditores internos que dicte el Organismo Superior de Control, y demás normas legales aplicables.

El personal de la UAI, tendrá el máximo grado de independencia y no debe participar en los procesos de administración, aprobación, contabilización o adopción de decisiones dentro de la municipalidad y no realizará actividades de control previo ni concurrente. Se abstendrá de participar, en actividades políticas, no deberá estar vinculado con las operaciones o actividades que están bajo su examen, por consiguiente estarán impedidos de gestionar, directa o indirectamente, ventajas, empleos u otros beneficios, para sí, su cónyuge y sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

En las actividades de toma de inventarios físicos, entrega - recepciones, avalúos, remates, bajas y otros actos similares, su participación se limitará a observar dichas prácticas, sin aprobar ni firmar los documentos respectivos, pero con la obligación de informar, sobre el particular, a la máxima autoridad de la entidad.

El personal administrativo y de servicios de la UAI será nombrado, removido o trasladado por el Alcalde en coordinación con el Auditor General y de acuerdo a las normas legales.

La UAI estará conformada con profesionales de distintas disciplinas del conocimiento, (Interdisciplinaria) de acuerdo a las necesidades de la municipalidad, con el propósito de prestar asesoría, consultoría a la entidad, para cuyo propósito, se deberá capacitar y actualizar al personal permanentemente conforme al avance y desarrollo tecnológico de la profesión.

El personal auditor de la UAI podrá ser removido por causas legalmente establecidas, previo el sumario administrativo que instaure el Alcalde a base del informe que para el efecto emitirá la CGE. Se exceptúa la remoción a causa de responsabilidades establecidas por la Contraloría a base de una auditoría.

El personal de la UAI tendrá las garantías que refiere el artículo 124 de la Constitución Política de la República, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y

las que constan en la Ley de Servicio Civil, Carrera Administrativa, y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en lo que fuere aplicable.

La municipalidad cubrirá todos los gastos que demande el funcionamiento de la UAI, prestando el apoyo y dotando de la logística requerida en lo referente a: espacio físico, servicios administrativos, técnicos y provisión de los recursos necesarios.

Auditor General.-

La gestión de la UAI recae directamente sobre el Auditor General quien será responsable de:

- Programar, organizar, dirigir, coordinar y controlar las actividades de la unidad a su cargo.
- Establecer las políticas necesarias para el desarrollo de la actividad de la auditoría interna municipal.
- Recomendar las mejoras necesarias en los controles administrativos destinados a salvaguardar los recursos y bienes, promover el crecimiento de la organización y asegurar el cumplimiento de las leyes y normas aplicables.
- Realizar el control de calidad de los exámenes efectuados
- Actuar con objetividad, independencia y profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, reglamentarias, políticas, normas, técnicas y demás regulaciones de la auditoría gubernamental.
- Asesorar a las autoridades y a los funcionarios que requieren los servicios profesionales de auditoría interna.
- Preparar informes de las actividades cumplidas por la UAI con relación a los planes respectivos de trabajo.
- Mantener un programa de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría interna y externa.
- Procurar la capacitación del personal de la UAI.
- La demás funciones previstas en la ley.

El Auditor General designará por escrito a los auditores encargados (Equipo multidisciplinario) de efectuar el examen, precisando los profesionales responsables de la supervisión técnica y de la jefatura de equipo.

Para cada auditoría se conformará un equipo de trabajo, en concordancia con la disponibilidad de personal, complejidad, magnitud y volumen de las actividades a ser examinadas.

Supervisor de la UAI

- Preparar y aplicar los programas de supervisión, en las principales etapas del proceso de la auditoría.
- Desarrollar conjuntamente con el Jefe de Equipo de auditoría, las funciones de responsabilidad compartida, especialmente las relacionadas con las fases de conocimiento preliminar y planificación.
- Supervisar periódicamente las actividades del equipo de auditoría, de acuerdo con la fase del proceso de la auditoría de gestión.
- Informar mensualmente al Auditor General sobre el avance de cada trabajo supervisado, así como los hallazgos significativos relacionados con el examen y los hechos que no han podido ser solucionados.
- Revisar el borrador del informe de auditoría, antes y después de la comunicación de los resultados.
- Preparar y presentar al Auditor General el informe de supervisión.
- Presentar al Auditor General el informe final, memorando de antecedentes, síntesis y el expediente de papeles de trabajo de cada examen.
- Actuar con profesionalismo, objetividad e independencia en sus actividades.
- Cumplir con las disposiciones legales, reglamentarias, políticas, normas, técnicas y demás regulaciones de la auditoría interna.

Jefe de Equipo

- Ejecutar de manera conjunta con el supervisor las funciones de responsabilidad compartida.
- Elaborar conjuntamente con el Supervisor el conocimiento preliminar y planificación.
- Comunicar y dejar constancia escrita de la iniciación de la auditoría de gestión
- Dirigir el equipo de auditoría de acuerdo con los criterios establecidos por el Auditor General, tomando en cuenta el objetivo y alcance indicados en la orden de trabajo, programación muestras seleccionadas y la estructura definida para el informe, entre otros.

- Incentivar la participación activa de los miembros del equipo para el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.
- Organizar conforme a lo establecido, el índice y contenido de los papeles de trabajo para documentar los procedimientos de auditoría aplicados y los resultados obtenidos.
- Distribuir el trabajo entre los miembros del equipo de auditoría y revisar la aplicación de los programas específicos para el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.
- Formular oportunamente en forma verbal y por escrito, los resultados obtenidos en la evaluación del control interno, previa revisión y aprobación del supervisor y Auditor General.
- Asegurar, mediante la revisión oportuna de la totalidad de los papeles de trabajo, que todos los resultados del estudio se encuentren debidamente respaldados con evidencia suficiente y competente y que dichos resultados hayan sido comentados previamente con los funcionarios responsables de las actividades relacionadas.
- Preparar, en coordinación con el supervisor, la estructura del borrador del informe final.
- Redactar el borrador del informe y memorando de antecedentes, de conformidad con la estructura establecida y de común acuerdo con el supervisor.
- Elaborar la convocatoria a la administración de la entidad para la reunión en que se presentarán los resultados finales del examen, exponer los resultados, documentar la reunión efectuada y registrar las fuentes adicionales de datos a que se haga referencia en dicha reunión.
- Entregar al Supervisor el borrador del informe, memorando de antecedentes y expediente de papeles de trabajo para el trámite de revisión y aprobación correspondiente.

Auditor interno

- Aplicar los programas de auditoría preparados para el desarrollo del trabajo, conforme a las instrucciones del jefe de equipo.
- Documentar la aplicación de los procedimientos de auditoría utilizando la estructura y orden definido para los papeles de trabajo.
- Cumplir con los criterios de ejecución establecidos para su trabajo, así como, los estándares profesionales (normas de auditoría) y de encontrar dificultades, comunicarlas de inmediato al auditor jefe de equipo.
- Mantener ordenados y completos los papeles de trabajo.

- Sugerir procedimientos alternativos o adicionales para promover la eficiencia en las actividades de auditoría realizadas.
- Obtener la evidencia suficiente, competente y pertinente de los hallazgos de auditoría, desarrollar sus principales atributos y analizarlos con el jefe de equipo.
- Redactar, en la correspondiente cédula o papel de trabajo, los resultados del examen, (comentarios, conclusiones y recomendaciones) sobre cada componente o rubro desarrollado, guiándose con la estructura preestablecida para el informe final.
- Estructurar el expediente de papeles de trabajo y entregarlo al jefe de equipo para la integración completa de los resultados y su correspondiente archivo.
- Cumplir con las disposiciones legales, normatividad e instrucciones relacionadas con el ejercicio de la auditoría, así como observar el código de ética profesional.

Designación y responsabilidades del equipo de trabajo.-

El Auditor General designará por escrito a los auditores encargados de efectuar el examen, precisando los profesionales responsables de la supervisión técnica y de la jefatura de equipo.

La designación del equipo constará en una orden de trabajo que contendrá los siguientes elementos:

- Objetivo general de la auditoría.
- Alcance del trabajo.
- Presupuesto de recursos y tiempo.
- Instrucciones específicas.

Para cada auditoría se conformará un equipo de trabajo, en concordancia con la disponibilidad de personal, complejidad, magnitud y volumen de las actividades a ser examinadas.

El equipo estará dirigido por un auditor experimentado al que se le designará como jefe de equipo y será supervisado técnicamente. En la conformación del equipo también se deberá considerar lo siguiente:

- Rotación del personal para los diferentes equipos de auditoría.
- Continuidad del personal hasta la finalización de la auditoría.
- Independencia de criterio de los auditores
- Equilibrio en la carga de trabajo del personal.

La organización e integración del equipo de auditoría es uno de los factores importantes para el éxito del trabajo, decisión en la cual debe participar el jefe de equipo y el supervisor para exponer sus criterios sobre el particular, pues ellos serán los responsables del desarrollo y cumplimiento de los estándares establecidos por el Auditor General.

La supervisión técnica siempre se realizará a tiempo parcial del tiempo asignado a la auditoría, dependiendo de la naturaleza, alcance y complejidad del examen.

El cumplimiento de las normas de auditoría, de las funciones e instrucciones impartidas en los diferentes niveles, así como una apropiada comunicación entre los miembros del equipo de auditoría contribuye al éxito del trabajo.

2.12 Normas para el ejercicio profesional de la auditoría interna

Para un adecuado ejercicio profesional, los auditores internos deben observar las “Normas de Auditoría Gubernamental”, expedidas mediante Acuerdo No. 019CG publicado en la Edición Especial No. 6 del 10 de Octubre del 2002.

Estas normas se clasifican en:

1. Normas personales del auditor
2. Normas de planificación del trabajo.
3. Normas de ejecución del trabajo.
4. Normas de informes de trabajo.

Las normas personales del auditor se refieren a la personalidad del auditor interno para la conducción de un trabajo, basado en la capacidad, independencia, cuidado y pericia profesional con que se desempeñará, al conducir una auditoría y generar un producto final objetivo y de calidad. Entre las normas personales son las siguientes:

- Requisitos mínimos de auditor
- Cuidado y esmero profesional.
- Responsabilidad de la función.
- Entrenamiento técnico y continuo.
- Participación de profesionales en la auditoría.
- Independencia.
- Confidencialidad del trabajo.
- Control de calidad.

Las normas de planificación de trabajo, de auditoría interna, se relacionan con la suficiente comprensión, de la misión, visión, metas, objetivos y controles, que permiten al auditor determinar la naturaleza, duración y extensión de los procedimientos de auditoría a aplicarse para que el trabajo resulte efectivo, tales como:

- ❖ Planificación anual.
- ❖ Planificación preliminar de la auditoría.
- ❖ Planificación específica de la auditoría.
- ❖ Evaluación del riesgo.
- ❖ Evaluación del control interno.
- ❖ Memorando de planificación de la auditoría.
- ❖ Comprensión global de los sistemas de información computarizados.

Las Normas de Ejecución del Trabajo, proporcionan al auditor interno una base para juzgar la calidad de la gestión institución y de las operaciones administrativas y financiera, obteniendo evidencia suficiente, comprobatoria y relevante, tales como:

- * Programas de auditoría
- * Materialidad de auditoría
- * Evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias
- * Papeles de trabajo
- * Evidencia suficiente, competente y relevante.
- * Muestreo en la auditoría
- * Verificación de eventos subsecuentes
- * Comunicación de hallazgos
- * Supervisión del trabajo

Finalmente, las normas de informes de trabajo, se relacionan con el producto final del trabajo del auditor interno, en el cual presenta sus comentarios, conclusiones y recomendaciones, estas normas son:

- Informe de auditoría
- Contenido y estructura del informe
- Convocatoria de la conferencia final
- Oportunidad en la comunicación de resulta
- Presentación del informe
- Implantación de recomendaciones

Por otra parte, *the institute of internal auditors (IIA)* a partir del 1 de enero de 2004, emitió las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, al cual están obligados a observar los auditores internos.

Como ya señalamos anteriormente, la auditoría interna es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno.

Ciertamente las actividades de auditoría interna, son realizadas en ambientes legales y culturales diversos, dentro de organizaciones que varían según sus propósitos, tamaño y estructura, y por personas de dentro o fuera de la organización. Si bien estas diferencias pueden afectar la práctica de la auditoría interna en cada ambiente, el cumplimiento de las NEPAI es esencial para el cumplimiento de las responsabilidades de los auditores internos.

Los servicios de aseguramiento comprenden la tarea de evaluación objetiva de las evidencias, efectuada por los auditores internos, para proporcionar una opinión o conclusión independiente respecto de un proceso, sistema u otro asunto. Existen tres partes en los servicios de aseguramiento:

- La persona o grupo directamente implicado en el proceso, sistema u otro asunto, es decir el dueño del proceso
- El auditor interno; y,
- La persona o grupo que utiliza la evaluación, es decir el usuario.

Los servicios de consultoría son por naturaleza consejos y son desempeñados por la auditoría interna, debiendo en todo caso mantener objetividad y no asumir responsabilidades de gestión.

El propósito de estas normas es:

- ❖ Definir principios básicos que representen el ejercicio de la auditoría interna.
- ❖ Proveer un marco para ejercer y promover un amplio rango de actividades de auditoría interna de valor añadido.
- ❖ Establecer las bases para evaluar el desempeño de la auditoría interna
- ❖ Fomentar la mejora en los procesos y operaciones de la organización.

Están conformadas por Normas:

-  Sobre atributos
-  Sobre desempeño
-  De implantación

Las normas sobre atributos se relacionan con las características de las organizaciones y las personas que desarrollan actividades de auditoría interna. Las de desempeño describen la naturaleza de las actividades de auditoría interna y proveen criterios de calidad con los cuales puede evaluarse el desempeño de estos servicios. Mientras que las normas de implantación, se aplican a determinados tipos de actividades de auditoría interna, establecidas para trabajos de aseguramiento y consultoría.

2.13 Código de ética profesional del auditor interno.

Es necesario que la UAI observe el código de ética del IAI, que se basa en la confianza que se imparte a su aseguramiento objetivo sobre la gestión de riesgos, control y dirección.

La fidelidad al código de ética profesional es el manual de conducta de los auditores internos, para cumplir con sus obligaciones profesionales y para las actividades que afectan al punto de vista del público sobre la profesión.

La fidelidad al código de ética es un requisito indispensable para mantener la calidad de auditor interno. Este código, en forma resumida, se detalla a continuación:

- Tiene la obligación de actuar con honestidad y diligencia en la ejecución de sus obligaciones y responsabilidades.
- Debe mantener la confianza del Alcalde, Concejo Cantonal y demás directores, demostrando lealtad sobre todas las materias concernientes a los asuntos de la entidad.
- Debe rehusar tomar parte de una actividad que puede estar en conflicto con los intereses de la Municipalidad, que puede perjudicar su capacidad para llevar a cabo objetivamente sus actividades.
- No debe aceptar honorarios o regalos de ningún empleado, proveedor o contratista de la entidad.
- Debe ser prudente en la utilización de la información adquirida en el curso de su trabajo.
- Al emitir una opinión, debe poner el máximo cuidado en obtener evidencias suficientes para garantizar dicha emisión.
- Al informar, debe revelar todos los hechos significativos que conozca y que, si no fueron revelados distorsionarían el informe de los resultados de la operaciones bajo revisión, o permitirían prácticas ilegales.
- Debe continuar buscando la mejora de la calidad y eficacia.

CAPÍTULO III

HERRAMIENTAS DE AUDITORÍA DE GESTIÓN PARA EL MUNICIPIO DE CUENCA

3.1 Introducción

En el tercer capítulo, se realiza un análisis sobre las herramientas más importantes de auditoría de gestión, aplicables a la municipalidad, asistidos con gráficos y cuadros realizados por el autor de esta tesis, así como por diferentes autores y tratadistas, para una mejor comprensión del documento, con sus respectivas citas textuales. Se incluye las disposiciones legales que se vinculan con estas herramientas de auditoría de gestión, con sus respectivas citas.

Iniciamos este capítulo, estudiando el significado de gobierno corporativo, la participación de equipos multidisciplinarios en este tipo de auditoría. En el análisis del sistema de control interno, se considera lo previsto en las NCI-SP así como un interesante resumen del nuevo Marco Integrado de Control de los Recursos y los Riesgos – Ecuador” CORRE, (2006); se aborda lo concerniente al muestreo estadístico, su metodología en la auditoría de gestión, con una demostración práctica; se estudia la evidencia de auditoría, sus técnicas y prácticas, los papeles de trabajo, los indicadores de gestión municipal y el análisis de las TIC municipal.

3.2.- Gobierno Corporativo (GC)

Según las NEPAI del *Institute of Internal Auditors* (IIA) (2006) se establece que:

“Es la combinación de procesos y estructuras implantadas por el Consejo de administración, para informar, dirigir, gestionar y vigilar las actividades de la organización, con el fin de lograr sus objetivos.”¹⁴

¹⁴ *The Institute of Internal Auditors*. (2006), Normas Internacionales Para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, (1ra. edición).- Florida – USA, Pág. 41.

La Corporación Andina de Fomento (CAF), en asociación con la Bolsa Boliviana de Valores, en el documento “Lineamientos para un Código Andino de Gobierno Corporativo” (2005) señala que:

“En concreto se trata del sistema por el cual una empresa es dirigida y controlada en el desarrollo de su negocio o actividad económica.”¹⁵

Podemos decir entonces, que el GC es el conjunto de disposiciones, normas y sistemas aplicables a la dirección y control de la entidad, en concordancia con los propósitos para las cuales fueron creadas, y del nivel de desempeño que se espera logren, incluye fundamentalmente la responsabilidad, respeto y salvaguarda del interés público sobre cualquier otro.

Impulsa y promueve la articulación y alineamiento del interés público, los objetivos y las atribuciones con las obligaciones de los servidores públicos superiores, y todo esto a su vez con los ciudadanos.

Objetivos del GC.-

- Coadyuvar en el establecimiento de un marco que integre y alinee las responsabilidades de los titulares con los asuntos que impactan el ambiente ético, el nivel de desempeño y la transparencia institucional.
- Proporcionar principios y elementos para cumplir con la obligación de rendir cuentas.
- Promover el fortalecimiento y efectividad de la gestión directiva
- Fomentar el trabajo con base en los valores institucionales

El IAI adoptó los principios del siglo XXI para las entidades públicas americanas emitidas por el Centro de Gobierno Corporativo de la Universidad Estatal de Kennesaw, los mismos que se pueden aplicar al municipio de la siguiente manera:

- ❖ **Interacción.**- El Gobierno Municipal requiere una interacción efectiva entre el Concejo Cantonal, la Dirección (Alcalde y Directores Departamentales) los auditores internos y externos de la CGE.

¹⁵ Corporación Andina de Fomento, Programa Kemmerer, Centro de estudios de mercado de capitales, 2005, Pág. 3.

- ❖ **Propósito del Concejo Cantonal.-** debe entender que su propósito es servir y proteger los intereses de la comunidad, mientras considera los intereses de otros tales como acreedores, empleados, ciudadanos, etc.
- ❖ **Responsabilidades del Concejo Cantonal.-** las mayores áreas de responsabilidades del Concejo debería ser monitorear el desempeño de la corporación, del Alcalde, monitorear los riesgos y el sistema de control interno.
- ❖ **Experiencia.-** Los Directores deberían poseer experiencia adecuada en el sector municipal y área funcional de desempeño, debiendo recibir orientación y educación continua para asegurar el cumplimiento del nivel necesario de experiencia.
- ❖ **Reuniones e información.-** El Alcalde y los Directores deberían reunirse en forma frecuente y extensa y tener acceso a la información y al personal que necesite para desarrollar sus responsabilidades.
- ❖ **Liderarlo.-** las posiciones del Alcalde y de los Directores deberían estar convenientemente separadas.
- ❖ **Declaración.-** las comunicaciones deberían reflejar las actividades del Concejo las transacciones en una forma transparente y oportuna.
- ❖ **Auditoría Interna.-** La entidad debe mantener una función de auditoría interna efectiva y de tiempo completo que reporte directamente al Alcalde y Concejo Cantonal.

Elementos del GC:

- Órganos de gobierno
- Código de ética
- Auditoría
- Normas generales de control interno
- Modelo de administración de riesgos
- Independencia y objetividad de los auditores internos y externos
- Comunicación, relevación de información y transparencia gubernamental.
- Efectividad, medición del desempeño y rendición responsable de cuentas.

El Alcalde y el Concejo Cantonal como órganos de gobierno, tienen la responsabilidad de establecer estrategias y mecanismos pertinentes para el logro de los objetivos, salvaguardar los intereses y recursos, cumplir con el marco normativo

correspondiente, asegurar la transparencia de la gestión a su cargo, la preparación, difusión e integridad y confiabilidad de la información financiera y operativa, así como de respaldar una efectiva instancia de control y auditoría.

El Alcalde es el responsable del establecimiento, actualización y difusión de códigos de conducta, que incluyan los pronunciamientos relativos al comportamiento que deben observar los servidores públicos al transcurso de las actividades, de manera que en todo momento persistan los valores propios del gobierno municipal.

El gobierno municipal debe velar por la integridad y confiabilidad de la información financiera y presupuestal; revelación de los hechos que puedan afectar sustancialmente la condición financiera y operativa; medición y evaluación del desempeño; estado que guardan los riesgos que puedan afectar el logro de objetivos; evaluación del trabajo de la auditoría interna y externa; y la atención de todo lo relacionado con quejas, inconformidades y denuncias contra los servidores públicos.

El Alcalde debe reconocer la existencia de riesgos que puedan afectar de manera relevante el cumplimiento de metas, objetivos, programas y proyectos, así como la obligación de establecer estrategias para mitigarlos y fortalecer los controles internos para identificarlos, medirlos y administrarlos. Por consiguiente es menester que se informe a través de auditoría, la situación que guardan los riesgos y los mecanismos establecidos para prevenirlos.

La responsabilidad primaria por el establecimiento de la medición del desempeño descansa en el Alcalde y sus Directores y el apoyo permanente a la UAI así como el funcionamiento sistemático de indicadores estratégicos de gestión y las normas de desempeño correspondientes.

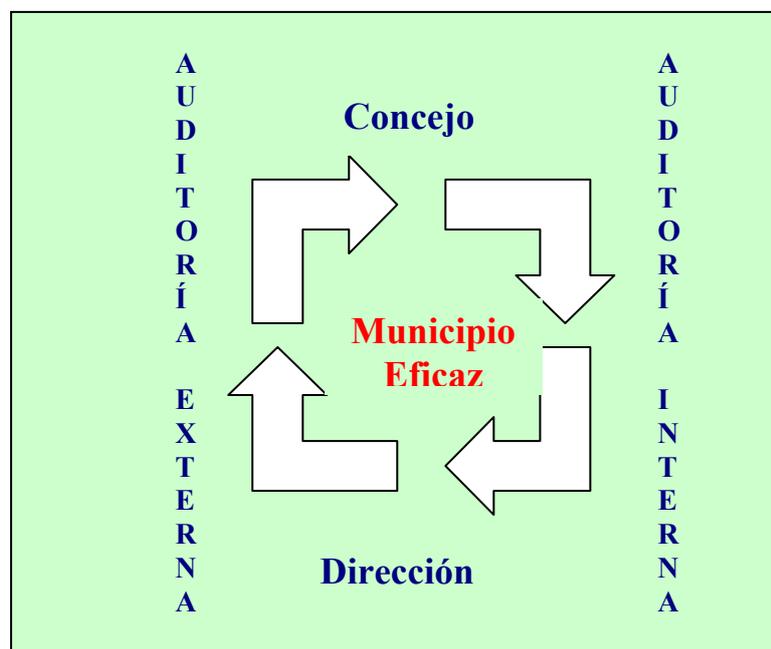
Al respecto, el IAI recomienda que para mejorar el gobierno corporativo de una entidad es menester que se cuente con:

- Principios de gobierno corporativo
- Sistema de control interno
- Auditoría interna.

Toda entidad pública debe establecer y mantener una función de auditoría interna independiente, competente y con los recursos adecuados para proporcionar a la administración municipal, una evaluación continua de los procesos de riesgo y del sistema de control interno.

Para lograr un adecuado gobierno municipal, es menester que se genere una sinergia entre los cuatro componentes del sistema de gobierno; el Concejo Cantonal, la Dirección (Liderada por el Alcalde), los Auditores Internos y los Auditores Externos.

Gráfico 3.1



Fuente: elaborado por el autor.

En conclusión un buen gobierno corporativo municipal busca fundamentalmente: asegurar la sobre vivencia de la institución; fomentar la transparencia y fortalecer el proceso de rendición de cuentas; promover el ambiente ético y la cultura de control; fomentar la administración de riesgos y de procesos adecuados para manejar y monitorear los riegos; incrementar la credibilidad en la institución; y promover el mejoramiento sistemático del desempeño municipal.

3.3.- Equipo multidisciplinario

De acuerdo con el plan anual de la UAI aprobado por la CGE. el Auditor General mediante orden de trabajo escrita, designará al jefe de equipo, a los auditores supervisor y operativos, que se encargarán de efectuar el examen correspondiente.

Es menester que en la orden de trabajo se deje constancia de: la fecha de emisión, la identificación del área a examinarse, el objetivo general del examen, el alcance, el tiempo en días/hombre asignado al trabajo, la elaboración del informe correspondiente, si es necesario alguna instrucción específica y determinar que los resultados obtenidos, sean presentados mediante el informe correspondiente y de ser procedente el respectivo memorando de antecedentes.

Si como consecuencia de la planificación preliminar amerita la incorporación de personal especializado de apoyo multidisciplinario, el Auditor General debe integrar al equipo de auditoria especialistas en otras disciplinas, tales como: Arquitectura, Urbanismo, Ambiente, Ingeniería Civil, Sociología, Ingeniería en Sistemas y Tecnologías de Información, Finanzas y demás áreas necesarias para cumplir su función de control.

Tales equipos, incluyen normalmente:

- Auditor General
- Jefe de equipo
- Supervisor
- Auditores operativos
- Especialistas
- Asistentes

Al respecto, el Consejo para la Práctica Profesional de la Auditoria Interna 210-A1 del IAI (2006) establece que:

“El director ejecutivo de auditoría debe obtener asesoramiento competente y asistencia si el personal de auditoria interna carece de

los conocimientos, las aptitudes u otras competencias necesarias para llevar a cabo la totalidad o parte del trabajo.”¹⁶

Cuando se utiliza los servicios de especialistas externos a la UAI que puede ser una persona o Empresa, para ser contratados, deben ser calificados en la disciplina que se requiere.

Al utilizar y confiar en los servicios de un especialista, el Auditor General debe evaluar la competencia, independencia y objetividad de dicho profesional con respecto al trabajo a realizar así como su relación con la Municipalidad y la actividad de auditoria de manera que la objetividad e independencia se mantenga durante todo el trabajo.

3.4.- El sistema de control interno:

Los Arts. 9, 10, 11 y 12 de la LOCGE establecen que:

“El control interno constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcancen los objetivos institucionales. Constituyen elementos del control interno: el entorno de control, la organización, la idoneidad del personal, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos, el sistema de información, el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y, la corrección oportuna de las deficiencias de control.

El control interno será responsabilidad de cada institución del Estado, y tendrá como finalidad primordial crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado”.

“Para un efectivo, eficiente y económico control interno, las actividades institucionales se organizarán en administrativas o de apoyo, financieras, operativas y ambientales.”

“Se tendrán en cuenta las normas sobre funciones incompatibles, depósito intacto e inmediato de lo recaudado, otorgamiento de recibos, pagos con cheque o mediante la red bancaria, distinción

¹⁶ *The Institute of Internal Auditors*. (2006), Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, (1ra. edición).- Florida – USA, Pág. 97.

entre ordenadores de gasto y ordenadores de pago; y, el reglamento orgánico funcional que será publicado en el Registro Oficial.”

“El ejercicio del control interno se aplicará en forma previa, continua y posterior:”

a) Control previo.- Los servidores de la institución, analizarán las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales;

b) Control continuo.- Los servidores de la institución, en forma continua inspeccionarán y constatarán la oportunidad, calidad y cantidad de obras, bienes y servicios que se recibieren o prestaren de conformidad con la ley, los términos contractuales y las autorizaciones respectivas; y,

c) Control posterior.- La unidad de auditoria interna será responsable del control posterior interno ante las respectivas autoridades y se aplicará a las actividades institucionales, con posterioridad a su ejecución.”¹⁷

En este marco, la CGE mediante Acuerdo 020 CG del 5 de septiembre de 2002, emitió las NCI-SP, que constituyen guías generales orientadas a promover una adecuada administración de los recursos públicos y a determinar el correcto funcionamiento administrativo de éstas entidades y organismos, con el objeto de buscar la efectividad, eficiencia y economía en la gestión institucional.

Este cuerpo legal instrumenta procedimientos encaminados a proporcionar una seguridad razonable, para que las entidades puedan lograr los objetivos específicos que se trazaron; tienen soporte técnico en principios administrativos, disposiciones legales y normativa técnica pertinente.

Las NCI-SP se caracterizan por ser:

- Concordantes con el marco legal vigente, disposiciones y normativa de los sistemas de contabilidad gubernamental, presupuesto, tesorería, endeudamiento público y con otras disposiciones relacionadas con el control interno.

¹⁷ LOCGE.- Ley 2004-34, R.O. No. 337 del 18 de mayo de 2004, Título II, Cap. II, Sección I.

- Compatibles con los Principios de Administración, las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la CGE. y la Normativa de Contabilidad Gubernamental emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Sencillas y claras en su presentación y referidas a un asunto específico.
- Flexibles, ya que permiten su adaptación y actualización periódica de acuerdo con las circunstancias, según los avances en la modernización de la administración gubernamental.

Las NCI-SP, se encuentran agrupadas por áreas, sub-áreas y títulos. Las áreas de trabajo constituyen campos donde se agrupan un conjunto de normas relacionadas con criterios afines y se clasifican en:

- Generales.- tales como los fundamentos del control interno, sus componentes, herramientas y normas gerenciales
- Para el área de administración financiera gubernamental.- tales como de contabilidad gubernamental, presupuesto, tesorería, anticipos de fondos y cuentas por cobrar, inversiones en existencias, bienes de largo duración, y deuda pública.
- Para el área de recursos humanos
- Para el área de sistemas de información computarizados
- Para el área de inversiones en proyectos y programas.- con normas que tratan de regular las acciones de contratación, ejecución, recepción y liquidación de obras, así como el correspondiente control de las obras construidas por administración directa.

En este contexto, en 1992 se emitió en EE.UU. el informe del *COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS*, (Informe de Organismos Patrocinadores) conocido como informe COSO, como una respuesta a las inquietudes que planteaban la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones existentes en torno al control interno y, como una herramienta para promover la responsabilidad, transparencia y la honestidad de la gestión de los administradores de los recursos públicos y privados.

Posteriormente, en 1999, en la Conferencia Interamericana de Contabilidad de San Juan, Puerto Rico, se recomendó un marco latinoamericano de control interno similar al COSO en español, en base de las realidades de la región, para lo cual se nombró

una comisión especial de representantes de la AIC y la FLAI para iniciar el desarrollo del MICIL

El MICIL se emite en el año 2004 y es un modelo basado en estándares de control interno para las pequeñas, medianas y grandes empresas desarrollado en el informe COSO.

El COSO y el MICIL recomiendan que el control interno, como un modelo integrado a la gestión de las organizaciones, se fundamente en los valores y en un código de conducta ética, para sensibilizar a las personas de su responsabilidad por el cumplimiento de los deberes, con la entidad, los usuarios de los servicios y la sociedad en general.

Con el afán de promover la adopción de estrategias que permitan el logro de los objetivos institucionales y de todos los niveles de la organización en un ambiente de transparencia y honestidad, COSO, con el apoyo de varias agrupaciones profesionales de contabilidad y auditoría, en el año 2004 emitieron un segundo Informe COSO, con el nombre de “Gestión de Riesgos Empresariales-Marco Integrado” que podríamos denominarlo COSO II, incorporando los siguientes aspectos relevantes:

- ❖ Incorpora objetivos estratégicos como una nueva categoría de objetivos institucionales, pero mantiene las tres restantes categorías de objetivos que contiene el informe COSO; esto es: operativos, de información y de cumplimiento.
- ❖ Incrementa de cinco a ocho, el número de componentes mediante la incorporación de los tres siguientes: establecimiento de objetivos, identificación de eventos y respuesta a los riesgos.
- ❖ Pone especial énfasis en el establecimiento de estrategias y en la administración de los riesgos, con la participación permanente de todos los miembros de la organización, mediante el uso de herramientas que permitan evitarlos, disminuirlos, compartirlos o aceptarlos.

Sin embargo, en el año 2006, dentro del proyecto anticorrupción “Si se puede” del Ecuador, se emitió el Marco Integrado de “Control de los Recursos y los Riesgos – Ecuador” (CORRE) que se fundamenta en el COSO II, el mismo que a continuación presentamos a manera de resumen:

De acuerdo con el CORRE el control interno se define como:

“Un proceso, efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto de personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías:

- Honestidad y responsabilidad,
- Eficacia y eficiencia en las operaciones,
- Fiabilidad de la información
- Salvaguarda de los recursos; y,
- Cumplimiento de las leyes y normas.”¹⁸

Por consiguiente, el control interno es un proceso aplicado en la ejecución de las operaciones de toda la organización, es una herramienta y un medio utilizado para apoyar la consecución de los objetivos institucionales, es ejecutado por personas, siendo el responsable de su diseño las máximas autoridades.

Los auditores internos, como parte de la organización, son responsables de evaluar la calidad y cabal aplicación de los controles internos establecidos que incluye la gestión de los riesgos corporativos.

El control interno aporta seguridad razonable a la máxima autoridad de la organización, respecto del cumplimiento de los objetivos y la existencia de errores o irregularidades en las operaciones, consecuentemente no aporta seguridad total o absoluta.

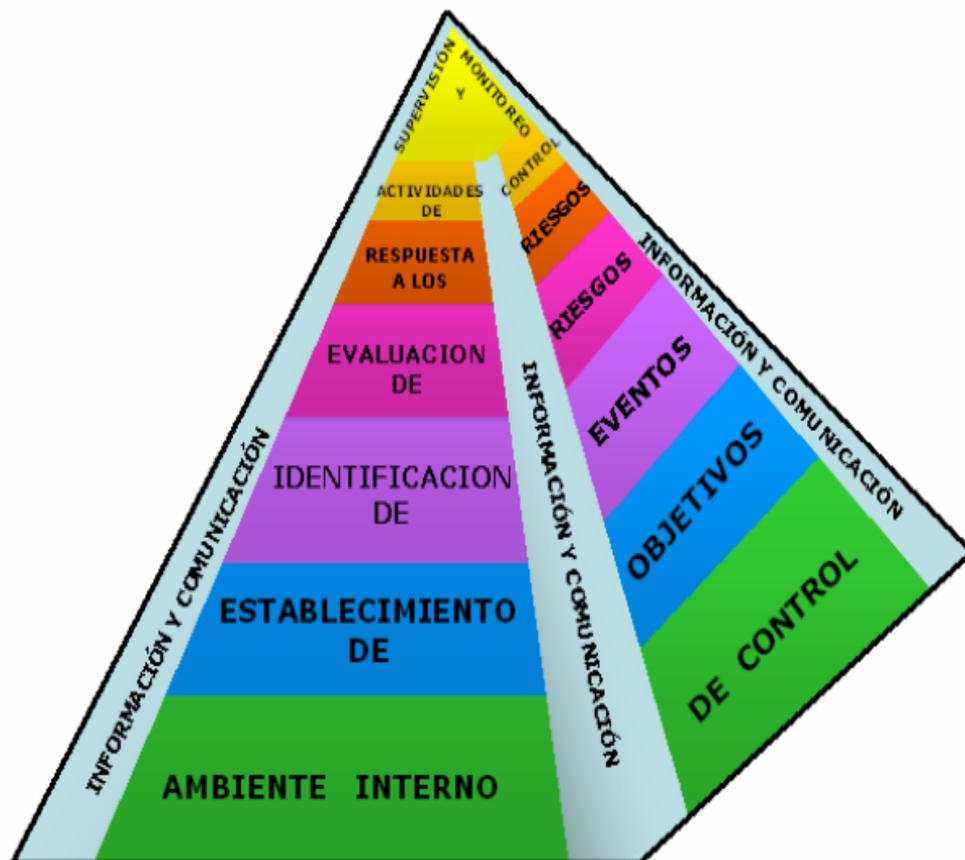
El control interno adecuadamente diseñado y aplicado es el mejor antídoto contra las irregularidades, el fraude y la corrupción en sus diferentes manifestaciones, porque establece la obligación de asumir conducta ética en todos los niveles de organización, como base para su funcionamiento. La responsabilidad se entiende como la obligación de los funcionarios públicos de responder, reportar, explicar o justificar.

Los componentes del control interno tomados del CORRE son:

¹⁸ Marco Integrado, Control de los Recursos y los Riesgos (CORRE), Ecuador, IAI, USAID, Proyecto Anticorrupción “Si se puede” 2006, Pág. 5.

1. Ambiente interno de control
2. Establecimiento de objetivos
3. Identificación de eventos
4. Evaluación de riesgos
5. Respuesta a los riesgos
6. Actividades de control
7. Información y comunicación
8. Supervisión y monitoreo

Gráfico 3.2



Fuente: Marco Integrado CORRE, Ecuador 2006

Como se puede evidenciar en el gráfico, el componente información y comunicación, permite una amplia relación entre la base y la cima de la pirámide, constituyéndose en el elemento integrador del sistema. Los supervisores de todos los niveles de la organización, principalmente los más altos, están en condiciones de adoptar las decisiones, sobre la base de los resultados de las actividades de control establecidos, para disminuir los riesgos en todas sus categorías.

Es indudable que si los ocho componentes del CORRE funcionan de manera integrada en toda la organización, bajo el liderazgo del Alcalde, como principal responsable de su implantación se logrará mayor eficiencia, eficacia en la gestión de la entidad.

El CORRE establece que los objetivos deben establecerse antes que la dirección pueda identificar potenciales eventos que afecten a su consecución y deben estar en línea con la misión y visión de la entidad.

Es a partir de los objetivos que se facilita la gestión de los riesgos empresariales, mediante la identificación de los eventos externos e internos; la evaluación de los riesgos; la respuesta a los riesgos; y, el diseño de actividades de control.

Gráfico 3.4



Fuente: Marco Integrado CORRE, Ecuador 2006

Podemos notar que existe una relación entre los objetivos y componentes del control interno. El logro de los objetivos estratégicos y operativos, pueden estar sujeto a acontecimientos externos no siempre bajo control de la organización, lo que obliga a establecer mecanismos para que la administración esté siendo informada oportunamente sobre estos eventos.

Existe una relación directa entre los objetivos que la entidad desea lograr y los componentes, que facilitan su logro; la relación, se representa en la siguiente matriz tridimensional:

Gráfico: 3.5



Fuente: Marco Integrado CORRE, Ecuador 2006

Como se puede apreciar, las cuatro categorías de objetivos: estratégico, operaciones, información, y cumplimiento están representadas por columnas verticales; los ocho componentes están por filas horizontales; y, las unidades de la entidad, en la tercera dimensión del cubo, donde se destaca que los componentes deben ser considerados de manera integral en toda la organización para alcanzar los objetivos.

Cada componente del CORRE a su vez está constituido por factores, cuyo detalle y aplicación integral a la entidad, lo realizo en los anexos del capítulo cuatro, mediante un Marco Integrado de Control de los Recursos y los Riesgos-Ecuador, Municipio de Cuenca (MICORRE-MC) así como un cuestionario de MICORRE-MC para la evaluación del sistema de control interno municipal.

3.5.- Muestreo en la auditoría de gestión

La NAG EAG – 06 relativa a la ejecución de la auditoría, establece que el plan de muestreo es utilizado para la selección de un porcentaje o un valor representativo del universo a ser examinado empleando métodos estadísticos (aleatorio) y no estadísticos (discrecional).

El muestreo de auditoría se define como la aplicación de procedimientos de auditoría a menos del 100% de la población, con el fin de evaluar la evidencia de auditoría sobre ciertas características de los elementos seleccionados para llegar a una conclusión respecto de la población.

El auditor interno, al diseñar el tamaño y la estructura de la muestra en la etapa de planificación de la auditoría de gestión, debe considerar los factores de riesgo, los objetivos del examen, la naturaleza de la población y los métodos de muestreo y selección.

Para determinar el tamaño de la muestra, el auditor debe tener en cuenta el riesgo muestral:

- ❖ **Referidos a la evaluación de los controles.**- sobre confianza en los controles: (muestra más pequeña que la necesaria); Desconfianza en los controles (muestra mayor que la necesaria)
- ❖ **Referidos a evaluación de información.**- riesgo de aceptación incorrecta (Beta) es el riesgo de que se juzgue un error poco probable cuando en realidad la población tiene errores importantes. Riesgo de rechazo incorrecto (Alfa) es el riesgo de que se juzgue que un error importante es probable, cuando en realidad la población no tiene errores importantes.
- ❖ **Referido a que los procedimientos muestrales** no se encuadren dentro de parámetros poblacionales (Intervalo de confianza)

El riesgo de la muestra surge de la posibilidad de que la conclusión del auditor sea distinta de aquella a la que se llegaría, si se sometiera a toda la población al mismo procedimiento de auditoría. Por consiguiente, el nivel de riesgo de muestreo que el auditor esta dispuesto a aceptar, afecta el tamaño de la muestra. Los riesgos de

muestreo deben considerarse en relación con el modelo de riesgo de auditoría y sus componentes; riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de detección.

Pruebas sin medición estadística.-

Son aquellas en las que el auditor se apoya exclusivamente en su criterio, basado en sus conocimientos, habilidad y experiencia profesional. Por esta razón, su naturaleza es de carácter subjetivo.

Normalmente su aplicación se justifica cuando resulta más simple y menos costosa. Es recomendable en universos reducidos y heterogéneos, tales como; transacciones en instituciones medianas y pequeñas y cuando sea necesario emplear con mayor exigencia, la apreciación profesional y la selección de los elementos para que la prueba descansa en la idoneidad del auditor.

La determinación del tamaño de la muestra sobre bases absolutamente subjetivas, pueden dificultar la justificación del fundamento de la extensión de las pruebas.

Las conclusiones también son subjetivas ya que no puede transmitirse a terceros la cuantificación del grado de seguridad y confianza con que el auditor ha extraído su juicio. No obstante, la experiencia ha demostrado que el muestreo no estadístico es un método eficiente y fiable como instrumento para la formulación de opiniones de auditoría.

Cuando se ha optado por esta modalidad, al seleccionar cualquier tipo de muestra, deberá considerarse en todos los casos: las partidas de mayor monto, aquellas sobre las cuales el auditor tenga alguna sospecha de error, aquellas transacciones con monto pequeño, pero que pueden tener mucho movimiento o gran repetitividad y las partidas sin movimiento.

Pruebas con medición estadística.

La utilización del muestreo estadístico genera ventajas tales como; objetividad en la obtención de una muestra basada en un método con rigor científico, y la posibilidad

que brinda este método, para medir el grado de seguridad y el nivel de precisión que puede ser asumido con los resultados del muestreo.

En este tipo de pruebas, el auditor lleva a cabo las distintas etapas del proceso de muestreo, aplicando tablas y formulas matemáticas que le permiten obtener precisión y seguridad en sus apreciaciones.

Para la utilización óptima de las técnicas estadísticas de muestreo, es necesario que exista ciertas condiciones o requisitos que permitan la aplicación del mismo.

El tamaño de la muestra surge de la complementación del criterio del auditor y las características del universo por examinar, factores, que, mediante formulas matemáticas determinan el número de elementos para estudio.

La selección de la muestra se efectúa excluyendo la subjetividad del auditor; para tal propósito, se utilizan distintos métodos que aporta la técnica estadística. Tales métodos permiten que los elementos que componen la muestra sean elegidos al azar.

La evaluación de los resultados se realiza considerando formulas matemáticas que estiman razonablemente el comportamiento del universo, a partir de los valores de la muestra.

Como aspectos positivos que se desprende de la aplicación de esta modalidad se mencionan:

- Disminuye la influencia de factores subjetivos en la determinación del tamaño de la muestra a través de formulas matemáticas.
- Se puede medir la precisión de las conclusiones y el grado de seguridad y nivel de confianza, definidas de acuerdo con la opinión del auditor.
- Se economiza tiempo cuando el universo es muy grande, ya que el tamaño de la muestra no es directamente proporcional a la magnitud del universo.
- Aumenta la calidad del trabajo, a través de una mayor rigurosidad en la definición del universo, margen de error, desviación, etc. por así requerirlo las formulas matemáticas empleadas.
- Facilita la planificación del trabajo.

Es menester que el universo posea masividad y homogeneidad, es decir, que el universo se encuentre formado por un número considerable de elementos, de lo contrario, su aplicación resulta antieconómica y por otro lado, no deben existir elementos que, con respecto a las características bajo análisis, se diferencien notablemente del resto.

Con respecto a la muestra, se requiere que sea seleccionada al azar, lo que implica que todos los elementos del universo deben tener iguales probabilidades de integrar la muestra en otras palabras, el muestreo debe ser aleatorio.

Cabe señalar, que los dos tipos de muestreo hacen uso del criterio profesional del auditor para la planeación, elaboración y evaluación de una muestra. Para la elección entre el muestreo estadístico y no estadístico, el Manual de Auditoria de Gestión (MAG) emitido por la CGE (2002), señala que ambos métodos se basan en la presunción de que una muestra revelará información suficiente acerca del universo en su conjunto, para permitir al auditor llegar a una conclusión sobre el universo, en concordancia con:

- “La visión y misión de la entidad u organismo
- Los objetivos y metas planteados o programadas
 - El manejo eficiente y económico de los recursos
 - La calidad esperada por el usuario
 - La normativa legal que regula las actividades y justifica la existencia de la entidad.
 - Los indicadores de gestión establecidos por la organización, cuando fuere del caso.”¹⁹

Métodos de selección de la muestra.-

Existen tres formas para seleccionar los elementos de una muestra:

Bloque o Conglomerado.- consiste en seleccionar grupos o elementos en forma masiva. Se acoge una diversidad de característicos para su agrupación, por ejemplo: se selecciona para analizar todas las transacciones de un periodo determinado,

¹⁹ CGE, MAG, 2002, Corporación Edi-Ábaco, Pág. 54, 55.

identificadas con letras del alfabeto y que se encuentren bajo la custodia de unidades administrativas escogidas, etc. Conviene señalar que se trata de método arbitrario y subjetivo que tiende a dejar de utilizarse, ya que al no ser aleatorio es inaplicable el muestreo estadístico.

Sistemático.- Luego de que el auditor a determinado el tamaño de la muestra, se relaciona la cantidad de elementos por seleccionar con la población total: el cociente obtenido indica el intervalo de los ítems por revisar, examinando cada comprobante escogido, por ejemplo; el número de adquisiciones realizadas emitidos en el periodo bajo examen es de 2.000 y se decide analizar 200 de ellos, se deberá iniciar, al azar, con uno de los 10 primeros, así el 7 luego al 17 luego, se pasará al 27 así sucesivamente hasta completar los 200. Este método ofrece la ventaja de eliminar factores extraños, como la facilidad o dificultad de acceder a la información, que pueden influir sobre el auditor cuando elige arbitrariamente la muestra.

Selección de la muestra a través de una tabla de números aleatorios.- Una vez definido el tamaño de la muestra y asignado el número de orden de cada elemento bajo examen, el auditor elige los que verificarán, valiéndose de las tablas de números científicamente elegidos al azar, en la forma que se desarrolla en una tabla preestablecida.

3.5.1.- Muestreo estadístico en auditoría gubernamental

El uso del muestreo estadístico en auditoría es una práctica muy valiosa en la determinación de la proporción o frecuencia con que se suceden situaciones adversas o desviaciones a efectos de demostrar la importancia de un hallazgo. Es de mucha utilidad también para determinar la extensión de los procedimientos de auditoría y la selección de los hechos a ser examinadas.

La característica fundamental del muestreo estadístico como ya dijimos al inicio de este punto, esta en la posibilidad que tiene el auditor que emplea este método en la medición del riesgo.

A continuación desarrollamos algunos términos que no han sido considerados anteriormente y que conviene sean comprendidos en el muestreo estadístico municipal:

Precisión.- Se denomina al margen de tolerancia de error aceptable que el auditor este dispuesto a admitir cuando se realiza una estimación. Puede venir indicado como una cantidad o un porcentaje y constituye una de las decisiones de mayor importancia en el diseño de una muestra estadística.

Intervalo de confianza.- son los valores dentro de los cuales puede encontrarse el promedio de la población, dado cierto grado de seguridad.

Grado de confianza o de seguridad.- es el porcentaje que mide la probabilidad de que los resultados obtenidos mediante el examen de la muestra representativa de la realidad y de que la muestra examinada, contengan errores que no excedan del límite de precisión. Por ejemplo un grado de seguridad del 95% indica que 95 de cada 100 veces, las características reales del universo se encontrarán dentro de lo que señale el intervalo de confianza o de que los errores que pudiesen localizarse no excedan del límite de precisión. El factor de confianza a utilizarse en el diseño de una muestra depende de la evaluación de la efectividad potencial de los procedimientos de control interno aplicados por la entidad.

Coefficiente de riesgo.- es el porcentaje complementario del grado de seguridad, por ejemplo con respecto al punto anterior, el coeficiente de riesgo es del 5%, es decir que 5 veces de cada 100, las características reales del universo se encontrarán fuera de lo que señala el intervalo de confianza obtenido.

Factor compuesto de apreciación.- resulta de la división del límite de precisión para el factor de confianza. Cuanto menor sea la confianza que se tenga en el funcionamiento del control interno, menor será el factor compuesto de apreciación y por lo tanto mayor el número de partidas seleccionadas para el examen.

Métodos de muestreo estadístico.-

Los métodos de muestreo estadístico mas aplicados en auditoría son los siguientes:

- ✚ Muestreo de atributos o numérico
- ✚ Muestreo de variable o monetario

Muestreo de atributos.- Se basa en la utilización de magnitudes o parámetros numéricos y su objetivo es el de estimar la frecuencia con que cierta característica o atributo aparece en un universo, o bien la medida de alguna magnitud relacionada con la misma.

Este tipo de muestreo se aplica, cuando las pruebas de auditoria tienen como finalidad cerciorarse de que ciertos controles internos operan en la práctica, lo cual lo hace muy compatible con las pruebas de cumplimiento, a efectos de evaluar la estructura del control interno y la observancia de sus normas, es muy útil para probar operaciones, pudiendo también emplearse como parte de las pruebas sustantivas.

Para su aplicación es necesario seleccionar documentos o registros independientemente de la magnitud monetaria de cada uno de ellos, para determinar si cumplen con los requisitos de control interno previamente establecido. Se debe verificar, en consecuencia, la existencia en los documentos de las firmas de aprobación, revisión, validación, etc. de donde se desprende que generalmente se lo utiliza solo si existe una pista de evidencia documentada de que se llevan a cabo los procedimientos de control.

Normalmente no es aplicable en controles que dependen primordialmente de la separación de funciones o de controles que no producen una evidencia documentada de las operaciones efectuadas.

Muestreo de variables.- En este método se manejan variables monetarias, y el análisis fundamental radica en el impacto monetario de las partidas. Este muestreo es más útil para los auditores cuando se trata de aplicar pruebas de auditoria sustantiva y su objetivo es determinar que los saldos de las cuentas o transacciones examinadas no contienen errores monetarios de significación. Por ejemplo, verificar los valores totales de inventarios, analizar por antigüedad las cuentas por cobrar, establecer

provisiones para existencias obsoletas o en mal estado o por cuentas incobrables y depreciaciones acumuladas.

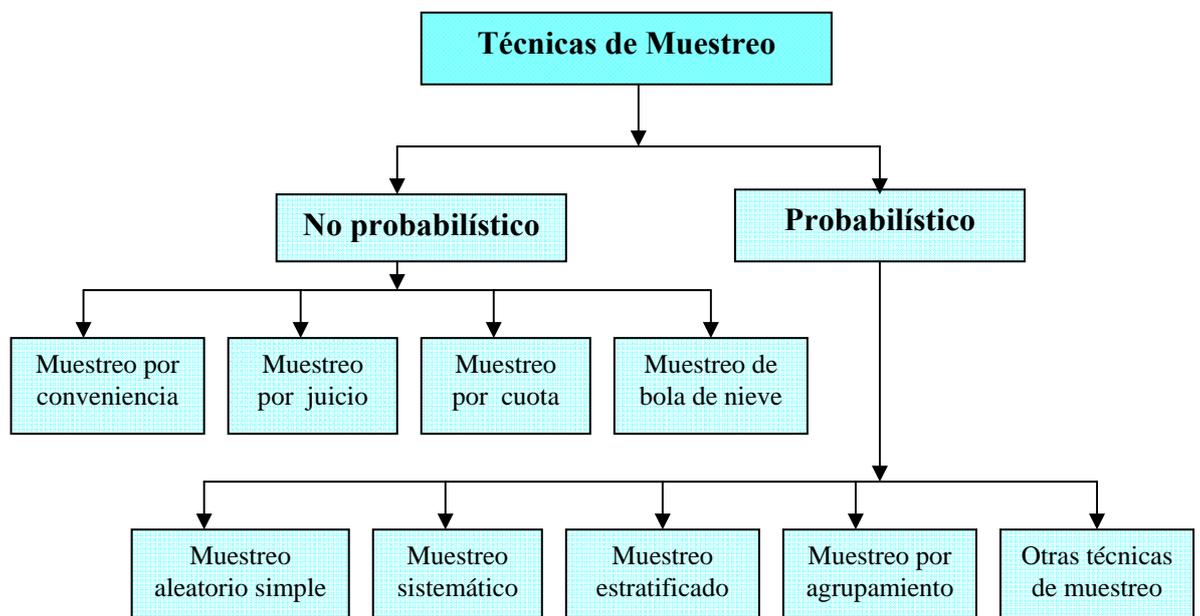
Métodos de selección de elementos a ser analizados en el muestreo estadístico.- de acuerdo con los criterios de selección se puede optar por:

- ❖ Sistemático o por intervalos
- ❖ Por programa de computadora
- ❖ Al azar por tablas de números aleatorios.

En lo atinente a la utilización de las dos primeras, se explicó en que consiste al abordar al inicio de este tema.

En relación con la selección por programa de computadora, el auditor debe usar el ordenador para escoger los números y ponerlos en serie.

Gráfico 3.6



Fuente: elaborado por el autor

3.5.2.- Metodología del muestreo estadístico en la auditoría

Lo fundamental en el muestreo estadístico consiste en medir el límite de precisión y el grado de confianza en poblaciones de características muy especiales y con métodos que pueden ser aplicados por auditores.

Por consiguiente, es menester que el auditor observe sistemáticamente y en forma ordenada, la aplicación de un plan de muestreo estadístico, que comprende los siguientes pasos:

- ❖ Definición del objetivo y naturaleza de la prueba
- ❖ Determinación del universo sujeto al muestreo
- ❖ Decisión con respecto al límite de precisión y niveles de confianza
- ❖ Estimación del tamaño de la muestra
- ❖ Selección y análisis de la muestra
- ❖ Interpretación de los resultados de la prueba; y,
- ❖ Documentar los resultados

Definición del objetivo y naturaleza de la prueba.- debe considerarse en forma clara la naturaleza de las pruebas, se trate de cumplimiento o sustantiva y las conclusiones o excepciones a las que se han de llegar. Por ejemplo; el objetivo de una prueba de cumplimiento para compras puede ser el determinar que los controles internos, estén operando de la forma prevista o de conformidad con las políticas y procedimientos de la municipalidad. Luego se determina que es lo que se esta buscando, es decir si se emiten las ordenes de compra sobre la base de pedidos y cotizaciones o facturas proformas de compra debidamente legalizadas y aprobadas.

Determinación del universo sujeto al muestreo.- significa determinar la naturaleza de las transacciones o elementos que lo componen y su número total considerando fundamentalmente las características de éstas. Es necesario conocer la extensión del universo si se desea seleccionar una muestra representativa. Una determinación

precisa del tamaño del universo es vital para obtener precisión en un muestreo monetario.

Decisión con respecto a los límites de precisión y grados de confianza.- al planear los procedimientos de la prueba el auditor especifica los tipos de error que son significativos para el objeto de su examen, por ejemplo, al revisar la estructura del control interno sobre desembolsos, puede estar interesado en determinar si se preparan o no documentos de respaldo, si se los compara con las facturas y si se elaboran ordenes de pago sobre la base de requerimientos sustentados y si se concilian con los documentos de recepción de bienes o servicios y con las facturas.

La presencia de errores de este tipo, indicarán debilidades en la estructura del control interno o que los errores no se corrigen por medio de la interacción de otros controles. La ausencia de estos tipos de errores indicará que los controles están funcionando.

Puesto que cada tipo de error puede tener una significación diferente para el examen es a menudo eficiente estimar diferentes tamaños de muestra para cada tipo de error. Los errores de mayor significación requerirán tamaños de muestras mayores que aquellos de menor significación. Esto no quiere decir que sea necesario tomar una serie de muestras, por el contrario, una sola muestra es suficiente.

El tamaño total de la muestra se basará en la precisión y grado de confianza que el auditor especifica para el tipo más significativa de error.

Al decidir sobre los errores de interés, debe incluirse solamente aquellos que influyan sobre el objetivo principal del examen. No hacer esto, puede solo provocar desperdicio de esfuerzo, al menos que hayan otras razones para interesarse en errores menores.

Es necesario también tener presente que los límites de precisión (cantidad máxima de error aceptable) deberán relacionarse con la importancia de las partidas sujetas a examen.

La fijación del grado de confianza estará estrechamente relacionada con la evaluación del control interno y con los resultados de la revisión analítica, de manera que ha medida que éstos fuesen más satisfactorios, se podría reducir el grado de confianza requerido y por lo mismo, la amplitud de la muestra.

Estimación del tamaño de la muestra.- al aplicar el muestreo estadístico, el auditor previamente hace una estimación del tamaño de la muestra antes de empezar a examinar las transacciones seleccionadas y estará en capacidad de estimar el tiempo que requerirá la selección y análisis.

Los factores que inciden en el tamaño de la muestra son:

- El tamaño del universo
- La precisión necesaria
- El grado de confianza
- La proporción de error que se encuentra en el universo

Selección y análisis de la muestra.- es la fase más crítica en la aplicación del muestreo estadístico y se la debe efectuar aplicando cualquiera de los métodos de selección indicados anteriormente o puede optarse, de acuerdo con las circunstancias, por una combinación de los mismos.

Debido a que el auditor examina solo unos pocos elementos en lugar del total del universo, los pocos elementos seleccionados para estudio deben ser revisados con el mayor cuidado y diligencia profesional. Caso contrario, existe considerable riesgo de que se obtenga conclusiones equivocadas sobre el universo.

A medida que el auditor realiza su examen de las unidades de muestreo, encontrará aparentes desviaciones en relación con el tipo de características que esta observando y tal vez otras discrepancias con las condiciones aceptables que no había contemplado al planear la muestra.

Tales desviaciones y discrepancias deben listarse para ser investigadas después, con el objeto de determinar si representan errores de significación para la revisión.

El auditor puede encontrar una sola transacción dudosa, aún cuando existan muchas de estas en los registros, motivo por el cual, cada transacción dudosa debe investigarse con cuidado para establecer un error significativo para la auditoría. Al identificar los errores el auditor debe considerar sus implicaciones con respecto al universo entero.

Interpretación de los resultados de la prueba.- una vez examinada la muestra, el auditor esta en condiciones de interpretar los resultados de la prueba. Este es el punto en que se debe determinar si la estimación de la muestra ha producido resultados significativos y si la precisión calculada, es satisfactoria dentro del nivel de confianza previsto.

La interpretación del plan del muestreo es muy importante por cuanto, si luego de la evaluación de la muestra, el auditor comprueba que la proyección de los errores es significativa, puede tomar decisiones finales, como:

- Solicitar que se revise el 100% de la población
- Extender el alcance de las pruebas con el fin de tener una idea más precisa de la magnitud y significación de los errores existentes en la población; o,
- Confiar en la estructura del control interno y diseñar procedimientos de auditoría
- Confiar parcialmente en el sistema de control interno y diseñar procedimientos de auditoría más extensos que en la situación anterior; o,
- No confiar en el sistema de control interno y diseñar de acuerdo con esta decisión los procedimientos de auditoría.

Cuando los resultados de la prueba no son satisfactorios, el auditor debe usar otros procedimientos de auditoría. Es preciso también mencionar que al efectuar la evaluación de los resultados obtenidos en el análisis de una muestra, el auditor debe considerar:

- El error proyectado determinado para la muestra
- La tolerancia del riesgo de muestreo y
- El límite máximo de error.

Documentar los resultados.- En este proceso, el auditor luego de evaluar si se cumplieron o no los objetivos perseguidos, y la actitud a adoptar en el curso de su trabajo de auditoría, debe dejar constancia en papeles de trabajo sobre la aplicación del proceso anteriormente descrito, ya sea que se adopte el muestreo sin medición o con medición estadística, al tiempo que deberá justificar razonadamente su decisión de optar por la aplicación de una de las dos alternativas.

A continuación presentamos un ejemplo de muestreo de atributos aplicado al Municipio:

En la Municipalidad de Cuenca se requiere examinar los títulos de crédito emitidos por concepto de impuesto al predio urbano, con el objeto de cerciorarnos de que han sido preparados de conformidad con la Ley Orgánica de Régimen Municipal y contienen las aprobaciones y revisiones respectivas. Esta verificación es necesaria para tener una apreciación de la estructura del control interno aplicando la metodología sistemática del proceso de muestreo estadístico para lo cual procedemos de la siguiente manera:

- Definición del objetivo y naturaleza de la prueba.- la prueba de auditoría esta encaminada a verificar el funcionamiento del control interno mediante el examen de los títulos de crédito para determinar si contienen las evidencias de haberse aplicado los procedimientos de control previo.
- Determinación del universo sujeto al muestreo.- la población es de 80.000 predios que corresponden a igual número de títulos de crédito que la municipalidad ha emitido para el periodo 2006, cuyo valor asciende a US \$ 2.800.000.

Decisión con respecto al grado de confianza y límite de precisión.- El auditor, a base de la evaluación del control interno, conocimiento del Municipio y exámenes

anteriores tanto de auditoría interna como externa, asigna un grado de confianza del 95% y determina como límite de precisión un 3% (equivalente a un máximo de 2.400 posibles excepciones). Esto significa que el auditor espera un 95% de seguridad matemática de que las posibles excepciones ausencias de control, no excedan del 3% o 2.400 casos.

Estimación del tamaño de la muestra.- Para el procedimiento del cálculo se utiliza la siguiente simbología:

N = Número de elementos de la población

P = Límite de precisión porcentual o relativo

NP = Límite de precisión numérico (N x P)

R = Grado y factor de confianza

	<u>Grado de Confianza</u>	<u>Factor</u>
Control Interno:	Del 76 al 95%	Alto 1
	Del 51 al 75%	Mediano 2
	Del 15 al 50%	Bajo 3

i = Intervalo de muestreo (NP/R) = 2.400 casos

gn = Número máximo de elementos a seleccionarse sugeridos

$$(N/i = R/P)$$

Sustitución:

$$N = 80.000$$

$$P = 3\% \text{ o } 0.03$$

$$NP = 2.400$$

$$R = 1$$

$$I = \frac{2.400}{1}$$

$$1$$

$$gn = \frac{80.000}{2.400} = \frac{1}{0.03}$$

$$gn = 33.33$$

Selección y análisis de la muestra.- Ahora, para escoger los 33 elementos que conformarán la muestra, se puede emplear técnicas de selección como tablas de números al azar o sistemáticamente por medio de intervalos fijos. El examen de la muestra propone identificar si existen transacciones u operaciones en las cuales no se ha dado cumplimiento con los procedimientos de control interno seleccionados.

Interpretación de los resultados de la prueba.- Asumiendo que para los efectos de esta aplicación práctica se detectó un caso de incumplimiento en la muestra examinada, el auditor deberá revelar en los papeles de trabajo del muestreo, esta excepción la misma que será proyectada a la población total para efectuar la comparación con el nivel de precisión numérico establecido en el plan de muestreo.

Demostración:

$$\frac{\text{Número de excepciones}}{gn} \times N = \frac{1}{33} \times 80.000 = 2.424$$

El valor obtenido, 2.424, comparado con el margen o nivel de error permisible 2.400, supera en 24 unidades lo previsto; en tal situación, el auditor puede resolver, ampliar moderadamente el tamaño de la muestra, o, a su vez, por no ser muy representativo 24 con respecto a 2.400, admitir como aceptable la evaluación efectuada.

3.6.- Evidencia suficiente y competente

El la auditoría de gestión normalmente obtiene evidencias que "...constituyen elementos de prueba que obtiene el auditor sobre los hechos que examina y cuando éstas son suficientes y competentes, son el respaldo el examen y sustentan el contenido del informe."²⁰

²⁰ CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031CG, Corporación Edi-Ábaco, Pág. 55

Las conclusiones y las recomendaciones en un informe de auditoría están basadas en la evidencia. Consecuentemente, los auditores de gestión deben pensar cuidadosamente sobre la naturaleza y cantidad de la evidencia recogida, con la aplicación de técnicas y pruebas de auditoría.

Al planear la auditoría, el auditor debe identificar la naturaleza, las fuentes y la disponibilidad probable de la evidencia requerida. Antes de emprender la recolección de la evidencia es importante detenerse y pensar en lo siguiente:

- Qué clase de evidencia debe ser recogida;
- Si esta forma de evidencia será la más útil;
- Cómo apoyará o refutará las conclusiones de los temas bajo examen; y
- Cómo puede esta evidencia traducirse a hechos para el informe final.

Gráfico 3.7



Fuente: elaborado por el autor

El auditor se debe asegurar que la evidencia cumpla con todos sus atributos y sobre todo de su utilidad, antes de proceder a la recolección.

Hay diferentes tipos de evidencia que podrían ser obtenidos por el auditor para soportar sus conclusiones y recomendaciones, por ejemplo:

- Física.- obtenida de una inspección y observación directa de actividades, documentos y registros, por ejemplo; la verificación física de efectivo, visitas a sitios del proyecto, verificación de inventarios, etc.
- Testimonial.- obtenida en entrevistas cuyas respuestas son verbales y escritas, con el fin de comprobar la autenticidad de un hecho.
- Documental.- obtenidos de fuente externa o ajena a la entidad tales como; en archivos, reportes, manuales e instrucciones; y,
- Analítica.- obtenida de computaciones, comparaciones con disposiciones legales, raciocinio y análisis; el ejemplo más común en la auditoría de gestión es el análisis costo-beneficio.
- Evidencia electrónica.- debido al rápido y constante avance de la información tecnológica, estamos en la era de cero papeles. Los sistemas en los municipios cada vez más están siendo computarizadas. El tradicional rastro del auditor mediante registros y documentos ha sido reemplazado por el rastro magnético u óptico, los cuales no son visibles a simple vista, ello con frecuencia genera muchas dificultades así como retos para el auditor.

Existen varios tipos de evidencia electrónica tales como:

- ✚ Diagramas de red y hardware
- ✚ Bitácora de sistemas operativos de software
- ✚ Bitácora de redes y comunicaciones de software
- ✚ Mini computador y micro software
- ✚ Despachos y servicios externos; cuadernos de actividades y actas
- ✚ Diarios de operador y consolas
- ✚ Registros de tiempo y asistencia
- ✚ Programas de aplicación
- ✚ Listados de librería
- ✚ Diagramas de flujo, códigos fuente y archivos de gastos; y
- ✚ Otros registros y multimedia, por ejemplo, correo de voz.

Por consiguiente, la recolección de la evidencia electrónica requiere cuidadosa planeación y ejecución, preferiblemente por expertos, puede ser puesta en tela de juicio basada en la irrealidad, sin embargo esto puede ser evitado si se toman los controles apropiados en el lugar.

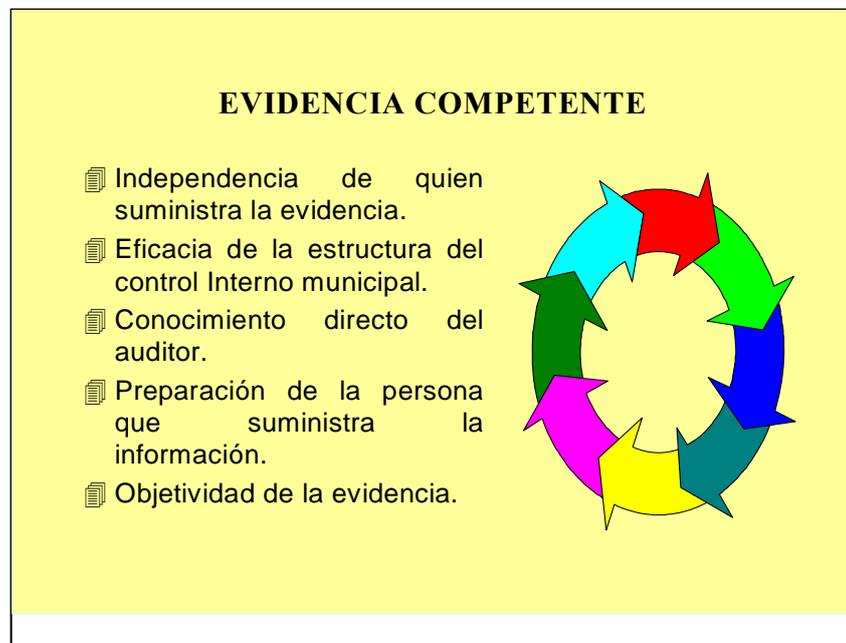
Para que una evidencia tenga credibilidad debe cumplir con los siguientes atributos en concordancia con el tercer inciso del Art.39 de la LOCGE: ²¹

²¹ LOCGE.- Ley 2004-34, R.O. No. 337 del 18 de mayo de 2004, Título II, Cap. V, Sección I.

- ✚ Suficiente.- se refiere a la cantidad de la evidencia requerida, para emitir una opinión de un objetivo de la auditoría. Los auditores deben preguntarse si ellos tienen suficiente evidencia para persuadir a una persona de la validez de los hallazgos de auditoría. La determinación de la suficiencia de la evidencia incluye: la calidad de la evidencia recolectada, el nivel de la materialidad o significado de los hallazgos, el grado del riesgo asociado que viene de una opinión incorrecta, la experiencia ganada en exámenes anteriores, la evidencia persuasiva de la auditoría; y el costo de obtener la evidencia relativa de los beneficios en términos del soporte de hallazgos.

- ✚ Competente.- La evidencia es competente si es conforme a la realidad, es decir si es válida. Para ser competente, la evidencia se debe obtener de una fuente confiable. En este contexto, la competencia es sinónimo de confiabilidad. La competencia de las evidencias se refiere solo a los procedimientos de auditoría escogidos. No puede mejorarse la competencia escogiendo una muestra más grande o una población diferente. Solo puede mejorarse escogiendo procedimientos de auditoría que contengan una mejor calidad de uno o más de las siguientes cinco características de las evidencias competentes:

Gráfico 3.8



Fuente: elaborado por el autor

- ✚ Pertinente.- Se refiere a la relación que existe entre la evidencia y su uso. La oportunidad de las evidencias de auditoría puede referirse al momento en que son recopiladas o al período que abarca la auditoría. Generalmente, las evidencias son más convincentes cuando se obtienen lo más cerca posible de la fecha del examen. La evidencia obtenida sobre la que se basan las observaciones y conclusiones debe ser actual para ser tomada como fundamento que las soporte.

La credibilidad de las evidencias sólo se evalúa después de considerar la combinación de la competencia, la suficiencia y la pertinencia. Una muestra grande de evidencias muy competentes no es convincente a menos que sea relevante para los objetivos de la auditoría que se están poniendo a prueba. Una gran muestra de datos que no es competente ni oportuna tampoco es creíble. De igual forma, una pequeña muestra de tan solo una o dos piezas de evidencias competentes y oportunas también carece de credibilidad. El auditor debe evaluar el grado en que estos atributos se han cumplido para decidir sobre la credibilidad.

3.7.- Técnicas y prácticas de auditoría

En la Auditoria de gestión las técnicas utilizadas constituyen métodos prácticos de investigación y prueba, que el auditor emplea a base de su criterio o juicio según las circunstancias, unas son utilizadas con mayor frecuencia que otras, a fin de obtener la evidencia o información adecuada y suficiente para fundamentar sus opiniones y conclusiones contenidas en el informe.

En la fase de planeacion el auditor determina las técnicas a emplear, cuándo debe hacerlo y de qué manera. Las técnicas seleccionadas para una auditoria al ser aplicadas se convierten en los procedimientos de auditoria.

Las técnicas más utilizadas en los entes municipales se clasifican a base de la acción que se va a efectuar y se agrupan en las siguientes:

Cuadro 3.1

VERIFICACIÓN	TÉCNICAS
Ocular	a) Comparación b) Observación c) Rastreo
Verbal	a) Indagación b) Entrevista c) Encuesta
Escrita	a) Análisis b) Conciliación c) Confirmación d) Tabulación
Documental	a) Comprobación b) Cálculo c) Revisión Selectiva
Física	a) Inspección

Fuente: CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031 CG, Corporación Edi-Ábaco, Pág. 56

A continuación presentamos a manera de resumen el significado de cada una de éstas técnicas de verificación, previstas en el MAG emitido por la CCE (2002): ²²

La comparación.- es la similitud o diferencias entre dos o más hechos u operaciones, normalmente se compara las operaciones realizadas por la entidad con criterios normativos, técnicos y prácticas, mediante lo cual se puede evaluar y emitir un informe.

La observación.- realiza el auditor durante la ejecución de una actividad o proceso para examinar aspectos físicos, tales como proceso de trabajo, documentos, materiales, etc.

²² CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031 CG, Corporación Edi-Ábaco, Págs. 57, 58.

Rastreo.- es el seguimiento de una operación, dentro de un proceso o de un proceso a otro, a fin de conocer y evaluar su ejecución.

Indagación.- es la obtención de información verbal mediante averiguaciones o conversaciones directas con servidores de la entidad o terceros sobre las operaciones que se encuentran relacionadas, especialmente de hechos o aspectos no documentados.

Entrevista.- a servidores de la entidad y terceros con el objeto de obtener información, que requiere ser confirmada y documentada.

Encuesta.- realizadas directamente o por correo, con el propósito de recibir de los servidores de la entidad o de terceros, de un universo, mediante el uso de cuestionarios cuyos resultados deben ser posteriormente tabulados.

Análisis.- consiste en la separación y evaluación crítica, objetiva y minuciosa de los elementos o partes que conforman una operación, actividad, transacción o proceso, con el propósito de establecer su propiedad y conformidad con criterios normativos y técnicos; como por ejemplo, el análisis de la documentación interna y externa de la entidad hasta llegar a una deducción lógica; involucra la separación de las diversas partes y determina el efecto inmediato o potencial.

Conciliación.- hacer concordar dos conjuntos de datos relacionados, separados e independientes; por ejemplo, analizar la información producida por las diferentes unidades operativas o administrativas, con el objeto de hacerles concordantes entre sí y a la vez determinar la validez y veracidad de los registros, informes y resultados bajo examen.

Confirmación.- comunicación escrito de los servidores de la entidad o de fuera de la misma, para comprobar la autenticidad de los registros y documentos sujetos al examen, así como para determinar la exactitud o validez de una cifra, hecho u operación.

Tabulación.- agrupar resultados importantes obtenidos en área, segmentos o elementos examinados que permitan llegar a conclusiones.

Comprobación.- verificar la existencia, legalidad, autenticidad y legitimidad de las operaciones realizadas por la entidad a través de la documentación de respaldo.

Cálculo.- verificación de la exactitud y corrección aritmética de una operación o resultado, presentado en informes, contratos, comprobantes y otros.

Revisión selectiva.- examen de una parte del universo de datos u operaciones, con el objeto de separar y analizar aspectos que requieren de una atención especial y evaluación durante la ejecución de la auditoría.

Inspección.- examen físico y ocular de activos, obras, documentos, valores y otros, con el objeto de establecer su existencia y autenticidad; requiere en el momento de la aplicación la combinación de otras técnicas, tales como: indagación, observación, comparación, rastreo, análisis, tabulación y comprobación.

Igualmente, las Técnicas de Auditoría Asistidas por Computadora o TAAC's (*Computer Assisted audit Techniques*), constituyen importantes herramientas para la realización de auditorías, estas técnicas automatizadas permiten desempeñar varios procedimientos de auditoría, tales como: software genérico de auditoría, programas utilitarios, ensayos con datos de prueba, análisis de trazabilidad y análisis de correspondencia de aplicaciones y la utilización de sistemas expertos para la auditoría.

Las TAAC son empleadas en la ejecución de múltiples procedimientos como por ejemplo:

- Pruebas de detalle de transacciones y saldos
- Procedimientos de revisión analítica
- Pruebas de cumplimiento de controles de aplicación de SI
- Pruebas de penetrabilidad.
- Analizar registros.
- Determinar duplicados.
- Encontrar cortes de secuencia numérica de un campo.
- Importar y exportar archivos desde o hacia varias plataformas.

- Hacer operaciones, cálculos.
- Simular parte del sistema o el sistema completo.

Las TAAC pueden producir un gran porcentaje de toda la evidencia obtenida en las auditorías, por consiguiente el auditor deberá planificar cuidadosamente su uso y aplicar el debido cuidado profesional.

Además de las técnicas señaladas anteriormente, existen otras técnicas y prácticas emitidas en el MAG por la CGE (2002) ²³ que pueden ser aplicadas en la auditoría de gestión municipal, tales como las siguientes:

Otras Técnicas:

Verificación.- se relaciona con el proceso de auditoría, asegura que las cosas son como deben ser, podría verificarse operaciones del período que se audita y otras de períodos posteriores.

Investigación.- examina acciones, condiciones y acumulaciones y procesamientos de activos y pasivos, y todas aquellas operaciones relacionadas con éstos.

Evaluación.- consiste en el proceso de arribar a una conclusión de auditoría a base de las evidencias disponibles.

Medición.- consiste en medir la eficacia, economía, eficiencia, ecología y ética de una entidad.

Prácticas:

Síntomas.- constituyen indicios de algo que está sucediendo o va a ocurrir, que advierten al auditor de la existencia de un área crítica o problema y que le orienta para que haga énfasis en el examen de determinados rubros, áreas u operaciones, permitiendo definir las técnicas a utilizarse y obtener la evidencia requerida.

²³ CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031 CG, Corporación Edi-Ábaco, Págs. 59, 60.

Intuición.- consiste en la reacción o respuesta que normalmente manifiestan los auditores con experiencia, ante la presencia de ciertos síntomas que inducen a pensar en la posibilidad de un hallazgo.

Sospecha.- consiste en desconfiar de una información que no se le otorga el crédito suficiente, debiendo en consecuencia validar dicha información y obtener documentación probatoria.

Síntesis.- es el resumen de hechos, operaciones o documentos de carácter legal, técnico, financiero, administrativo o de otra índole.

Muestreo estadístico.- consiste en aplicar procedimientos de auditoría a una proporción inferior al ciento por ciento de las operaciones, proyecto, programa o actividad, con el propósito de evaluar las características y de inferir a su universo.

3.8.- Papeles de trabajo

Los papeles de trabajo constituyen el conjunto de piezas documentales o electrónicas (procesador de textos, hojas electrónicas, o elaborados en alguna otra aplicación informática), en los cuales está consignada la evidencia recopilada por el auditor y los resultados de las pruebas realizadas durante la etapa de ejecución; también formarán parte de los papeles de trabajo aquellas piezas documentales o electrónicas obtenidas por el auditor y que no han sido preparadas por él.

Por consiguiente, podemos decir que es el conjunto de cédulas, documentos y medios magnéticos elaborados u obtenidos por el auditor durante el curso del examen, sirven para evidenciar en forma suficiente, competente y pertinente el trabajo realizado por los auditores y respaldar sus opiniones, constantes en los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones presentadas en los informes.

Al respecto, al ser los papeles de trabajo elementos de prueba para el auditor, el Art. 121 párrafo segundo del Código de Procedimiento Civil, manifiesta:

"Se admitirá también como medios de prueba las grabaciones magnetofónicas, las radiografías, las fotografías, las cintas cinematográficas, así como también los exámenes morfológicos, sanguíneos o de otra naturaleza técnica o científica. La parte que los presente deberá suministrar al juzgado los aparatos o elementos necesarios para que pueda apreciarse el valor de los registros y reproducirse los sonidos o figuras. Estos medios de prueba serán apreciados con libre criterio judicial, según las circunstancias en que hayan sido producidos".²⁴

Por consiguiente, es menester que la información verbal o de otra índole, obtenida por el auditor resulte de relevancia, en lo posible posteriormente debe ser confirmada por escrito.

Los objetivos principales de los papeles de trabajo son:

1. Constituir el fundamento que dispone el auditor para preparar el informe de la auditoría.
2. Servir de fuente para comprobar y explicar en detalle los comentarios, conclusiones y recomendaciones que se exponen en el informe de auditoría.
3. Constituir la evidencia documental del trabajo realizado y de las decisiones tomadas, de conformidad con las NAG –SP.
4. Acumular evidencias, tanto de los procedimientos de auditoría aplicados, como de las muestras seleccionadas, que permitan al auditor formarse una opinión de la gestión de la entidad.
5. Facilitar la supervisión y permitir que el trabajo ejecutado sea revisado por un tercero.
6. Constituir un elemento importante de consulta para la programación de futuros exámenes.
7. Sirven como defensa en posibles litigios o cargos en contra del auditor. Los papeles de trabajo, preparados con profesionalismo, sirven como evidencia del trabajo del auditor, posibilitando su utilización como elementos de juicio en acciones en su contra.

²⁴ Código de Procedimiento Civil, R.O. 58-S, 12-VII-2005, codificación No. 2005.011

Gráfico 3.9

Características de los papeles de trabajo

- Sustentar el programa de auditoría.
- Contener índices y referencias cruzadas relacionadas con el programa de auditoría.
- Estar fechados y firmados por quien los prepara.
- Ser revisados por el coordinador del equipo de auditores.
- Ser completos y precisos para apoyar los hallazgos, conclusiones y recomendaciones.
- Ser revisados por el coordinador del equipo de auditores.
- Ser completos y precisos para apoyar los hallazgos, conclusiones y recomendaciones y demostrar la naturaleza y el alcance del trabajo realizado.

Fuente: elaborado por el autor

Los papeles de trabajo deben prepararse en forma clara y precisa, utilizando referencias lógicas, su contenido incluirá sólo los datos exigidos a juicio profesional del auditor, debiendo adoptarse medidas oportunas para garantizar su custodia y confidencialidad.

El contenido básico de los papeles de trabajo es el siguiente:

- Nombre de la entidad, programa, área, unidad administrativa, rubro o actividad examinada, de acuerdo con los componentes determinados en la planificación.
- Título o propósito del papel de trabajo.
- Índice de identificación y ordenamiento.
- Fecha de aplicación del o de los procedimientos de auditoría.
- Referencia al procedimiento del programa de auditoría o la explicación del objetivo del papel de trabajo.
- Descripción concisa de la labor realizada y de los resultados alcanzados.
- Fuentes de información utilizadas, como archivos, registros, informes o funcionarios que proporcionaron los datos.

- Base de selección de la muestra verificada, en los casos aplicables.
- Referencia cruzada de datos importantes entre papeles de trabajo.
- Conclusión o conclusiones a las que llegaron, si corresponde.
- Rúbrica e iniciales de la persona que lo preparó y la fecha de conclusión.
- Evidencia de la revisión efectuada por el jefe de equipo y el supervisor.

Archivo de los papeles de trabajo:

Los papeles de trabajo son de propiedad de la UAI en donde debe mantenerse en custodia (archivo) por el lapso de cinco años, pudiendo ser exhibidos y entregados por requerimiento judicial

Gráfico 3.10



Fuente: elaborado por el autor

Es menester señalar que al final de la auditoria de gestión, se requiere una revisión de los papeles de trabajo, en forma selectiva con el objeto de:

- ❖ Evaluar el desempeño del personal
- ❖ Asegurarse de que la auditoría satisface los estándares de desempeño establecidos; y
- ❖ Contrarrestar cualquier prejuicio de criterio de los auditores.

El equipo de auditores internos, debe encargarse de chequear la organización de la evidencia para determinar que se encuentra adecuadamente codificada, referenciada, organizada y archivada en los legajos correspondientes.

Al respecto, el MAG emitido por la CGE (2002) ²⁵ establece que los papeles de trabajo deben estar organizados sistemáticamente en dos tipos de archivos, permanente y corriente:

Archivo Permanente.- cuyo contenido se relaciona con información de interés o útil para más de un examen o necesarios para posteriores auditorías. La primera hoja de este archivo necesariamente debe ser el índice, el mismo que indica el contenido del legajo.

El propósito del archivo permanente es:

- * Recordar al auditor las operaciones, actividades o hechos de períodos anteriores.
- * Proporcionar a los auditores nuevos, una fuente de información de las auditorías realizadas.

Conservar papeles de trabajo que serán utilizados durante varios años y que no requieren ser preparados año tras año, ya que no se ha operado ningún cambio.

Cabe señalar, que una buena información se obtiene de los archivos que corresponden a trabajos de auditoría anteriores, sin embargo es menester que en cada nueva actividad de control se actualice la información.

²⁵ CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031-CG, Corporación Edi-Ábaco, Págs. 61, 62.

Archivo corriente.- es donde se guardan los papeles de trabajo relacionados con la actividad específica de auditoría. La cantidad de legajos o carpetas que forman parte de este archivo varía de una auditoría a otra. Conviene que este archivo se divida en dos partes; la una con información general y la otra con documentación específica por componente.

Índices.-

Es necesaria la anotación de índices en los papeles de trabajo ya sea en el curso o al concluirse la auditoría, para lo cual primeramente se debe definir los códigos a emplearse, que deben ser iguales a los utilizados en los archivos y debe considerarse la clase de archivo y los tipos de papeles de trabajo.

Es importante también que todos los papeles de trabajo contengan referencias cruzadas cuando están relacionados entre sí, esto se realiza con el propósito de mostrar en forma objetiva como se encuentran ligados o relacionados entre los diferentes papeles de trabajo.

La codificación de índices y referencias en los papeles de trabajo pueden ser de tres tipos: alfabética, numérica y alfanumérica. Un criterio adecuado consiste en aplicar para el archivo permanente índices numéricos y para los corrientes alfabéticos y alfanuméricos.

A continuación presentamos un resumen de índices de papeles de trabajo, tanto permanentes como corrientes, previstos en el MAG emitido por la CGE (2002),²⁶ que son de aplicación en la UAI del Municipio de Cuenca:

Archivo Permanente.-

- 01-100 Aspectos generales sobre auditorías
- 11-10 Órdenes de trabajo emitidas por el Auditor General

²⁶ CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031 CG, Corporación Edi-Ábaco, Págs. 62 a la 66.

- 11-20 Resultados de la evaluación preliminar de la estructura de control interno de anteriores auditorías.
- 11-30 Síntesis y memorandos de antecedentes de auditorías.
- 11.40 Informes sobre el seguimiento de recomendaciones, acciones correctivas y determinación de responsabilidades.

01.200 Información de la entidad

- 12-10 Base legal y constitución de la entidad
 - 111-120.1 Lista de las máximas autoridades
 - 121-130.1 Lista de niveles directivos
 - 131-140.1 Lista de principales funcionarios
 - 141-150.1 Organización general de la entidad
 - 161-170.1 Manuales de funciones y procedimientos
 - 171-180.1 Reglamentos, instructivos y otra normatividad interna o específica.
 - 181-190.1 Actas de sesiones y de reuniones de trabajo

01-300 Fines y actividades institucionales

- 201-310 Misión, visión, objetivos y metas institucionales.
- 201-320 Principales funciones.
- 201-330 Detalle de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, de la entidad.
- 201-340 Informes de actividades del Alcalde y logro de objetivos y metas.
- 201-350 Estadísticas sobre los resultados de gestión de la entidad.
- 201-360 Encuestas y opiniones de la prensa sobre la entidad.

Archivo Corriente.-

Información General

A-1 Conocimiento de la entidad:

- A-1.1 Información básica de conocimiento de la entidad
- A-1.2 Resultados de la evaluación preliminar de la estructura de control interno
- A-1.3 Componentes identificados en la entidad:

A-2 Planificación del trabajo

- A-2.1 Memorando de planificación
- A-2.2 Informe de la auditoría anterior

A-3 Revisión de papeles de trabajo:

- A-3.1 Guía para la revisión de papeles de trabajo
- A-3.2 Hojas de supervisión
- A-3.3 Hojas de revisión del jefe de equipo

A-4 Equipo multidisciplinario y presupuestos de tiempo:

- A-4.1 Nómina del equipo multidisciplinario
- A-4.2 Distribución de trabajo
- A-4.3 Reportes detallados y resúmenes de tiempo

Información por Componentes

B Componente "A":

- B.1 Programa de trabajo
- B.2 Resultados de la evaluación específica de control interno
- B.3 Papeles de trabajo elaborados por el auditor
- B.4 Documentación recibida de la entidad o de terceros
- B.5 Indicadores o parámetros utilizados con sus resultados
- B.6 Hojas resúmenes sobre hallazgos significativos
- B.7 Comunicaciones parciales de resultados de auditoría

C. Componente "B":

D. Componente "C":

Marcas de auditoría

Conocidas también como claves de auditoría, son signos o símbolos convencionales que utiliza el auditor interno para identificar el tipo de procedimiento, tarea o pruebas realizadas en la ejecución de un examen.

Normalmente, el auditor trabaja sobre los documentos recibidos de la entidad, de terceros ajenos a la entidad y los confeccionados por él, por lo que no puede dejar constancia descriptiva de la tarea realizada, ya que implicaría una repetición innecesaria, utilización de mayor tiempo, incremento de papeles de trabajo y se dificultaría cualquier revisión posterior.

Las marcas de auditoria son de dos clases: con significado uniforme (Estándares) a través de todos los papeles de trabajo y con distinto significado a criterio del auditor interno.

A continuación se presentan las marcas estándares formuladas en el Manual de Auditoría Financiera de la CGE (2001)²⁷ que pueden utilizar los auditores internos de la Municipalidad y que se encuentran relacionadas con las técnicas y otras prácticas que contienen los procedimientos de auditoría.

²⁷ CGE. Acuerdo 016 CG, Manual de Auditoría Financiera, Quito, 2001.

Cuadro 3.2

MARCAS DE AUDITORÍA

Símbolo	Significado
√	Tomado de y/o chequeado con
S	Documentación sustentatoria
^	Transacción rastreada
∑	Comprobado sumas
Δ	Reejecución de cálculos
α	Verificación posterior
C	Circularizado
C	Confirmado
N	No autorizado
Ø	Inspección física

Fuente: CGE. Acuerdo 016 CG, Auditoría Financiera, Quito, 2001.

Las marcas que tienen significado a criterio del auditor responsable de ejecutar la auditoría, se las utiliza para definir en forma resumida el procedimiento, tarea o prueba aplicada a la información, transacción, dato o actividad examinada.

3. 9.- Indicadores de gestión municipal

Al respecto, el Art. 8 de la LOCGE al referirse al objeto del Sistema de Control establece que:

“Mediante el sistema de control, fiscalización y auditoría se examinarán, verificarán y evaluarán las siguientes gestiones: administrativa, financiera, operativa; y cuando corresponda gestión medio ambiental de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores. En el examen, verificación y evaluación de estas gestiones, se aplicarán los indicadores de gestión institucional y de desempeño y se incluirán los comentarios sobre la legalidad, efectividad, economía y eficiencia de las operaciones y programas evaluados.”

Igualmente, el Art. 21 del mismo cuerpo legal establece que:

“La Auditoría de Gestión es la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución, se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. Este tipo de auditoría examinará y evaluará los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes.

Constituirán objeto de la auditoría de gestión: el proceso administrativo, las actividades de apoyo, financieras y operativas; la eficiencia, efectividad y economía en el empleo de los recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y, el cumplimiento de las atribuciones, objetivos y metas institucionales.

A diferencia de la auditoría financiera, el resultado de la fiscalización mediante la auditoría de Gestión no implica la emisión de una opinión profesional, sino la elaboración de un informe amplio con los comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes.”²⁸

Asimismo, el Art. 15 del Reglamento de la LOCGE determina que:

“Cada entidad del sector público deberá preparar sus indicadores de gestión de acuerdo a su misión y visión conforme las herramientas de planificación desarrolladas como parte del proceso administrativo.

La elaboración de los indicadores de gestión se sustentará con la información que guarde relación con el cumplimiento de los objetivos y las metas. Los indicadores de desempeño permitirán medir el grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades de los servidores públicos, en niveles de eficiencia, efectividad, economía e impacto en la comunidad, de acuerdo con la misión y visión y los objetivos y estrategias institucionales.”²⁹

²⁸ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley 2004-34, R.O. No. 337 del 18 de mayo de 2004, Título II, Cap. I y Cáp. III.

²⁹ Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Decreto 548, R.O. No. 119 del 7 de julio de 2003, Cap. II.

El uso de indicadores en la auditoría de gestión obedece a la necesidad de contar con un instrumento que permita establecer el marco de referencia para evaluar los resultados de la gestión municipal.

Los indicadores, aportan elementos sustanciales para promover la mejora continua de los procesos, construcción de obras y servicios municipales, el empleo eficiente de sus recursos y la posibilidad de instrumentar los cambios necesarios para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas en beneficio de los ciudadanos.

En este contexto, en la práctica de la auditoría de gestión es menester que antes de aplicar los indicadores de gestión, se encuentre implantado y actualizado el control interno en la municipalidad, y la importancia del control de gestión como concepto clave de la evaluación institucional. Por consiguiente podemos decir que:



El instrumento que permite medir y evaluar la gestión municipal se denomina indicador, a través del cumplimiento de las metas y objetivos, que se van materializando de acuerdo a las actividades que se ejecutan, para cualquier función, área o rubro que se quiera medir.

Es indudable que las actividades que se realizan en el municipio requieren medirse, debiendo reflejarse en qué grado las actividades que se ejecutan se han alcanzado.

Gráfico 3.11



Fuente: CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031 CG, Corporación Edi-Ábaco, Quito, 2002.

Los indicadores de gestión, deben iniciarse en el proceso de planificación estratégica y operativa de la municipalidad, con la participación de todos los funcionarios relacionados con las obras y servicios que desarrolla la entidad.

Al respecto el MAG emitido por la CGE (2002) establece que:

“Los indicadores son instrumentos que permiten medir, evaluar y comparar, cuantitativamente y cualitativamente las variables asociadas a las metas, en el tiempo, su propio comportamiento y su posición relativa al respecto de sus similares de otras realidades. Los indicadores de gestión pueden ser utilizados para evaluar la entidad como un todo y también respecto de todas las actividades que se ejecutan, para cualquier función, área o rubro que se quiera medir.”³⁰

Para el relevamiento de indicadores, los auditores utilizan parámetros (indicadores) estándares razonables de la gestión y control, contra los cuales se puedan realizar comparaciones y evaluaciones del grado de economía, eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos.

Como ya señalamos anteriormente la construcción de indicadores de gestión es responsabilidad de la administración municipal, pudiendo aplicar la siguiente metodología, conforme lo establece el MAG emitido por la CGE:³¹

- ❖ Definición de la función o rubro que se requiere medir.- así por ejemplo la gestión de toda la entidad, parte de ella o área en particular. Si esa actividad se encuentra en el nivel político, estratégico, operativo, programas, proyectos.
- ❖ Definición del objetivo que se persigue con el indicador.- deben responderse las siguientes preguntas antes de formular el indicador; ¿para qué se necesita el indicador?, ¿qué persona o personas lo obtendrán?, ¿qué se pretende medir?, ¿quiénes lo utilizarán?, ¿cuál es el propósito de la medición?, etc.
- ❖ Determinación de la fuente de datos.- es importante establecer la fuente de información de datos (veracidad, pertinencia, adecuado respaldo) para

³⁰ CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031 CG, Corporación Edi-Ábaco, Pág. 69.

³¹ CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031 CG, Corporación Edi-Ábaco, Págs. 79, 80.

obtener el indicador, por ejemplo: del sistema de información contable, datos estadísticos, de registros informales etc.

- ❖ Análisis de información.- una vez implantado los parámetros, antes de su obtención y utilización posterior, se hace necesario que la información relacionada con ello, se encuentre debidamente validada y autorizada por los responsables de su emisión.
- ❖ Determinación de la periodicidad del medidor.- conviene definir cada que tiempo debe cotejarse la realidad con el indicador, el cual debe ser conocido tanto por el evaluador como por el evaluado.
- ❖ Identificación del receptor del informe de gestión.- es pertinente establecer los usuarios del informe de gestión, pudiendo ser el nivel estratégico, logístico o táctico, para la toma de decisiones o el público u otros interesados externos a la entidad.
- ❖ Revisión de los indicadores.- es importante que sean evaluados permanentemente con el objeto de readecuarlos a la realidad cambiante del municipio.
- ❖ Usuarios de la información fuente.- conviene establecer con anterioridad quienes son los que manejan y utilizan esta información, toda vez que la decisión es resultado de todos los elementos que intervienen en el proceso comunicativo, esto es, el emisor, el receptor, el medio como se transmite entre otros.

Los indicadores de gestión municipal permiten evaluar el cumplimiento de objetivos de la administración, concebidos en el presupuesto en la planificación operativa y estratégica pues permiten determinar su avance y cumplimiento.

Los indicadores de gestión municipales, pueden ser cualitativos, cuando hacen referencia y acciones no cuantificables, como sería por ejemplo, el comportamiento ético, la formulación de políticas o las relaciones exteriores, o cuando responden a objetivos de carácter normativo, cuya finalidad es dar un marco ético político al accionar de la institución. También son cuantitativos, cuando se refieren a cantidades de productos, servicios, tiempos, etc.

A continuación, presento la construcción de indicadores para el Municipio de Cuenca, a base de: las seis “E”, lo previsto en el MAG emitido por la CGE; y, lo señalado en los Arts. 491 al 501 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal referente a los ingresos y gastos:

Eficiencia

Es la utilización racional de los recursos disponibles, a un mínimo costo para obtener el máximo de resultado en igualdad de condiciones de calidad y oportunidad.

Los indicadores de eficiencia miden los costos unitarios, la productividad de los recursos utilizados en la entidad, en un proyecto, programa, etc., así como la relación entre dos magnitudes: la producción física de un bien o servicio y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese producto, pero de manera óptima:

Concepto	Indicador	Relación
Eficiencia de Aplicación a Usuarios	$EAU = \frac{\text{Número de usuarios que pagaron}}{\text{Número de usuarios facturados}} * 100.$	Mide el porcentaje de usuarios de los servicios que pagan frente al total de usuarios facturados.
Eficiencia de Ejecución	$EEP = \frac{\text{Valores comprometidos}}{\text{Valores presupuestados}} * 100$	Es el grado de cumplimiento de los valores comprometidos con los presupuestados.
Índices de Equilibrio.	$IE = \frac{\text{Ingresos codificados}}{\text{Gastos codificados}} * 100.$	Verifica el principio presupuestario de equilibrio.
Eficiencia en Formulación Presupuestaria	$EFP = \frac{\text{Valores efectivos}}{\text{valor presupuestado}} * 100$	Indica el grado de cumplimiento de los resultados esperados, debido al control y evaluación.
Eficacia de Ejecución	$EE = \frac{\text{Equipos de computación adquiridos}}{\text{Equipos de computación planificados para adquirir}} * 100.$	Indica el grado de cumplimiento de los resultados esperados en la adquisición de equipos de computación.
Índice de Eficiencia en Contratación	$IEC = \frac{\text{Obras concursadas}}{\text{Obras planificadas}} * 100$ $IEC = \frac{\text{Obras ejecutadas}}{\text{Obras concursadas}} * 100$	Indican el grado de cumplimiento de las obras planificadas, concursadas y ejecutadas.
Eficiencia en Inspecciones	$EI = \frac{\text{Número de Inspecciones}}{\text{Total de Inspectores}}.$	Son las inspecciones promedio por Inspector (Control urbano, Centro histórico, avalúos y catastros)

Biblioteca Municipal.	$B = \text{Total usuarios atendidos} / \text{Número de empleados} * 100$ $CM = \text{Costo Mantenimiento} / \text{Número de lectores} * 100.$	El resultado nos indica si el número de empleados es adecuado para cubrir las actividades de la biblioteca municipal.
Eficiencia del Servicio	$ES = \text{Rendimiento del Servicio prestado} / \text{Costo del Servicio}.$	Mide capacidad de auto sustentación del servicio.
Eficiencia Administrativa	$EA = \text{Gasto funcionamiento} / \text{Usuarios atendidos en servicio} * 100$	Mide el gasto de funcionamiento del servicio.
Eficiencia Control Buses de la UMT.	$ECB = \text{Controles anuales de buses} / \text{Parque de buses urbanos} * 100.$	Mide el porcentaje anual de buses urbanos controlados.
Aprobación de Ordenanzas	$AO = \text{Número Ordenanzas aprobadas} / \text{Número de proyectos de Ordenanzas}.$	Permite conocer el porcentaje de Ordenanzas discutidas y aprobadas.
Señalización e Intersección de Calles.	$SC = \text{Calles e Intersecciones Señalizadas} / \text{Total de Calles} * 100.$	Es el porcentaje de calles e intersecciones que cuentan con señales de tránsito.
Número de Buses en la Flota.	$NBF = \text{Cantidad de pasajeros} / \text{Número de Buses}$	Es la distribución del número de pasajeros en cada bus.
Total de Km – Vehículo Recorridos por Día	$KRD = \text{Total de Km recorridos por día} / \text{Número de vehículos de la flota}.$	Es la cantidad de km recorridos por bus en un día.
Velocidad de Viaje por Km.	$VVK = \text{Velocidad recorrido Km por hora} / \text{Velocidad de Viaje programada}.$	Es la velocidad por km recorrido en relación con la velocidad programada.
Oferta de Taxis	$OT = \text{Numero de taxis autorizados} / \text{Número de requerimientos del servicio}.$	Mide la demanda del servicio y la sobreoferta de taxis.
Aprobación de Lotizaciones y Urbanizaciones	$ALU = \text{Número Lotizaciones y urbanizaciones aprobadas (Año, Mes, semestre)} / \text{Número de Lotizaciones y urbanizaciones solicitadas (Año, mes, semestre)}$	Permite conocer el porcentaje de lotizaciones tramitadas y aprobadas en el período.
Funcionarios por Computador	$FPC = \text{Número de de funcionarios por computador} / \text{Total de funcionarios}$	Permite conocer el porcentaje de funcionarios con computador.
Constataciones Físicas	$CF = \text{Constataciones físicas realizadas} / \text{Total de inventarios}$	Es el porcentaje de bienes constatados en relación con el total de inventarios.
Trámites Administrativos	$TA = \text{Solicitudes atendidas} / \text{Solicitudes recibidas} * 100.$	Nos permite medir la eficiencia en la atención al público.

Control de Obras	$CO = \frac{\text{Número de Fiscalizadores}}{\text{Número de obras}}$	Mide la cantidad de fiscalizadores para el control de obras.
Mantenimiento Vial	$MV = \frac{\text{Número de Km. mantenidos}}{\text{Número total de Km.}} * 100$	Mide la cantidad de kilómetros mantenidos.
Obras por Administración Directa	$OAD = \frac{\text{Número de obras por administración directa}}{\text{Total de obras}} * 100$	Mide la participación de la obras por administración directa en relación al total.
Obras Contratadas	$OC = \frac{\text{Número de obras contratadas}}{\text{Total de obras}} * 100$	Mide la participación de las obras contratadas en relación al total.
Mantenimiento del Ornato del Centro Histórico	$MOCH = \frac{\text{Número de monumentos que reciben mantenimiento}}{\text{Número de monumentos existentes}} * 100$	Eficiencia en mantenimiento de monumentos del centro histórico
Fondo de Salvamento Patrimonio Cultural	$FSPC = \frac{\text{Monto del fondo de salvamento utilizado}}{\text{Total del fondo previsto en la Ley}} * 100$	Mide el nivel de utilización del FONSAI previsto en la Ley.
Planificación Física Territorial	$PFT = \frac{\text{Parroquias con planificación territorial}}{\text{Total de parroquias}} * 100$	Parroquias que cuentan con planificación territorial en relación con el total.
Alumbrado Público	$AP = \frac{\text{Calles, plazas y parques con alumbrado público}}{\text{Total de calles, plazas y parques}} * 100$	Mide la cantidad de calles, plazas y parques con alumbrado público

Eficacia

Como ya señalamos en el capítulo I, cuando analizamos los elementos del control de gestión, es la relación entre los servicios generados y los objetivos y metas programados, entre los resultados esperados y los resultados reales de los planes, proyectos, programas u otras actividades municipales; por lo que la eficacia es el grado en que una actividad o programa alcanza sus objetivos en la calidad y cantidad esperados, útil para la comunidad.

Por consiguiente, la eficacia en la gestión del departamento, sección proyecto, programa o en la totalidad del Municipio, no puede realizarse sin la existencia de un plan o presupuesto preestablecido, en los que los objetivos aparezcan claramente establecidos y cuantificados.

Los indicadores de eficacia municipales, sirven para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello, así tenemos por ejemplo:

Concepto	Indicador	Relación
Eficacia en Obras Municipales	$EO = \text{Obras ejecutadas} / \text{Obras programadas} * 100$	Mide el porcentaje de obras realizadas por la Municipalidad en relación con lo programado.
Objetivos Municipales	$OM = \text{Objetivos alcanzados} / \text{Objetivos previstos}$.	Nos permite conocer el nivel de objetivos corporativos alcanzados.
Eficacia de Ejecución	$EE = \text{Equipos de computación adquiridos} / \text{Equipos de computación planificados para adquirir} * 100$.	Es el porcentaje cumplimiento en la adquisición de equipos de computación.
Eficacia en Denuncias	$ID = \text{Denuncias resueltas} / \text{Denuncias recibidas} * 100$	Es el porcentaje de denuncias resueltas en relación con el total de recibidas.
Eficiencia en Comedores Municipales	$ECM = \text{Número niños atendidos} / \text{Capacidad de atención por comedor} * 100$	Es el porcentaje de niños atendidos en relación con la capacidad de los comedores.
Eficacia en Oportunidad del Servicio.	$EOS = \text{Inspecciones promedio por inspector (Control urbano, centro histórico, avalúos y catastros)}$	Nos permite conocer la oportunidad del servicio de inspecciones.
Oportunidad en Ejecución	$OE = \text{Tiempo ejecutado} / \text{Tiempo programado} * 100$.	Nos permite medir los cronogramas de ejecución de obras y servicios.
Índice de Eficacia en Obras	$IEO = \text{Obras ejecutadas} / \text{Obras planificadas} * 100$.	Nos permite conocer que parte de las obras planificadas se ejecutaron.
Eficacia en Obras Emprendidas	$EOE = \text{Obras inconclusas} / \text{Obras impendidas} * 100$	Permite conocer que parte de las obras emprendidas quedaron inconclusas.
Eficacia en Servicio	$ES = \text{Tiempo requerido por servicio} / \text{Número de Servicios Prestados}$	Permite conocer si los servicios se brindan en el tiempo requerido.
Eficacia en Recursos Utilizados	$ERU = \text{Recurso Utilizado (Dólares y Cantidades)} / \text{Recurso Planeado (Dólares y Cantidades)}$	Permite conocer los recursos utilizados en relación con lo planeado.
Eficacia en logro de metas	$ELM = \text{Unidades de metas logradas} / \text{Unidades de metas Programadas}$.	Permite conocer el nivel de cumplimiento de las metas programadas.

Economía

En el desarrollo de la Gestión, constituye el uso oportuno de los recursos en cantidad y calidad adecuadas y al menor costo posible, con relación a los programas de la entidad.

Los indicadores de Economía, nos permiten evaluar la capacidad del Municipio para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en el logro de su misión institucional, para lo cual es menester mantener disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio, capacidad de generación de ingresos, capacidad de autofinanciamiento, etc.

Concepto	Indicador	Relación
Cartera Vencida	$CV = \text{Valor facturado} - \text{Valor Recaudado} = 0$	Determina el monto de los valores vencidos por cobrar que puede aplicarse a cada renta en forma global, lo ideal es tener 0.
Peso de la Cartera Vencida	$PCV = \text{Cartera vencida total} / \text{Ingresos propios año} * 100$	Mide la importancia de la cartera vencida en la situación financiera municipal a fin de realizar o no esfuerzos en su recuperación.
Índice de Recaudación	$ER = \text{Valor recaudado} / \text{Valor facturado} * 100$	Permite medir la eficiencia en el cobro de tributos a contribuyentes y usuarios de los servicios frente a valores facturados.
Índices de Equilibrio	$IE = \text{Ingresos codificados} / \text{Gastos codificados} * 100.$	Verifica el principio presupuestario de equilibrio.
Dependencia	$D = \text{Ingresos por Transferencias} / \text{Ingresos totales} * 100$	Mide la dependencia financiera con el Gobierno Nacional, es importante que se reduzca con el tiempo.
Ahorro Corriente	$AC = \text{Ingreso Corriente} - \text{Gasto Corriente}$	Es importante para determinar la capacidad de endeudamiento del Municipio.

Solvencia	$IS = \frac{\text{Ingresos corrientes}}{\text{Gastos corrientes}}$	Está es una situación de solvencia cuando el indicador es igual o superior a uno.
Valor de la Nómina	$VN = \frac{\text{Valor Nomina (Dirección, Unidad, Sección)}}{\text{Valor Total de la Nomina del personal del Municipio}} * 100.$	Nos permite conocer el valor de la nómina de cada departamento con respecto al total.
Valor Promedio por Empleado	$VPE = \frac{\text{Gasto Total Nómina}}{\text{Numero Total de Servidores (Por niveles o departamentos)}}$	Nos permite conocer el promedio de remuneraciones con respecto a cada nivel o departamento.
Valor por Cada Hora Extra	$VHE = \frac{\text{Horas extras}}{\text{Horas normales totales}} * 100.$	Mide el porcentaje de horas extras frente al total de horas normales.
Ejecución del Plan de Compras	$EPC = \frac{\text{Compras del período}}{\text{Presupuesto de compras}} * 100.$	Mide el nivel de cumplimiento del presupuesto de compras.
Ejecución de Gastos de Inversión	$EGI = \frac{\text{Valor compra equipo período}}{\text{Total gastos de inversión}}$	Mide las compras de equipo en relación con los gastos de inversión.
Índice de Contratación en Inversiones.	$ICI = \frac{\text{Valor total contratación del Período}}{\text{Presupuesto de Inversión Municipal}} * 100.$	Mide el valor contratado en relación con el presupuesto de inversiones del período.
Costo Promedio de Capacitación del Personal	$CPC = \frac{\text{Gastos de capacitación}}{\text{No. Total de personal.}}$	Mide el promedio de gastos en capacitación.
Gasto de Mantenimiento	$GM = \frac{\text{Gastos de mantenimiento}}{\text{Gastos generales}} * 100$	Es el porcentaje de gastos generales destinado a mantenimiento.
Nivel Académico de los Empleados	$NAE = \frac{\text{Nivel de estudios}}{\text{Total de empleados.}} * 100.$	Es el porcentaje del total de empleados con nivel académico.
Asistencia al Trabajo	$AT = \frac{\text{Asistencia}}{\text{Días laborables}}$	Mide la asistencia de los empleados durante los días laborables.
Personal Tercerizado	$PT = \frac{\text{Número servidores tercerizados}}{\text{Total de personal}} * 100.$	Nos permite conocer el porcentaje de personal tercerizado.
Personal Contratado	$PC = \frac{\text{Número de servidores contratados}}{\text{Total del Personal}} * 100.$	Se obtiene el porcentaje de personal contratado en reilación con el total de servidores.
Profesionales con título de Postgrado	$PTP = \frac{\text{Profesionales con título de postgrado}}{\text{Total del personal}} * 100.$	Nos permite conocer el porcentaje de profesionales con postgrado.

Ecología:

Son básicamente medidas de ejecución que ayudan a describir cuantitativamente la calidad ambiental y permiten el monitoreo de su progreso.

La medición ambiental se puede realizar mediante indicadores de *Performance Ambiental* que utiliza datos de entradas de materia prima, auxiliares e insumos (agua y energía) y salidas (residuos, emisiones atmosféricas, efluentes líquidos y productos finales). Se concentran en el planeamiento, en el control y en el monitoreo de impactos ambientales asociados a las actividades de las personas, empresas, etc.

La gestión ambiental municipal utiliza datos para buscar la minimización de impacto ambiental de las personas, empresas, etc. Se basan en evaluaciones del cumplimiento de leyes y reglamentos, costos ambientales, entrenamientos de personal, salud y seguridad ocupacional.

En este contexto se busca calidad ambiental en el Cantón, por ejemplo: la calidad del aire o la calidad del agua, para cuyo propósito se generan indicadores para fijar prioridades o definir líneas de acciones de gran impacto.

La gestión ambiental en el Municipio esta conformada por el conjunto de políticas, normas (Ordenanza), actividades administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculado con el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida de los ciudadanos del Cantón.

A la municipalidad le compete la evaluación ambiental de carácter técnico con el objeto de determinar viabilidad ambiental de un proyecto, obra o actividad pública o privada. Normalmente tiene dos fases; el estudio de impacto ambiental y la declaratoria de impacto ambiental.

A continuación presento ejemplos de indicadores de gestión ambiental municipal, tales como: agua, residuos sólidos, emisiones atmosféricas entre otros:

Concepto	Indicador	Relación
Educación Ambiental Urbana	$EAU = \frac{\text{Numero de niños capacitados en Escuelas Urbanas}}{\text{Total de niños de Escuelas Urbanas}}$	Mide la cantidad de niños de escuelas urbanas, capacitados en educación ambiental.
Porcentaje de Áreas Agrícolas	$PAA = \frac{\text{Km de áreas agrícolas}}{\text{Total de Km del Cantón.}}$	Son los Km dedicados a la agricultura en relación con el total del Cantón.
Porcentaje de áreas Forestales	$PAF = \frac{\text{Km de áreas forestadas}}{\text{Total de Km del Cantón}}$	Son los Km de áreas forestadas en relación con el total del Cantón.
Porcentaje de Bosques	$PB = \frac{\text{Área de bosques}}{\text{Total de Km del Cantón.}}$	Son los Km de áreas forestadas en relación con el total del Cantón.
Consumo total de agua	Absoluto en m ³	Es el consumo total de agua del Cantón expresado en M3.
Retiro de Pilas Usadas	$RPU = \frac{\text{Cantidad de Pilas recolectadas}}{\text{Cantidad de pilas en el mercado}}$	Mide el porcentaje de pilas usadas recolectadas en relación con la cantidad existente en el mercado.
Porcentaje de Áreas desprovistas de Vegetación	$PADV = \frac{\text{Km de terrenos sin vegetación}}{\text{Total de Km del Cantón}}$	Son los Km de áreas sin vegetación, en relación con el total del Cantón.
Recolección de Aceite Usado	$RAU = \frac{\text{Número de galones de aceite usado recolectado}}{\text{Cantidad de aceite en el mercado}}$	Es la cantidad de galones de aceite usado recolectado, en relación con la cantidad existente en el mercado.
Producción de Plantas y Árboles Forestales	$PPAF = \frac{\text{Producción de árboles y plantas}}{\text{Número de comunidades del Cantón.}}$	Mide la cantidad de árboles y plantas promedio, producidas en comunidades.
Mantenimiento de Parques, Jardines y Avenidas.	$MPJ = \frac{\text{Áreas verdes atendidas}}{\text{Total de áreas verdes}}$	Mide la capacidad institucional de mantenimiento de áreas verdes.
Costos Específicos	$CE = \frac{\text{Costo del agua}}{\text{Producción total en kg}}$	Nos permite conocer el costo del agua potable.
Reducción del Consumo de Agua Potable	$RCAP = \frac{\text{M}_3 \text{ de agua potable 2006}}{\text{m}_3 \text{ de agua potable 2007.}}$	Nos permite medir el ahorro en el consumo de agua potable de un período a otro.

Cambio de Tubería de Agua Potable.	CTAP = Cuánto está construido/Cuánto está programado.	Mide el avance de obra y el cumplimiento de los cronogramas de trabajo.
Cambio de Medidores de Agua Potable.	CMAF = Cuánto está realizado/ Cuánto esta programado *100	Mide el cumplimiento de cambio de medidores.
Vida Útil del Sistema de Agua.	VUSA = Años transcurridos /total años vida útil.	Mide el estado del sistema de agua.
Cantidad de Agua Procesada Facturada.	CAPF = Cuánto está facturado/ Cuánto está procesado * 100.	Mide la cantidad de agua procesada en la planta que está facturada.
Índice de Conexiones de Agua Potable	ICAP = Nuevas conexiones / Total de conexiones.	Mide el incremento en la cobertura del servicio de agua potable.
Cobertura del Servicio (Agua Potable, Alcantarillado)	CS = Instalaciones del Servicio (Urbano, rural) / Total de viviendas	Mide el porcentaje de viviendas con servicio de agua potable y alcantarillado.
Residuo para reciclaje	Absoluto en kg	Es la cantidad de residuos en Kg. destinados a reciclaje.
Residuo para disposición	Absoluto en kg	Es la cantidad de residuos en Kg. destinados a disposición.
Porcentual Reciclado	PR = Residuo reciclado en kg /Total generado de residuos * 100.	Es el porcentaje de residuos reciclados en relación con el total.
Residuos Clase I, II, III	RPC = Cantidad del residuo por clase/ Total generado de residuos * 100.	Nos permite conocer el porcentaje de cada tipo de residuo en relación con el total.
Costos Específicos de los Residuos.	CER = Total de costos residuos/ Costo total de producción.	Nos permite conocer los costos específicos de los residuos.
Recolección de Basura en la Ciudad.	RBC = Número de familias atendidas / Número total de familias.	Mide la cobertura y capacidad de recolección de basura
Las cuatro “Re”	Reutilizar, Reciclar, Reducir, Respetar.	Constituyen las cuatro “R” de una buena gestión ambiental.
Limpieza de los Causas de Ríos y Quebradas	LRQ = Número de Kilómetros intervenidos/ Número de kilómetros programados * 100	Nos permite conocer la presencia de basuras en los ríos y quebradas de la Ciudad.

Reducción y Circulación de Lixiviados	$RCL = \% \text{ Volumen reducido} / \text{Volumen total} * 100$	Nos permite conocer la reducción del volumen anual de lixiviados manejados.
Construcción y Colocación de Papeleras.	$CCP = \text{Número de papeleras colocadas} / \text{Numero de papeleras planeadas} * 100$	Mide el porcentaje de papeleras colocadas en la Ciudad en relación con lo planeado.
Carga de emisión	CO ₂ , NO _x , VOC, partículas en kg	Es la carga de emisiones atmosféricas de partículas en kg.
Tasa de Emisión	$TE = \text{CO}_2, \text{NO}_x, \text{VOC}, \text{partículas en kg} / \text{Total de emisiones en kg}$	Es la tasa de emisiones atmosféricas en relación al total de emisiones.
Índice de Pasajeros por Kilómetro	$IPK = \text{Número de pasajeros transportados (día)} / \text{Kilómetro recorrida por día}$	Permite conocer la cantidad de pasajeros transportados por kilómetro recorrido.
Pasajeros por Buses	$PB = \text{Número de pasajeros total} / \text{Flota de buses.}$	Es el número de pasajeros trasportado por bus.

Ética

Sin bien en el contexto ecuatoriano, con frecuencia se presenta una ruptura de la institucionalidad jurídica, es indudable que existe una especie de aceptación de que ello sucede, volviéndose indispensable una participación de los ciudadanos para cambiar y romper esta situación.

En la gestión municipal existe una normativa establecida a la cual todos los ciudadanos estamos moralmente y legalmente obligados a cumplir, existiendo por parte de sus autoridades y mandantes, un discurso ético establecido y normalmente comunicado, dentro del cual se espera que los servidores públicos cumplan y observen los valores y comportamientos éticos, puesto que la atención a la ciudadanía y el bien común en el servicio municipal fundamental.

Por consiguiente, se hace necesario un comportamiento ético, que demuestre empatía, abnegación y servicio con la comunidad, en donde los servidores municipales se pongan en el lugar del otro y se conecten con las necesidades de los demás. Podemos decir que la ética es rentable cuando se trata de servir y hacer el bien común a la ciudadanía.

Los indicadores cuantitativos de ética, no se encuentran muy desarrollados en la auditoría de gestión, no obstante es importante considerar aspectos que se relacionen con la conducta y comportamiento de los servidores municipales, con la observancia de los valores y la moral, con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el cumplimiento de Leyes, Ordenanzas, y Reglamentos institucionales, tales como:

- ✚ Cuidar de un buen ambiente relacional y calidad de vida laboral entre los servidores municipales;
- ✚ Procurar una gestión municipal con procesos participativos y democráticos con transparencia y afán de mejoramiento continuo;
- ✚ Comparación de la remuneración municipal con la remuneración mínima local;
- ✚ Emisión y observancia de un Código de Ética Municipal;
- ✚ Políticas de selección y evaluación, de proveedores basadas en factores de calidad, precio y plazo;
- ✚ Promover y garantizar la publicidad, transparencia y rendición de cuentas de dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores municipales;
- ✚ Permitir la fiscalización de la administración municipal y de los recursos públicos mediante el control social;
- ✚ La democratización de la sociedad ecuatoriana y la plena vigencia del estado de derecho, a través de un genuino y legítimo acceso a la información pública;
- ✚ Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización;
- ✚ La información municipal pertenece a los ciudadanos y ciudadanas;
- ✚ El Municipio difundirá a través de su página web y otros medios de difusión pública, la siguiente información debidamente actualizada: La estructura orgánica funcional, base legal municipal, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos, el distributivo de personal, la remuneración mensual por puesto, los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, texto íntegro del contrato colectivo, información total sobre el presupuesto municipal, los resultados de

las auditorías internas al presupuesto, sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos, etc., celebrados por el Municipio con personas naturales o jurídicas, listado de empresas y personas que han incumplido contratos con el Municipio, planes y programas, detalle de los contratos de crédito externos o internos, mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño, los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios municipales, información de las resoluciones del Consejo Cantonal de las actas de las respectivas sesiones y planes de desarrollo.

Equidad:

Concepto	Indicador	Relación
Hogares pobres dirigidas por mujeres	HPM = Número de hogares pobres dirigidos por mujeres /Número total de hogares pobres *100.	Es el porcentaje de hogares pobres dirigidos por mujeres en relación con el total de hogares pobres.
Hogares Indígenas Dirigidos por Mujeres.	HIM = Número de hogares indígenas dirigidos por mujeres /Número total de hogares indígenas *100.	Es el porcentaje de hogares indígenas dirigidos por mujeres en relación con el total de hogares indígenas.
Porcentaje de Mujeres Ocupadas en Microempresas	MOM = Número de mujeres ocupadas en microempresas / total de mujeres económicamente activas ocupadas * 100.	Es el porcentaje de mujeres ocupadas en microempresas, en relación con el total de mujeres económicamente ocupadas.
Porcentaje de Hombres Ocupadas en Microempresas	HOM = Número de hombres ocupadas en microempresas/ Total de hombres económicamente activos ocupadas * 100.	Es el porcentaje de hombres ocupados en microempresas en relación con el total de hombres económicamente ocupados.
Representatividad en Cargos de Toma de Decisión	RCTD = Número de mujeres que ocupan cargos de decisión /Total de cargos * 100.	Nos permite conocer la práctica de equidad de género Municipal.

Mujeres y Hombres Profesionales	$MHP = \frac{\text{Número de mujeres profesionales}}{\text{Número de hombres profesionales}}$	Constituye la estructura profesional de género municipal.
Nivel Educativo	$NE = \frac{\text{Número de mujeres con instrucción (Analfabetas, con instrucción primaria, secundaria y universitaria)}}{\text{Total mujeres}} * 100.$	Determina el porcentaje de niveles de instrucción de las mujeres.
Aplicación de Ley de Cuotas Electorales.	$ALCE = \frac{\text{Número de mujeres candidatas a elección}}{\text{Total de candidatos}} * 100.$	Permite conocer el cumplimiento de las cuotas electorales.
Denuncias por Maltrato	$DM = \frac{\text{Número de mujeres que denuncian maltrato}}{\text{Total de mujeres maltratadas}} * 100.$	Nos permite conocer el porcentaje de denuncias de mujeres maltratadas.
Índice de Analfabetismo	$IA = \frac{\text{Número de analfabetos}}{\text{Total de la población escolar}} * 100.$	Mide el porcentaje de analfabetos en relación con la población escolar.

Indicadores presupuestarios municipales:

Concepto	Indicador	Relación
Capacidad de Financiamiento del Plan de Gobierno Local	$CFPG = \frac{\text{Monto de inversión ejecutada acumulada del POA}}{\text{Monto de inversión programada en el plan de gobierno}} * 100.$	Mide la inversión realizada acumulada en relación con la inversión prevista en el plan de gobierno.
Autonomía Financiera	$AF = \frac{\text{Ingresos Corrientes}}{\text{Gastos Corrientes}}$	Nos permite conocer si los ingresos corrientes financian los gastos corrientes y si se obtiene un déficit o superávit en cuenta corriente.
Autofinanciamiento del servicio.	$AS = \frac{\text{Ingresos de explotación del servicio}}{\text{Gastos totales de operación del servicio}}$	Nos permite conocer el nivel de auto sustentación del servicio.
Autosuficiencia	$A = \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Gastos corrientes}} * 100$	Mide la capacidad de financiar con ingresos propios los gastos corrientes.
Autosuficiencia Mínima	$RM = \frac{\text{Gastos en el personal}}{\text{Ingresos propios}} * 100$	Mide la capacidad de financiar los gastos en el personal con recursos propios.
Sostenibilidad del Servicio	$SS = \frac{\text{Costo del Servicio}}{\text{Ingresos por el Servicio}}$	Permite conocer si los ingresos del servicio cubren sus costos.

Reformas Presupuestarias	$RP = \text{Monto de reformas presupuestarias} / \text{Presupuesto inicial} * 100.$	Permite conocer el porcentaje de reformas presupuestarias en relación con las asignaciones iniciales.
Recuperación de la Inversión	$RI = \text{Contribución especial de mejoras realizada en la gestión} / \text{Inversión ejecutada}.$	Permite conocer el nivel de recuperación de la inversión realizada en CEM.
Apalancamiento Financiero de la Inversión	$ADI = \text{Ingresos totales} - \text{Gasto Corriente} - \text{Servicio de la Deuda}$	Permite conocer el nivel de apalancamiento de la inversión financiera.
Magnitud del Ahorro Corriente.	$MAC = \text{Ahorro corriente} / \text{Ingresos corrientes (Tributario, no tributario y transferencias corrientes)} * 100.$	Nos mide la magnitud de ahorro corriente luego de liberar los gastos ordinarios.
Manejo de Transferencias Nacionales	$MTN = \text{Inversión en programas sociales} / \text{Monto recibido de las transferencias del 15\%}.$	Mide el porcentaje de inversión financiada con las transferencias del 15% previstas en la Ley del 15%,
Límites de Endeudamiento	$LE = \text{Pasivos totales} / \text{Ingresos corrientes} * 100$	Mide el stock de deuda pública y la capacidad de endeudamiento del Municipio.
Capacidad de Pago de la Deuda	$CPD = \text{Servicio de la deuda} / \text{Ahorro corriente}.$	Permite conocer la capacidad operativa de pago del Municipio.
Superávit Primario	$SP = \text{Superávit primario generado} / \text{Servicio de la deuda programado}$	Permite conocer la relación entre el superávit generado para el pago de la deuda.
Sobredimensionamiento presupuestario	$SP = \text{Créditos presupuestales de gastos aprobados el Concejo Cantonal} / \text{Presupuesto inicial de gasto}.$	Mide el monto de las reformas con el presupuesto inicial.
Trasposos presupuestarios	$TP = \text{Monto de los trasposos del período} / \text{Total del presupuesto inicial}.$	Permite conocer el porcentaje de reformas por trasposos de crédito.

Ingresos: (Arts. 491 al 497 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal)

Concepto	Indicador	Relación
Nivel de Eficacia de los Ingresos Tributarios	$NEIT = \text{Ejecución de ingresos tributarios} / \text{Ingresos tributarios programados}.$	Mide el porcentaje de recaudación tributaria en relación con los valores estimados.

Variación de Recaudo de Ingresos Tributarios	$VRIT = \text{Ejecución de ingresos tributarios del presente ejercicio} / \text{Ejecución de ingresos tributarios del ejercicio anterior.}$	Permite conocer el nivel de crecimiento de la recaudación tributaria.
Recaudación de Impuestos	$RI = \text{Impuestos (De recaudación directa, de participación)} / \text{Total de ingresos}$	Mide la participación de la recaudación de impuestos en relación con el total de ingresos.
Índice de Ingresos Tributarios	$IIT = \text{Ingresos Tributarios} / \text{Total de Ingresos} * 100$	Mide la participación porcentual de los Ingresos tributarios en relación con el total.
Índice de Ingresos No Tributarios	$IINT = \text{Ingresos no tributarios (Rentas patrimoniales, ocupación de calles, mercados, plazas, utilidades inversiones financieras, etc.)} / \text{Total de Ingresos} * 100.$	Mide la participación porcentual de los Ingresos no tributarios en relación con el total.
Índice de Empréstitos	$IE = \text{Empréstitos (Internos y externos)} / \text{Total de Ingresos} * 100.$	Mide la participación porcentual de los Empréstitos en relación con el total de ingresos.
Índice de Venta de Activos	$IVA = \text{Venta de Activos (De bienes raíces y otros activos)} / \text{Total de ingresos} * 100.$	Mide la participación porcentual de la venta de activos en relación con el total de ingresos
Recaudación de Tasas	$RT = \text{Tasas (Aprobación de planos, servicios administrativos, etc.)} / \text{Total Ingresos} * 100.$	Mide la recaudación de tasas en relación con el total de ingresos.
Tasa de evasión de Impuestos	$TEI = \text{Contribuyentes que no pagaron} / \text{contribuyentes registrados}$	Es el porcentaje de contribuyentes que no pagaron impuestos.
Dependencia Financiera de Transferencias del Gobierno.	$DFTG = \text{Ingresos de transferencias} / \text{Ingresos totales} * 100.$	Mide el nivel de dependencia financiera del Municipio, respecto de las transferencias obtenidas del Gobierno.
Eficiencia en Recaudación	$ER = \text{Total recaudado} / \text{Total emitido} * 100$	Mide la recaudación realizada en relación con el total de títulos de crédito emitidos.
Nivel de Exenciones Tributarias.	$NET = \text{Número de contribuyentes exentos} / \text{Número de contribuyentes registrados} * 100.$	Nos permite conocer el porcentaje e contribuyentes con exenciones tributarias.
Recaudación en Arrendamientos	$RA = \text{Renta por arrendamientos} / \text{Ingresos totales} * 100$	Mide el porcentaje de recaudación por arrendamientos en relación con el total de ingresos.

Ingresos de capital	$IC = \text{Ingresos de capital} / \text{Total de ingresos} * 100.$	Permite conocer el porcentaje de ingresos de capital en relación con el total de ingresos.
Tasas de Crecimiento de Ingresos	$TCI = \text{Ingresos año } n / \text{Ingresos } n - 1$	Permite conocer el nivel de crecimiento de los ingresos de un período con respecto a otro.
Magnitud de la Cartera en Mora	$MCM = \text{Monto no pagado del impuesto} / \text{Monto del impuesto emitido} * 100.$	Nos permite conocer el porcentaje de la cartera en relación con la emisión.
Eficiencia en recaudación	$ER = \text{Ingreso Efectivo} / \text{presupuesto codificado} * 100.$	Permite conocer el nivel ejecución de los ingresos municipales.
Ingresos de Financiamiento	$IF = \text{Fuentes de Financiamiento} / \text{Total de ingresos} * 100.$	Nos permite conocer el porcentaje de ingresos proveniente de crédito interno y saldos de caja.
Autonomía	$A = \text{Ingresos de Autogestión} / \text{Total de ingresos} * 100.$	Mide el total de los ingresos en relación con los de autogestión.
Ingresos Corrientes por grupo	$ICG = \text{Ingresos de cada grupo} / \text{Ingresos corrientes} * 100$	Mide el porcentaje de participación de cada grupo en los ingresos corrientes.
Ingresos de Capital por Grupo	$IKG = \text{Ingresos de capital de cada grupo} / \text{Ingresos de capital} * 100.$	Mide el porcentaje de participación de cada grupo en los ingresos de capital.
Ajuste al Valor de la Propiedad	$AVP = \text{Valor total de avalúo en el presente período} / \text{Valor total del avalúo en el periodo anterior}$	Mide el nivel de crecimiento del avalúo de la propiedad.
Cobertura del Registro de Patente Municipal,	$CRPM = \text{Número de patentes registradas} / \text{Número de establecimientos industriales, comerciales, etc. del Cantón.}$	Mide el porcentaje de establecimientos registrados con patente.
Eficiencia en Emisión Títulos de Crédito	$EETC = \text{Total valor actas de baja} / \text{Total valor de la emisión de títulos} * 100.$	Nos permite conocer el porcentaje de las actas de baja en relación con la emisión de títulos.
Capacidad Sancionadora en Procesos Coactivos.	$CSPC = \text{Contribuyentes con procesos coactivos} / \text{Contribuyentes requeridos que no pagaron impuesto.}$	Mide el porcentaje de contribuyentes que no pagaron impuestos que se encuentran con procesos coactivos.

Cobertura de Notificaciones	CN = Número de contribuyentes notificados / Número de contribuyentes registrados.	Permite conocer la cobertura de notificaciones realizadas a los contribuyentes.
-----------------------------	---	---

Gastos: (Arts. 498 al 501 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal)

Concepto	Indicador	Relación
Porcentaje de Funciones Presupuestarias	PFP = Monto de la Función (Servicios: generales, sociales, comunales, económicos, inclasificables / Monto total de Funciones	Mide la participación en el gasto de cada una de las funciones presupuestarias.
Porcentaje de Programas Presupuestarios	PPP = Monto del programa (Administración general, financiera, educación y cultura, transporte, salud pública, planificación urbana y rural, etc.) / Monto total de programas	Mide la participación en la programación total del gasto, de cada una de los programas municipales.
Inversión Sector Urbano	ISU = Inversión área urbana/ Inversión total.	Permite conocer el porcentaje de inversión realizada en el área urbana en relación al total.
Inversión por Habitante	IPH = Inversión ejecutada/ Población del Cantón.	Es el nivel de inversión por habitante del Cantón.
Eficacia de Gastos	EG = Monto de ejecución presupuestaria de gastos (por grupo) /Monto de egresos previstos.	Es el porcentaje de ejecución presupuestaria por grupo de gasto en relación con los montos previstos.
Índice de Gastos Presupuestarios por Grupo.	IGPG = Gastos (Corrientes, de inversión, producción y de capital) / Total de gastos *100	Mide la incidencia o participación porcentual de un grupo de gastos, respecto del total.
Índice de Gastos Presupuestarios por Subgrupo.	IGPN = Gastos (En el personal, bienes y servicios de consumo, gas financieros, obras públicas, activos de larga duración, etc.) / Total de gastos *100	Mide la incidencia o participación porcentual de cada subgrupo de gastos, respecto del total.
Porcentaje de Gasto en OO.PP.	PGOP = Gastos en Obras Públicas /Total gastos * 100.	Mide la incidencia o participación porcentual de los gastos en obra pública, respecto del total.
Inversión a Gasto total	IGT = Inversión ejecutada / Gasto total * 100.	Permite conocer cual es la inversión municipal en relación al gasto total.

Gasto Corriente en la Inversión	$GCI = \text{Gasto corriente identificado en el presupuesto de inversión} / \text{Gasto de inversión ejecutado}$	Permite conocer el porcentaje de gasto corriente en la inversión.
---------------------------------	--	---

Indicadores financieros:

Concepto	Indicador	Relación
Capital de Trabajo	$CT = \text{Activo Corriente} - \text{Pasivo Corriente}$.	Es lo que le queda a la Entidad, después de cancelar los pasivos de corto plazo.
Dependencia Financiera	$DF = \text{Pasivo Corriente} / \text{Pasivo Total}$	Es el porcentaje de las obligaciones que deben cumplirse en el corto plazo.
Índice de Solvencia	$IS = \text{Activo Corriente} / \text{Pasivo Corriente}$	Es la capacidad que tiene la entidad de poder atender sus pagos en el corto plazo.
Grado de Apalancamiento	$GA = \text{Recursos exigibles} / \text{Total pasivo}$.	Hace referencia a la utilización de recursos ajenos en la financiación de una entidad.
Índice de Liquidez	$IL = \text{Efectivo} + \text{Invent. Temporales} / \text{Pasivo Corriente}$	Considera no solo el efectivo sino además la realización del inventario para cubrir sus obligaciones de corto plazo.
Movilidad del Activo Circulante	$MAC = \text{Activo Corriente} / \text{Activo Total}$	Nos permite conocer la movilidad del activo de corto plazo.
Grado de Obligación	$GO = \text{Pasivo Total} / \text{Activo Total}$	Establece el nivel de endeudamiento de la entidad.
Grado de Independencia Financiera	$\text{Capital Contable} / \text{Activo Total}$	Establece el financiamiento de la estructura económica el capital contable.
Inversión en Activo Fijo	$IAF = \text{Capital Contable} / \text{Activo Fijo}$	Establece el nivel de inversión del activo fijo con capital contable.
Apalancamiento	$A = \text{Pasivo Total} / \text{Capital Contable}$	Hace referencia a la utilización de capital contable en la financiación de la entidad.

Prueba Acida	$PA = \text{Activo Corriente} - \text{Inventarios} / \text{Pasivo Corriente}$	Considera efectivo sin la realización del inventario para cubrir sus obligaciones de corto plazo.
Liquidez del Activo Corriente	$LAC = \text{Inventarios} / \text{Activo Corriente}$	Es la participación de la realización del inventario en efectivo en relación con el activo corriente.
Rotación Cuentas Cobrar x	$RCC = \text{Títulos Emitidos en el periodo} / \text{Promedio de Cuentas por Cobrar}$	Es la rotación de cuentas por cobrar de títulos de crédito.
Índice de Endeudamiento	$IE = \text{Pasivo Total} / \text{Activo Total}$	No permite medir la capacidad de endeudamiento que tiene el Municipio.
Período de Pago a Proveedores.	$PPP = \text{Cuentas por Pagar Promedio} \text{ por } 360 / \text{Compras a Proveedores}$	Es el número de días que ofrecen los proveedores para cumplir con los pagos.
Nivel de Mecanización	$NM = \text{Valor de la Maquinaria y equipo} / \text{Actividad total}$	Nos permite medir el nivel de mecanización municipal en relación con los programas y actividades.
Estado del Activo Fijo	$EAF = \text{Reparación y Mantenimiento} / \text{Activo Fijo}$	Nos permite medir los costos de reparación y mantenimiento del activo fijo.
Incremento del Activo Fijo	$IAF = \text{Incremento activo fijo} / \text{Activo fijo}$	Nos permite conocer el grado de expansión en las operaciones del activo fijo.

Indicadores sociales

Al Municipio como un ente prestador de servicios sociales, le corresponde utilizar indicadores sociales para medir el beneficio que aporta a la ciudadanía.

Para la construcción de estos indicadores, la fuente de información se obtiene de: censos, encuestas socioeconómicas de hogares, de ingresos y gastos; estadísticas, etc. por ejemplo:

Concepto	Indicador	Relación
Tasa de Mortalidad Infantil	TMI = Número de niños que mueren antes de cumplir un año/mil niños nacidos vivos	Es la cantidad de niños que mueren antes de cumplir un año por cada mil nacidos vivos.
Desnutrición Crónica	DC = Niños menores de cinco años con retardo en su talla/ Total de niños menores de cinco años con talla normal.	Es el porcentaje de niños menores de cinco años que tienen retardo en su talla respecto del total.
Hogares con Saneamiento Adecuado	HSA = Hogares dotados de servicio higiénico (Conectados al alcantarillado o pozo ciego) / Total de hogares.	Es el porcentaje de hogares dotados de servicio higiénico en relación al total.
Índice de Infraestructura.	II = Número de hogares con acceso a agua potable, alcantarillado y servicio de recolección de basura/total de hogares.	Es el porcentaje de hogares dotados de servicio de infraestructura en relación al total.
Viviendas sin Hacinamiento	VSH = Número de viviendas que tienen menos de tres personas por cuarto / Total de viviendas.	Es el porcentaje de viviendas no hacinadas en relación al total.
Viviendas con Servicio de Electricidad	VSE = Número de hogares con servicio de electricidad / Total de hogares.	Es el porcentaje de hogares con viviendas no hacinadas en relación al total.
Incidencia de la Pobreza	IP = Población que se encuentra debajo de la línea de pobreza/ Total de la población.	La línea de pobreza equivale al costo de una canasta de bienes y servicios básica.
Incidencia de la Indigencia	II = Población debajo de la línea de indigencia/ Total de la población	La línea de indigencia equivale al costo de una canasta de alimentos nutricionales básica.
Índice de Desarrollo Social	IDS = Combinación de índices de educación, salud y vivienda/ Brecha de la pobreza	Nos permite conocer cual es el índice de desarrollo social del Cantón.
Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas	INBI = Índice de Desarrollo Social/ Total de necesidades básicas insatisfechas	Es el porcentaje de cumplimiento del índice de desarrollo social.

Calidad

Es la cantidad, grado y oportunidad en que el producto o servicio prestado satisface la necesidad del usuario, adecuándole a especificaciones o estándares establecidos por autoridades competentes, o de aceptación general.

Los indicadores de calidad miden la satisfacción de los usuarios con los atributos del servicio, medidos a través del estándar, como por ejemplo: satisfacción del ciudadano en el programa de vacunación, en el programa de pavimentación, en la aprobación de planos, etc. La medición de la calidad se realiza mediante:

- ✚ La comparación de un producto o servicio con especificaciones o estándares establecidos por los usuarios.
- ✚ La comparación de una obra o servicio con especificaciones o estándares reconocidos.
- ✚ Encuestas o cuestionarios para medir la satisfacción de las necesidades del usuario.

El indicador de calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la entidad para responder en forma rápida y directa a las necesidades de la comunidad. Son elementos de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

La forma más directa de medir estos conceptos es mediante encuestas a los usuarios, buzones de reclamos, etc.

Como ejemplos que reflejan este concepto podemos señalar; número de reclamos sobre el total de casos atendidos, tiempos de espera en oficina de atención de público o velocidad de respuesta frente a solicitudes de la ciudadanía entre otros:

Concepto	Indicador	Relación
Calidad del Aire en las Vías	CAV = Mediciones de campo de la calidad del aire/Estándares de medio ambiente.	Mide la calidad del aire en las vías en relación con los estándares nacionales e internacionales.
Modernización de la Flota de Buses	MFB = Número buses sustituidos (Bus Tipo) / Total de la Flota	Mide las adquisición de nuevos buses tipo que modernizaron la Flota.
Proceso de Servicios	PS = Procesos de servicios al Cliente/Total de procesos	Mide la cantidad de procesos del servicio en relación con el total de procesos.
Personal dedicado al Servicio	PDS = Personal responsable de la atención a clientes/ Total de personal.	Mide la cantidad de personal dedicado a los servicios.
Capacitación del Personal de Atención a Clientes	CPAC = Personal capacitado en trato a clientes /Personal responsable de la atención a clientes.	Porcentaje de personal capacitado en trato a los clientes.
Emisiones Vehiculares de los Autobuses	EVA = Medición de la emisiones de la flota/ Estándares óptimos.	Mide las emisiones vehiculares en relación con los estándares óptimos.
Inversión en Servicios a Clientes	ISC = Inversión en servicios a clientes/Total servicios prestados	Porcentaje de inversión en servicios a clientes en relación con el total de servicios otorgados.
Vigilancia en los Servicios	VS = Personal del vigilancia / Total del personal.	Mide la cantidad de personal dedicado al servicio de vigilancia.
Personal Tercerizado en el Servicio	PVT = Personal de vigilancia tercerizado/ Total del personal	Mide la cantidad de personal tercerizado dedicado al servicio de vigilancia.
Personal de Limpieza en los Servicios al Cliente.	PLSC = Personal de limpieza en los servicios / Total del personal	Mide la cantidad de personal de limpieza dedicado al servicio del cliente.
Servicio de Vehículos	SV = Vehículos destinados al servicio de transporte/ Total vehículos	Mide la cantidad de vehículos destinados al servicio de los clientes
Vehículos Contratados	VC = Vehículos contratados/ Total de vehículos	Es el porcentaje de vehículos contratados en relación al total.

Fotocopias Necesarias	$FN = \text{Fotocopias necesarias} / \text{fotocopias autorizadas}$	Es el porcentaje de fotocopias necesarias en relación con las autorizadas.
Reclamos Atendidos	$RA = \text{Número de caso atendidos} / \text{Total de reclamos.}$	Nos permite conocer el porcentaje de reclamos atendidos.
Tiempo de Espera en el Servicio	$TEAP = \text{Número de personas atendidas} / \text{Hora de servicio.}$	Nos permite conocer el tiempo de espera por hora de servicio.
Atención al Público	$AP = \text{Personas atendidas en un día} / \text{Total de personas que solicitaron atención.}$	Es el porcentaje de atención diaria al público en relación con el total.

3.10.- Las tecnologías de información y comunicación (TIC) municipal

En general, la sociedad de la información, la educación y la cultura, son la base de la producción de conocimiento. Las TIC en los últimos años, tanto en el sector público como privado, vienen propiciando el intercambio entre personas, empresas y organismos públicos, tales como los municipios, el acceso y uso de información y la provisión de servicios.

Es común en la actualidad, ver a servidores municipales trabajando en ambientes vinculados con la información y el conocimiento y que hacen uso de servicios y herramientas basadas en las TIC. Con frecuencia, una gran cantidad de productos y servicios en varias ramas, se producen, transmiten y consumen en forma electrónica.

Si bien, es evidente que la sociedad de la información, y la TIC contribuyen al desarrollo de los ciudadanos, creando nuevas oportunidades de mejoramiento de la gestión administrativa y los servicios públicos, no obstante, es indudable que se generan nuevos desafíos y riesgos tales como: el aumento de la brecha digital que separa a las personas, el uso ético de la información, la privacidad, la seguridad, los fraudes por el manejo doloso de bases de datos, etc.

Es indudable que el entorno y el ambiente organizacional del gobierno local, ha sufrido significativos cambios con las TIC, a tal punto que su utilización, genera

ventajas competitivas y diferenciación en el mercado, debiendo en consecuencia los Alcaldes, aprender a utilizar y manejar una variedad de tecnologías de información, para revitalizar los procesos de gestión administrativa.

Por lo tanto, los sistemas de información se ha constituido en la actualidad, en un área principal del municipio, cuyos procesos y sistemas de conexión en red, Internet, extranet, intranet con los ciudadanos, se hace cada vez más necesario, y van ganando terreno a las operaciones tradicionales.

Un programa municipal, debe incorporar las TIC en la vida cotidiana de los ciudadanos, tales como la creación de infraestructura para su acceso, promoción y educación ciudadana, que estimule el uso de las mismas, la inserción de las nuevas tecnologías en el ámbito institucional, en la vida comunitaria (parroquias) y el desarrollo de un marco legal (Ordenanza) que permita institucionalizar esta política.

Es necesario, proveer un espacio virtual a cada ciudadano, donde tenga gratuitamente una cuenta de correo electrónico asociada a su cédula de identidad o clave catastral y un sitio Web personal, con puntos de acceso comunitario, en las diferentes parroquias, sobre todo rurales del cantón, conectados con actividades tales como; bibliotecas, universidades, oficinas municipales, SRI, etc.

Dentro del ambiente organizacional, las TIC, son un conjunto formal de procesos tecnológicos que controla, elabora, recopila, ordena, trasmite y distribuye la información necesaria para la entidades, para las actividades de dirección y control con el fin de apoyar lo procesos de toma de decisiones que se precisan, para desempeñar las funciones municipales.

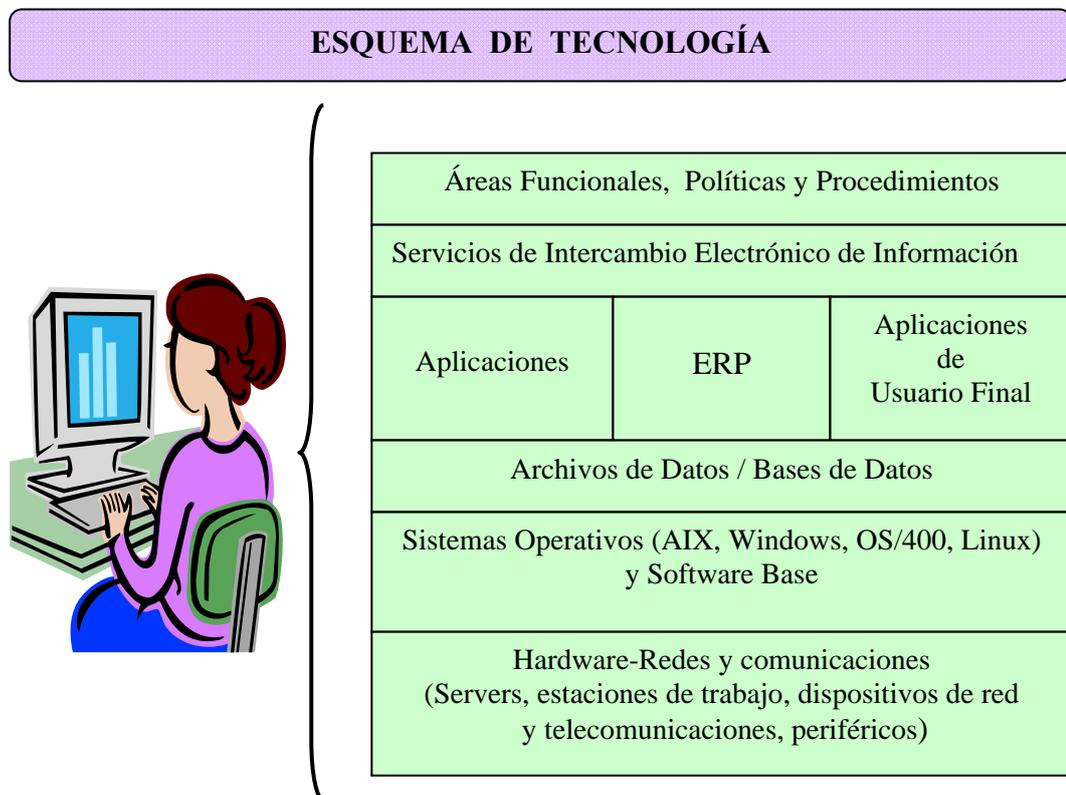
Podemos decir que las TIC entendido como un sistema complejo, formado por los subsistemas de información y comunicación, están establecidos para el servicio de la organización y de sus objetivos, por lo tanto no son de ninguna manera independientes de los objetivos institucionales.

Por otra parte, las TIC son totalmente dependientes de las estrategias de la organización, pueden diseñarse después o al mismo tiempo que las estrategias, en un nivel pasivo o activo.

Si relacionamos con las estrategias de Porter, analizados en el capítulo anterior, las TIC forman parte de la infraestructura de la entidad; por consiguiente, no están adscritas a ninguna actividad o unidad organizativa, debemos en consecuencia, acostumbrarnos a considerar a las TIC desde el punto de vista global, como lo es la propia estrategia.

El esquema de tecnología lo conforman las áreas funcionales, las políticas y procedimientos, los servicios de intercambio electrónico de información, las aplicaciones ERP y de usuario final, los archivos de datos (base de datos), los sistemas operativos (AIX, Windows, OS/400, Linux) y software base, hardware, redes y comunicaciones (servers, estaciones de trabajo, dispositivos de red y telecomunicaciones, periféricos).

Gráfico 3.12



Fuente: Informática, CISA Ana Toculesco, Argentina, 2006.

Normalmente, toda infraestructura tecnológica en una entidad, incluye el:

1. Hardware de tecnología de información
2. Software base de tecnología de información; y,
3. Infraestructura de redes y comunicaciones.

1.- El hardware de tecnología de información, tiene que ver con los tipos de computadoras que requiere una entidad tales como; mini computador, computador personal, servidor, laptop. Los componentes de una computadora, es decir de la unidad central de procesos (CPU) operaciones de entrada, proceso y salida y periféricos.

Con frecuencia los usos de la computadora en la entrega de servicios en el municipio, se relacionan, con servidores de; programa (aplicaciones), de bases de datos, de archivos, de impresión, servidores Web y servidores Proxy.

Sin embargo, el proceso de adquisición de hardware de tecnología, genera riesgos tales como adecuarse a los planes institucionales, y a las necesidades de la entidad, el valor cancelado y a un análisis comparativo de proveedores.

Otro aspecto importante, es el programa de mantenimiento del hardware, debiendo tomarse en cuenta; la reputación de la compañía de servicios, contar con una agenda de mantenimiento, el costo de mismo y un historial del desempeño de mantenimiento planeado y por excepción.

Debe ponerse especial atención en la seguridad física, en los procedimientos e monitoreo del hardware con reportes de error, de disponibilidad y reportes en la utilización.

2.- Software base de tecnología de información.- hace referencia a la arquitectura y software de los sistemas de información, y comprende el sistema operativo, que es lo que hace que funcione una computadora, software de sistemas (Software base) que se vincula con el ambiente de procesamiento, con la comunicación de datos y los sistemas de aplicación.

Es importante conocer si la entidad esta trabajando con base de datos o con tablas independientes, cuales son sus relaciones y cuales son sus riesgos de alteración de datos y fraude.

Es menester que en la auditoria de sistemas y tecnologías de información dejemos para un segundo momento: el análisis de la separación de funciones, las seguridades, la memoria, etc., e iniciar el control, por la base de datos, verificando sus respaldos actualizados, para tener pistas de auditoria.

Podemos decir que la base de datos, es el corazón de una organización y esta conformada por varias tablas. Los mayores riesgos de fraude esta en modificar los campos de dichos datos, y el problema radica en que hay pocas o casi ninguna persona que revisa esa información, ni siquiera el Jefe de Informática, si el Municipio no tiene un diccionario de datos y tablas.

3.- Infraestructura de redes y comunicaciones.- constituyen las líneas de transmisión o canales, se miden por su capacidad (banda ancha, cables de cobre, fibra óptica, enlace infrarrojo, enlace satelital, etc.) el más seguro es la fibra óptica el mas riesgoso es el de cobre. En este sentido, es importante conocer en las actividades de auditoría, el mapa de redes o el diagrama tales como; Lan, Wans, Mans, redes inalámbricas e infraestructura pública global de Internet.

Es importante en las actividades de control, conocer las topologías de redes, el mapa de las redes interrelacionados y los equipos que conforman esa red. Es evidente que permanentemente aparecen nuevas tecnologías, pero desgraciadamente, luego de pasar algún tiempo, se analizan los riesgos y los mecanismos para controlarlo.

En este contexto, en la medida que el cumplimiento de objetos de la entidad, depende del soporte de sistemas de información, la gestión de riesgos, control y gobierno también debe incluir a dichos sistemas, con el objeto de evaluar el grado en que estos componentes o sistemas, producen información confiable, y que estén de conformidad con los requerimientos del Alcalde, ejecutivos, usuarios y ciudadanía en general.

Por consiguiente, se hace necesario la implantación de seguridades, planes de contingencia, áreas funcionales y políticas, licencias de software y la utilización de los CAATs (Programas de auditoría asistidos por computadora).

Los objetivos de la seguridad de la información, es proteger su integridad, preservar la confidencialidad, garantizar su disponibilidad, asegurar el cumplimiento de leyes y regulaciones y brindar confianza en la privacidad de la información.

Entre los mejores estándares para mantener en una entidad una adecuada seguridad y control de riesgos de la información tenemos:

✚ ISO 17799

✚ COBIT, emitido por ISACA (apunta a todos los riesgos)

Las ISO 17799, emitido por las ISACA son las normas de seguridad de la información, mientras que el COBIT (Objetivos de control de información y tecnologías relacionadas) desarrollado por el instituto IT *Governance Institute (ITGI)*, ha sido más acogido por el IAI, desde el punto de de vista del control de la información, debido a que se armoniza perfectamente con el COSO.

COBIT ha sido desarrollado como estándares generalmente aplicables y aceptados para mejorar las prácticas de control y seguridad de las TI que provean un marco de referencia para, gerentes, usuarios y auditores, para aumentar valor y reducir los riesgos.

Al respecto, Erik Guldentops, consultor de gestión en Bruselas, Bélgica, y miembro del equipo de desarrollo COBIT señala que:

“La nueva edición de COBIT contiene prácticas y enlaces que dan soporte a los requisitos de gobierno IT de ejecutivos y directivos, enlazando también con las bases para satisfacer los requisitos más detallados de los responsables de la instalación de la solución y el suministro del servicio. Así se consigue dar un mayor soporte a la optimización de las inversiones IT, asegurar la consolidación de los valores y mitigar el riesgo IT de forma transparente.”³²

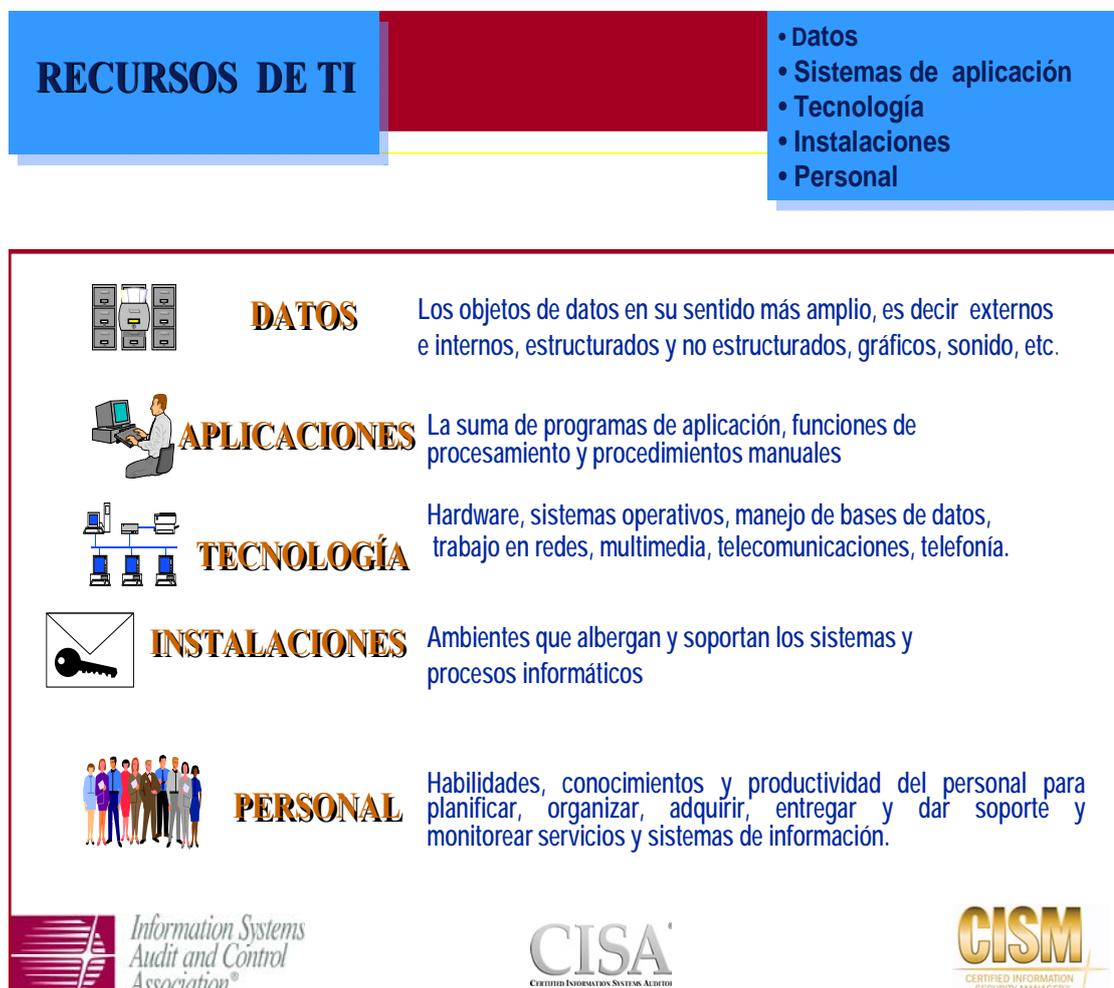
³² ISACA Bookstore (<http://www.isaca.org/cobit>) "(consulta 15-01-2007)"

Por consiguiente, COBIT es una herramienta innovadora para el gobierno de TI que ayuda a la gerencia a comprender y administrar los riesgos asociados con TI.

Por lo tanto, el objetivo principal del COBIT es el desarrollo de políticas claras y buenas prácticas para la seguridad y el control de TI a partir de la perspectiva de los objetivos y necesidades de la empresa así como de la auditoría. Esto concuerda con la perspectiva COSO, que constituye el primer y mejor marco referencial para la administración en cuanto a controles internos.

Los recursos de TI identificados en COBIT se presentan en la siguiente ilustración:

Gráfico 3.13



Fuente: *Information systems audit and control association*, Capítulo, Ecuador, www.isaca.org.ec, 2006.

Con el fin de proporcionar la información que la entidad necesita para alcanzar sus objetivos, los recursos de TI deben ser administrados por un conjunto de procesos de TI agrupados en forma natural.

El COBIT plantea 34 objetivos de control de alto nivel, uno para cada uno de los procesos de TI, agrupados en cuatro dominios:

- ❖ Planeación y organización,
- ❖ Adquisición e implementación,
- ❖ Entrega y soporte (de servicio) y,
- ❖ Monitoreo.

Esta estructura cubre todos los aspectos de información y de la tecnología, asegurando un sistema de control adecuado en la entidad, así como una guía de auditoría o de aseguramiento que permite la revisión de los procesos de TI contra los objetivos de control recomendados por COBIT. A continuación, detallamos en que consiste cada uno de los dominios:

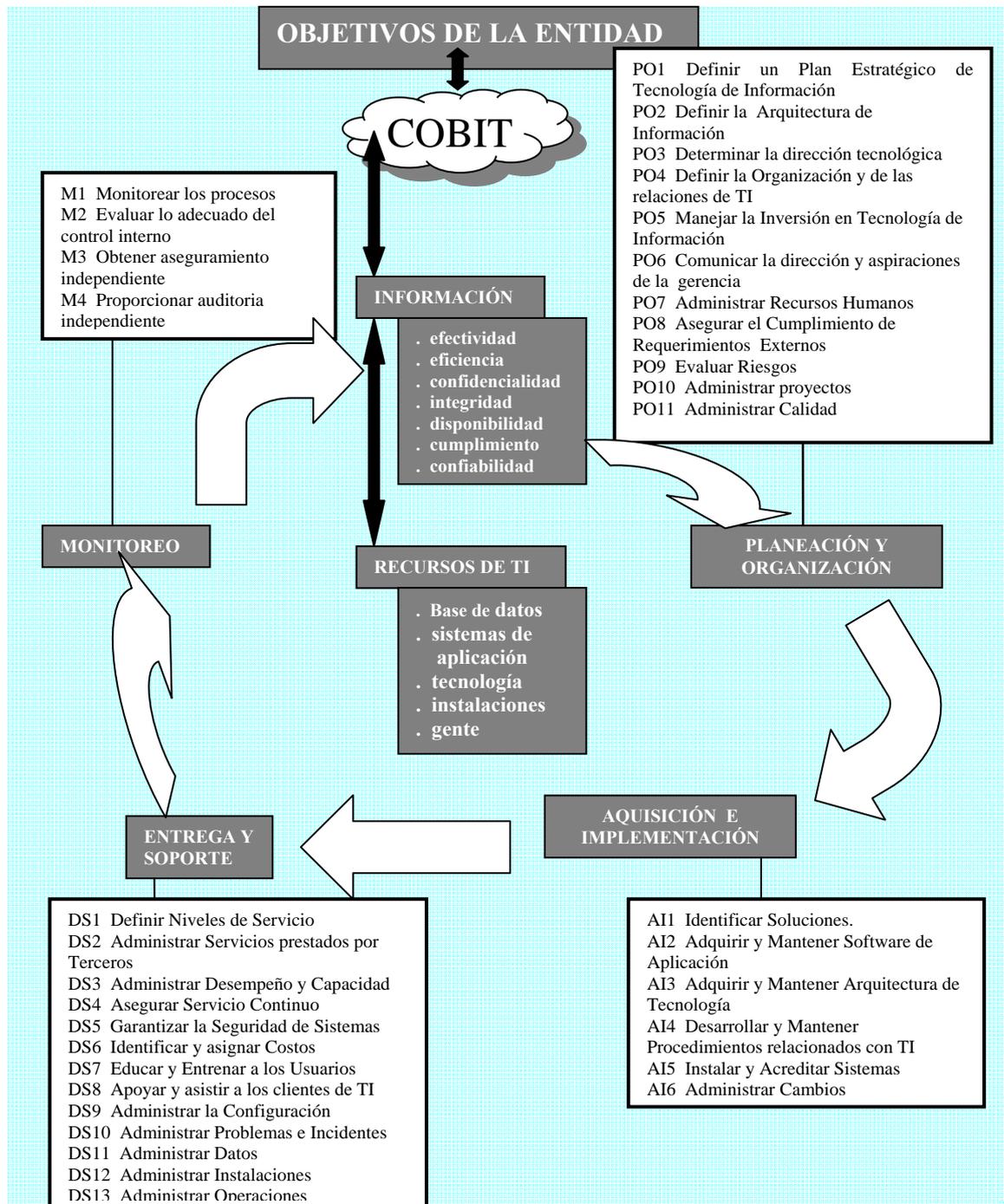
Planeación y organización.- este dominio cubre la estrategia y las tácticas y se refiere a la identificación de la forma en que la TI, puede contribuir de la mejor manera al logro de los objetivos de la entidad. Además, la consecución de la visión estratégica necesita ser planeada, comunicada y administrada desde diferentes perspectivas, debiendo establecerse una organización y una infraestructura tecnológica apropiadas.

Adquisición e Implementación.- para llevar a cabo la estrategia de TI, las soluciones, deben ser identificadas, desarrolladas o adquiridas, así como implementadas e integradas dentro de los procesos de la organización, así como los cambios y el mantenimiento realizados a sistemas existentes.

Entrega y Soporte.- en este dominio se hace referencia a la entrega de los servicios requeridos, que abarca desde las operaciones tradicionales hasta el entrenamiento, pasando por seguridad y aspectos de continuidad. Deberán establecerse los procesos de soporte necesarios, incluye el procesamiento de los datos por sistemas de aplicación, frecuentemente clasificados como controles de aplicación.

Monitoreo.- todos los procesos necesitan ser evaluados regularmente a través del tiempo para verificar su calidad y suficiencia en cuanto a los requerimientos de control.

Gráfico 3.14



Fuente: SEC, Information security inc, Education Center, Auditoría de Sistemas basado en enfoque COBIT, Training 2006.

En definitiva los recursos de TI necesitan ser administrados por un conjunto de procesos agrupados en forma natural, con el fin de proporcionar la información que la entidad necesita para alcanzar sus objetivos.

3.11.- Fases del proceso de la auditoría de gestión:

Existen varios organismos internacionales, que han formulado, según su criterio, las fases de la auditoría de gestión, así por ejemplo la OLACEFS, establece cinco fases: estudio preliminar, revisión de legislación, políticas y normas, evaluación de control interno, desarrollo de hallazgos y comunicación de resultados.

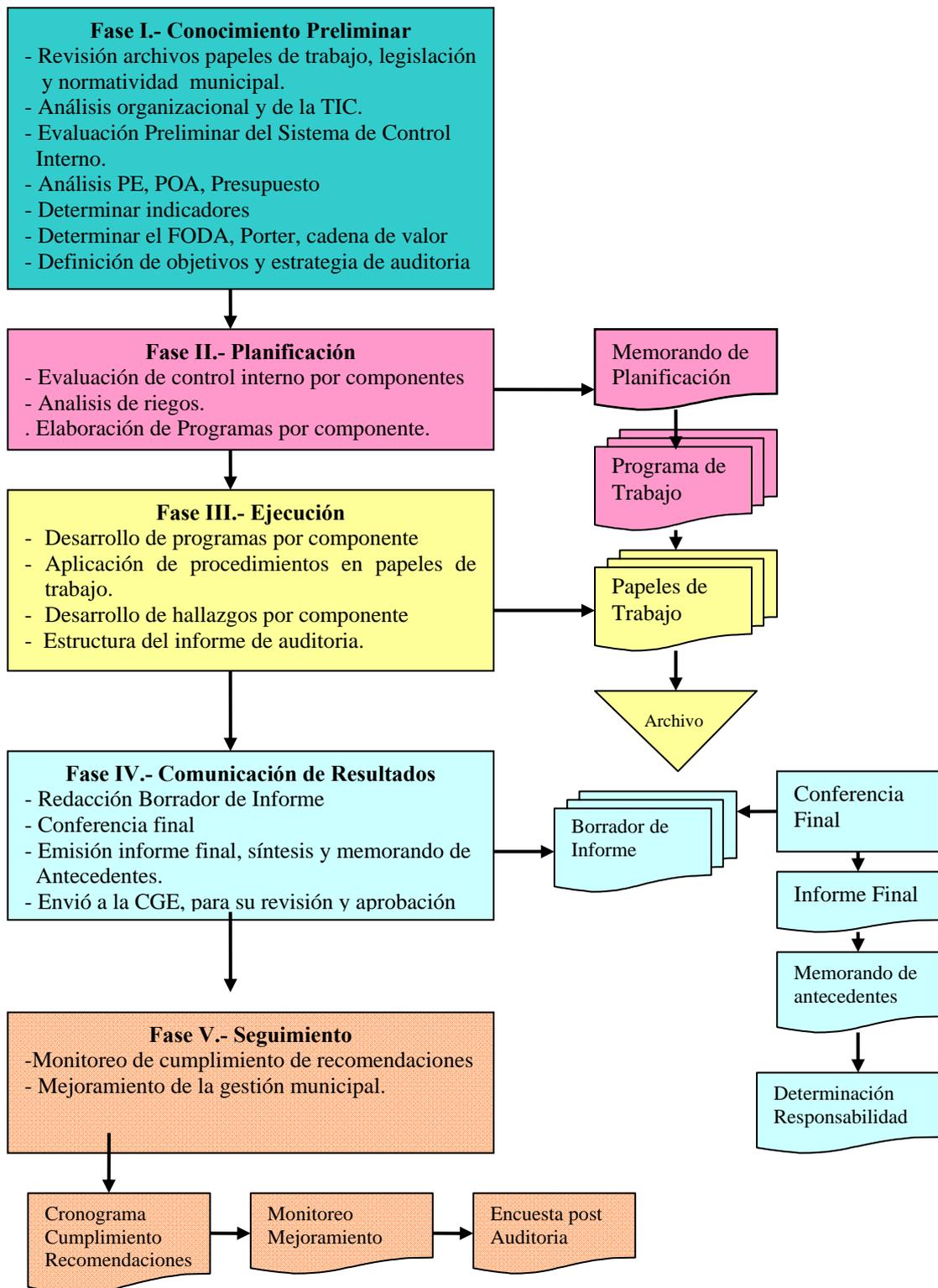
El Instituto Mexicano de Contadores Públicos propone tres fases; familiarización y visita de las instalaciones, investigación, análisis y examen de la documentación, diagnóstico y verificación de los hallazgos y el informe.

Igualmente, para las labores de control mediante auditorías de gestión en el sector público, la República de Colombia utiliza cuatro etapas; planeación, examen, elaboración del informe y seguimiento, mientras que México para similar actividad considera que la auditoría de gestión debe incluir las siguientes fases; análisis general y diagnóstico, planificación específica, ejecución, informe de resultados, diseño, implantación y evaluación.

El presente manual considerará el proceso establecido por la Contraloría General del Estado del Ecuador cuyas fases son las siguientes:

-  Conocimiento preliminar
-  Planificación
-  Ejecución
-  Comunicación de resultados y,
-  Seguimiento.

Gráfico 3.15



Fuente: elaborado por el autor

CAPÍTULO IV

CONOCIMIENTO PRELIMINAR

4.1.- Introducción

Este capítulo, esta dedicado fundamentalmente al análisis de las principales actividades de la fase de “conocimiento preliminar”, de la auditoria de gestión, conforme a la metodología aplicable en la Municipalidad de Cuenca.

En esta fase, se considera cuales son sus objetivos, las principales actividades y procedimientos que deben desarrollarse al inicio del proceso de la auditoría de gestión.

Además, se presentan algunos indicadores de gestión, que pueden ser utilizados en los diferentes direcciones y unidades administrativas del municipio. Al ser la evaluación del control interno un procedimiento vital en la auditoria de gestión, se analizan sus métodos de relevamiento, la evaluación de los riesgos de auditoría, con ejemplos aplicados a las operaciones de la municipalidad, y la identificación de los componentes y subcomponentes de auditoría a ser evaluados en la siguiente fase.

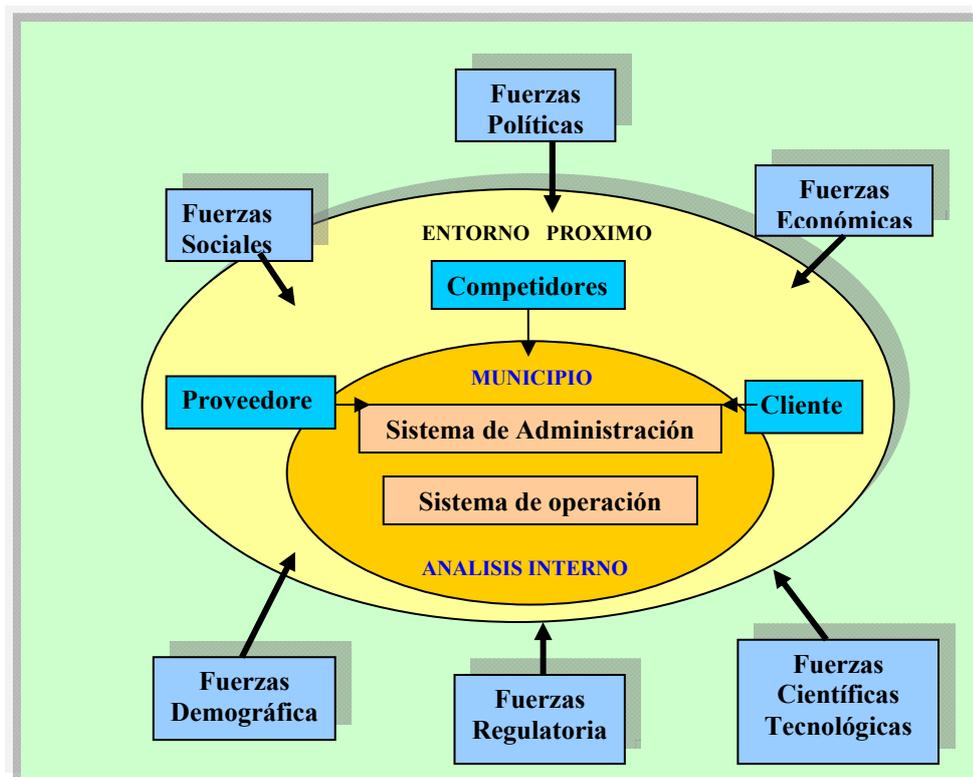
Para una mejor comprensión y entendimiento del presente manual, se incorpora gráficos y cuadros, construidos por el autor de este trabajo, así como de importantes especialistas sobre cada tema aplicado, con las correspondientes citas de sus autores.

Cerramos este capítulo, con los principales productos y aplicaciones prácticas de la fase, desarrollándose modelos y formatos, para su utilización y obtenidos de la práctica y experiencia del autor; y, que son ampliamente presentados en anexos.

4.2.- Objetivo de la fase.-

Esta fase tiene por objeto ubicar al Municipio, en su realidad presente y sus proyecciones futuras. Se trata de obtener un conocimiento y comprensión de los factores internos de la municipalidad, tales como: sistemas administrativos y de operación, programas, proyectos o actividades a auditarse, su organización, las principales características del entorno próximo en el que se desenvuelve, sus fuerzas sus actividades principales y de resultado clave; esto nos permitirá una adecuada planificación, ejecución y desarrollo de la auditoria, en un tiempo y a un costo razonable.

Gráfico 4.1

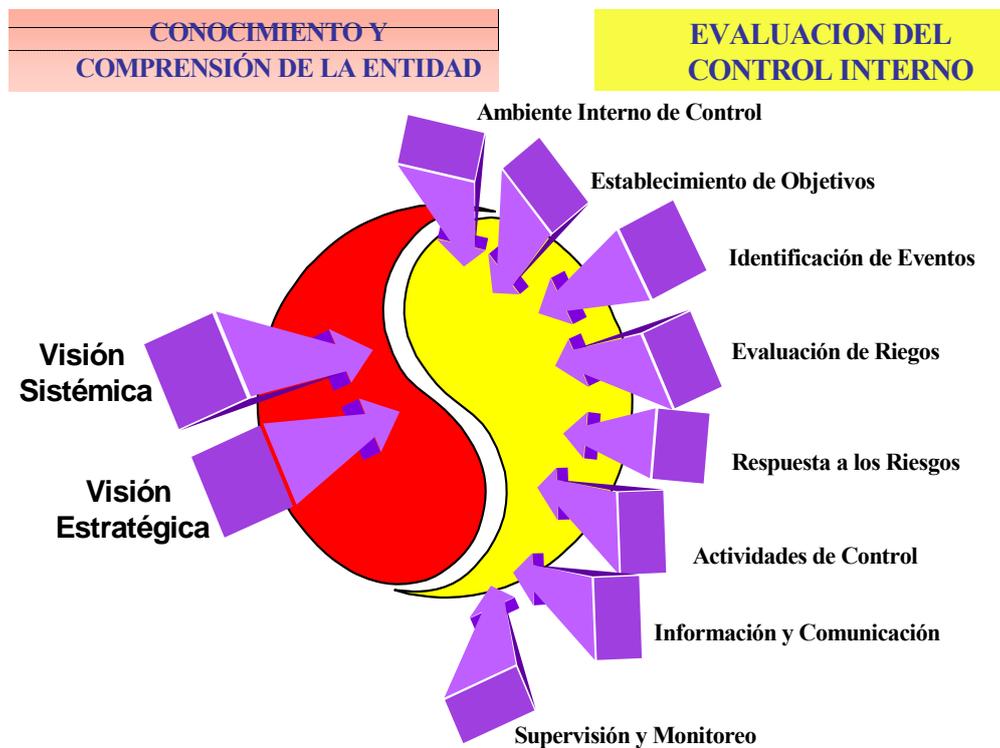


Fuente: elaborado por el autor.

Esta fase se caracteriza por el conocimiento y comprensión global del municipio, su situación organizacional que debe ser analizada por el auditor, para definir la estrategia de la auditoría, es decir la forma como va a ejecutar el examen de la gestión de la entidad. Es una forma de organizar el futuro para que éste suceda de acuerdo con una finalidad o propósito.

Gráfico 4.2

ANÁLISIS ORGANIZACIONAL



Fuente: elaborado por el autor.

Al respecto, Milton K. Maldonado en su libro “Auditoría de Gestión”³³ (2006) al referirse a la primera fase de la auditoría, fundamentalmente habla de familiarización y revisión de la legislación y normatividad de la entidad, señalando que: el concepto de familiarización sería para los auditores externos, ya que los internos, tienen el cabal conocimiento de la entidad, en el presente caso del Municipio de Cuenca.

Este análisis correctamente efectuado, posibilitará ejecutar una evaluación progresiva sobre las propuestas de planeamiento a corto, mediano y largo plazo y la gestión que se emprenda para la consecución de objetivos y metas.

El análisis situacional del municipio, se relaciona con el estudio crítico de datos e información pasada, presente y probable en el futuro, como base para el proceso de

³³ Maldonado E. Milton K, Auditoría de gestión, tercera edición, Quito-Ecuador, 2006.

planeamiento estratégico. Uno de los principales objetivos consiste en identificar y analizar las tendencias, fuerzas y fenómenos claves que tienen un impacto potencial en la formación e implantación de estrategias.

4.3 Principales actividades

En esta primera etapa y de acuerdo con el cronograma de actividades, del plan operativo de auditoría interna, el Auditor General designa al Supervisor y Jefe de Equipo mediante una “orden de trabajo” que en todo caso tiene el carácter de preliminar, disponiendo que se cumplan con las siguientes tareas iniciales:

- Realizar una visita previa con la finalidad de observar, actividades, operaciones y funcionamiento del objeto de examen.
- Efectuar una revisión de los archivos corriente y permanente de los papeles de trabajo de auditorías e informes anteriores, tanto de auditoría interna como externa, con la finalidad de recopilar información y documentación básica relacionada con el examen.
- Realizar una entrevista con el Alcalde, Director o responsable del programa, proyecto, etc. con el objeto de obtener información general sobre la organización y el contexto en que se desenvuelve. Para lo cual se preparará una guía de puntos a tratar en la entrevista, debiendo considerar entre otros aspectos, el objetivo de la auditoría, la solicitud de colaboración. Terminada la reunión, se confeccionará una “cédula narrativa” donde se volcarán los aspectos relevantes de la misma, con la firma y fecha de ejecución, archivándose luego en el legajo correspondiente de papeles de trabajo.
- Realizar la notificación inicial de la auditoría de conformidad con los Arts. 20 y 21 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 10 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades.
- Obtener el plan estratégico con el objeto de conocer cual es la visión, misión, los objetivos, metas, políticas, acciones, responsables.
- Requerir el POA y la Ordenanza Presupuestaria, el estado de ejecución presupuestario, cédulas de ingresos y gastos, anexo de remuneraciones y fondos de terceros.
- Obtener los estados financieros de presente período y anteriores con el objeto de realizar procedimientos analíticos.
- Obtener la Ordenanza de la estructura organizativa y funcional, sus reglamentos y manuales, etc.

- Con el objeto de conocer el marco legal, obtener las Ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones legales relacionada con el ámbito del examen.
- Determinar los parámetros e indicadores de gestión, con el objeto de compararlos con los resultados reales de las operaciones y evaluar su nivel de cumplimiento. Si no se dispone de indicadores, el equipo de trabajo conjuntamente con funcionarios del área examinada desarrollarán los indicadores básicos.
- Detectar el FODA, y de ser factible, aplicar las cinco fuerzas de Porter y la cadena de valor (Porter y Mckensey) con el objeto de conocer el ambiente organizacional y los factores externos.
- Análisis organizacional, visión sistémica y estratégica y del entorno (próximo y remoto)
- Evaluación de la Estructura de Control Interno preliminar a base del marco integrado CORRE que permite acumular información sobre el funcionamiento de los controles existentes y para identificar a los componentes que serán objeto de evaluación de control interno específico en la siguiente fase y se someterán a las pruebas y procedimientos de auditoría.
- Identificación de los componentes y subcomponentes.
- Determinar los objetivos y la estrategia general de auditoría.

4.4 Evaluación del control interno.-

La NAG, PAG-7, (2002) ³⁴ establece que el auditor gubernamental obtendrá la comprensión suficiente de la base legal, planes y organización, así como de los sistemas de trabajo e información manual y computarizada, y establecerá el grado de confiabilidad del control interno del área sujeta a examen, a fin de: planificar la auditoría, determinar la naturaleza, oportunidad, alcance, procedimientos sustantivos a aplicar y preparar los resultados de dicha evaluación para conocimiento de la administración de la entidad.

El auditor interno debe evaluar a la organización y los sistemas que se encuentren en funcionamiento en sus aspectos formales y reales. El estudio comprenderá las funciones del personal vinculado con las áreas específicas a evaluar; así como, si los

³⁴ Normas ecuatorianas de auditoría gubernamental, CGE, Acuerdo No. 019 CG, R.O. edición especial No. 6, del 10 de octubre de 2002.

informes financieros y los reportes operacionales son adecuados para fines de gestión y de control.

El estudio y evaluación del control interno se realizará a base del objetivo general de la auditoría y los objetivos específicos del examen, los sistemas y procedimientos vigentes para que la entidad ejecute sus actividades en forma eficiente, efectiva y económica, a fin de cumplir con las metas y objetivos planificados.

Por consiguiente, el auditor obtendrá evidencia de los controles internos para:

- Formarse una opinión acerca de su efectividad; y,
- Evaluar el riesgo y la efectividad de los controles de cumplimiento durante el período auditado.

El auditor interno debe remitir el informe al Alcalde, sobre la evaluación del control interno durante la ejecución de la auditoría, a fin de permitir la aplicación inmediata de las recomendaciones.

La información y resultados que se obtengan en esta etapa, permitirán estructurar la matriz del riesgo de las áreas que definirá el alcance de las pruebas a realizar.

Por consiguiente, la evaluación preliminar del sistema de control interno en ésta primera fase, nos permite acumular información sobre el funcionamiento de los controles existentes en el municipio e identificar los componentes relevantes, tales como áreas, actividades, programas, proyectos, rubros, cuentas, etc., que en las siguientes fases del examen se someterán a las pruebas y procedimientos de auditoría.

Como vimos en el capítulo anterior, CORRE determina que el control interno es un proceso, diseñado por la entidad (Concejo Cantonal, Alcalde y el resto de personal) con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de; honestidad y responsabilidad, eficacia y eficiencia en las operaciones,

fiabilidad de la información, salvaguarda de los recursos, cumplimiento de las leyes y normas y de los objetivos institucionales.

El auditor interno, como parte de la organización municipal, es responsable de evaluar la calidad y cabal aplicación de los controles internos establecidos, cuya metodología incluye:

- ❖ Conocer los ocho componentes de control interno con sus respectivos factores
- ❖ Evaluar el riesgo de control; y,
- ❖ Probar la eficacia de los controles

Para la evaluación del control interno (CORRE) existen tres métodos:

- Cédulas descriptivas
- Cuestionarios; y,
- Diagramas de flujo

Sin embargo, cabe señalar que con frecuencia puede aplicarse una combinación de todas o parte de las anteriores, cuyos ejemplos de aplicación se detallan en el último punto de éste capítulo.

Gráfico: 4.3



Fuente: elaborado por el autor.

Descriptiva.- mediante este método se transcribe en papeles de trabajo, detalladamente los distintos pasos de un proceso operativo analizado, teniendo en cuenta; el origen de cada documento y registro en el sistema, la forma de realizar el procesamiento, la disposición de cada documento y registro en el sistema, la indicación de procedimientos de control pertinentes a la evaluación del riesgo de control, tales como: separación de funciones, autorizaciones, aprobaciones y verificaciones internas.

El tipo de relevamiento se realiza mediante entrevistas y observaciones de actividades, procesos documentos y registros, así por ejemplo:

MUNICIPIO DE CUENCA

AUDITORÍA INTERNA

Descripción del sistema de adquisiciones

Fecha:

Para la adquisición de bienes, materiales o suministros en la municipalidad, los Directores Departamentales y Jefes de Unidad, solicitan mediante el requerimiento interno a bodega, a base de presupuesto de cada dependencia. Una vez autorizada por el Administrador de Bodegas o Director Financiero de acuerdo a los montos preestablecidos para su autorización, y si se mantiene en existencias se dispone la entrega. De no existir parcial o totalmente, en base a éste formulario, la sección compra procede a emitir la “Orden de Compra”, de conformidad con el Reglamento para la Provisión y Compra de Bienes, solicitando tres cotizaciones de acuerdo al banco de proveedores. Una vez emitida y aprobada la orden de compra, envía copia a Bodega y Contabilidad, archivando una copia en la carpeta de “órdenes de compra pendientes”. En el momento de recibirse la mercadería, Bodega procede a su verificación y control, y estando conforme, emite el formulario de recepción de bienes. Entregando luego a la Dirección o Unidad administrativa respectiva, luego que el responsable suscribe el formulario entrega de bienes, por la custodia o utilización del mismo. Documentos que son remitidos a Contabilidad para el registro del devengado y emisión del cheque para su legalización y cancelación al proveedor.

Realizado por:

Revisado por:

Cuestionarios.- en la auditoría de gestión con frecuencia se preparan cuestionarios, es decir una lista de comprobación para evaluar el control interno municipal. Se diseña a base de preguntas que deben ser contestadas por los ejecutivos y servidores municipales, responsables de los distintos componentes, programas, proyectos de la entidad bajo examen, en las diferentes entrevistas que se realizan durante la auditoría de gestión.

Normalmente se realizan preguntas cerradas, de tal forma que la respuesta afirmativa indique un punto óptimo en la estructura de control interno, mientras que una respuesta negativa, señala una debilidad y un punto negativo en su confiabilidad. Algunas veces existen preguntas que no resulten aplicables, por lo que conviene registrarlos, detallando sus razones.

Es importante que a más de las respuestas, se haga constar explicaciones adicionales en la columna de observaciones del cuestionario o en papeles de trabajo adjuntos. Si bien las respuestas que pueden alcanzarse en la entrevista es un Si, No, o No aplicable, no obstante, es menester obtener el mayor número posible de evidencias; con el objeto de confirmar la veracidad de las respuestas dadas, validándolo y respaldándolo posteriormente, con la documentación probatoria y las respectivas pruebas de auditoría.

Muchos servidores municipales responden las preguntas de la manera más sincera a las preguntas sobre el control interno, no obstante podrían no responder con franqueza, motivo por el cual es necesario determinar si las respuestas favorables se aplican en la práctica, sin confiar completamente en las respuestas. La correcta aplicación de los cuestionarios de control interno, consiste en una combinación de entrevistas y observaciones; por lo tanto, es esencial que el auditor entienda perfectamente los propósitos de las preguntas del cuestionario.

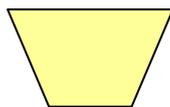
Diagrama de flujo.- es la descripción gráfica y objetiva de la estructura de control interno de los componentes o áreas relacionadas con la auditoría, así como, los procedimientos a través de sus distintos departamentos y actividades.

Este método por sus características indudablemente tiene ventajas frente a los demás, por cuanto nos permite efectuar un relevamiento del control interno, siguiendo una secuencia lógica y ordenada, permite ver en un solo plano el proceso en su conjunto evidenciando de mejor manera sus debilidades y fortalezas, facilitando enormemente la identificación de falta de adecuados controles.

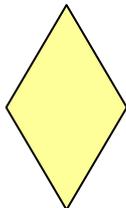
Para su aplicación se debe seguir los siguientes pasos:

- Descripción de la simbología utilizada.
- Diseñar el diagrama de flujo
- Detalle de las actividades y procesos, así como las abreviaturas que se utilizan.

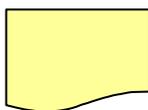
Descripción de la simbología utilizada



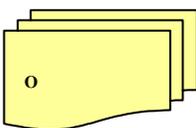
Operación manual.- Actividad inmediata a ejecutar, significa hacer algo, agregar trabajo, llenar un documento, etc.



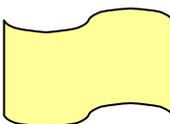
Alternativa (decisión):- Control o toma de decisión, que determina caminos alternativos, es decir que puede haber más de una posibilidad, como por ejemplo: que una solicitud de compra sea autorizada o negada por funcionario competente.



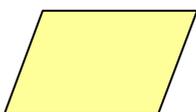
Documento:- (Formulario), se utiliza para representar un documento, en su interior se escribe el nombre o abreviatura, el original lleva la letra **O**, e iniciales del documento que se preparó.



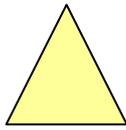
Documentos:- (Formulario), se utiliza para representar documentos, en su interior se escribe el nombre o abreviatura, el original lleva la letra **O**, e iniciales de los documentos que se prepararon, y cuando se trate de documentos similares que se despachen llevara la letra "n"



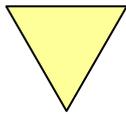
Documento:- (Formulario), Similar a los anteriores, con la diferencia de que éste, es producto de la utilización de un procesador automático de datos



Operación electrónica:- Similar al símbolo de operación manual, con la diferencia que en esta, es con la ayuda del procesador automático de datos.



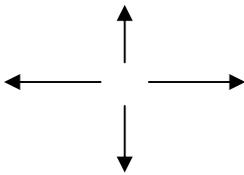
Archivo permanente:- (Definitivos), significa: Almacenamiento definitivo, o guardar en un lugar permanente; por ejemplo: archivar definitivamente comprobantes o documentos que no van a ser necesarios para el resto del proceso.



Archivo temporal de documentos: (Transitorio), Significa guardar o retener algo hasta poder continuar el proceso. Ejemplo: Asistente archiva temporalmente un documento, hasta que llegue el ingreso respectivo.



Demora: - (Interrupción) Es la interrupción conciente y necesaria de un proceso; ó, también se utiliza cuando se interrumpe el proceso debido a causas no estipuladas en los procesos correspondientes



Transporte:- (Envío) Dirección o secuencia que sigue el flujo en el proceso



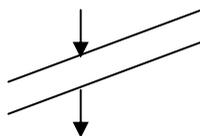
Operación indeterminada:- Se utiliza para representar actividades que no corresponden exclusivamente a las operaciones regulares de la Fundación o en su defecto es la culminación de un proceso.



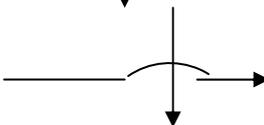
Conector:- Utilizado con mucha frecuencia, para unir o, conectar con otra parte del proceso o para referenciar el número de página que conecta con otras utilizando letras y/o números como referencia del proceso que se desarrolla.



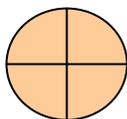
Bienes:- Símbolo utilizado para representar: bienes, tales como computadoras, muebles enseres, mercadería en general.



Conector:- Sirve para colocar el nombre del procedimiento que antecede al diagrama o que continúa a otro.



Transporte:- Significa el cruce de dos procesos, se utiliza el arco para diferenciar la dirección o secuencia que sigue el flujo en el proceso



Medio magnético:- Sirve para representar a un CD o diskette, en los que se ingresa la información pertinente al proceso en análisis o estudio.

Asimismo, para la evaluación del control interno, frecuentemente se utiliza matrices, lo cual nos permite una mejor localización de sus debilidades.

Cabe señalar, que en la práctica de la auditoría de gestión, la aplicación combinada de los métodos, nos permite una evaluación más eficiente de la estructura de control interno de la entidad, pues el relevamiento con solamente uno de dichos métodos, con frecuencia resulta insuficiente para poder confiar o no, plenamente en los controles.

A continuación se señalan las principales ventajas y desventajas que tienen los métodos anteriormente señalados:

Cuadro: 4.2

Ventajas	Desventajas
<p>Narrativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Su utilización es muy sencilla. - Es aplicable en pequeñas entidades. - Prevalece normalmente la creatividad e iniciativa del auditor. - Su descripción se realiza a base de la observación del auditor. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se requiere habilidad del auditor para expresarse por escrito - Normalmente realizan auditores experimentados. - No se aplica en entidades grandes - Por ser descriptivo no permite una visión en conjunto. - Se hace difícil detectar áreas críticas.
<p>Flujo gramas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se obtiene una secuencia lógica y ordenada de las actividades y procesos. - Permite una verificación gráfica en un solo plano. - Se verifica la falta de controles. - Determina procesos burocráticos y cuellos de botella. - Detecta hechos, controles y debilidades. - Facilita la formulación de recomendaciones al Alcalde. 	<ul style="list-style-type: none"> - El auditor debe tener experiencia en evaluación de control interno. - Conocimientos especializados en la utilización y simbología de los diagramas de flujo. - Existe personal experto con poco conocimiento en esta técnica. - Requiere de mayor tiempo y recursos.
<p>Cuestionarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es el más utilizado - Facilita administración del trabajo - Se detecta las deficiencias con mayor rapidez - Es fácilmente entendible por los auditores inexpertos. - Austeridad en tiempo y recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se limita a preguntas cerradas. - Muchas veces genera molestias a ejecutivos. - Se encuentra ausente una visión gráfica en un solo plano. - Las preguntas no siempre abarcan todas las deficiencias.
<p>Matrices:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permite detectar debilidades de control interno. - Relaciona a personas con procesos y actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esta limitada a una visión parcial y no global. - Requiere experiencia. - Conocimiento y criterio del auditor.

Fuente: CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031 CG, Corporación Edi-Ábaco, Págs. 50, 51.

4.5.- Definición de objetivos y estrategia de auditoría.-

El auditor interno debe definir los objetivos de la auditoría, para lo cual es menester que identifique las áreas a auditar y lo que se propone alcanzar. Es evidente que es difícil cubrir todos los aspectos de gestión municipal, no obstante, debe expresar una opinión sobre uno o más aspectos de gestión.

La definición de objetivos le ayudará al auditor interno a determinar los criterios, el plan y los procedimientos de auditoría, teniendo un impacto significativo en la manera que se conduce la misma. Ello implica que todas y cada una de las conclusiones deben ser elaboradas en relación con los objetivos de la auditoría, consecuentemente, cualquier consideración a que llegue el auditor y sobre la cual no se definió objetivo, puede resultar inapropiado incluirla en el informe.

La estrategia de auditoría es el proceso que establece el Auditor General para vincular el entendimiento de la entidad con la concentración del trabajo de auditoría.

Normalmente se consideran los asuntos claves de la gestión municipal que afectan a los ciudadanos. Por lo tanto, es necesario identificar los aspectos importantes para el éxito de la auditoría y para desarrollar un programa de trabajo efectivo.

Es menester que la estrategia de auditoría tome en cuenta la perspectiva del Alcalde y de los ejecutivos del municipio, de manera que podamos expresar nuestros hallazgos de una forma significativa para la dirección.

Conviene obtener evidencia de auditoría concentrando el trabajo en los objetivos de auditoría con respecto a la existencia de un riesgo mayor de ocurrencia de errores e irregularidades significativas, evitando la pérdida de esfuerzos en los objetivos de auditoría con respecto al análisis del riesgo realizado.

La estrategia de auditoría debe identificar: los riesgos que afronta el municipio, los objetivos críticos de auditoría, una idea general del control interno, para confirmar la factibilidad de un enfoque de auditoría basado en sistemas con respecto a las

transacciones rutinarias. Debe identificarse la necesidad de especialistas en el equipo de auditoría y la aplicabilidad de técnicas de auditoría asistidas por computadora.

La estrategia es la base para el desarrollo del plan de auditoría y debe documentarse y comunicarse al equipo de auditoría por cuanto la supervisión del progreso del trabajo debe realizarse en comparación con la estrategia mediante medios formales e informales dependiendo de la complejidad del trabajo.

4.6.- Identificación de los componentes y subcomponentes.-

El análisis organizacional y la evaluación preliminar del control interno, genera la identificación de áreas o puntos débiles (componentes y subcomponentes) sobre los cuales el auditor interno deberá prestar especial atención.

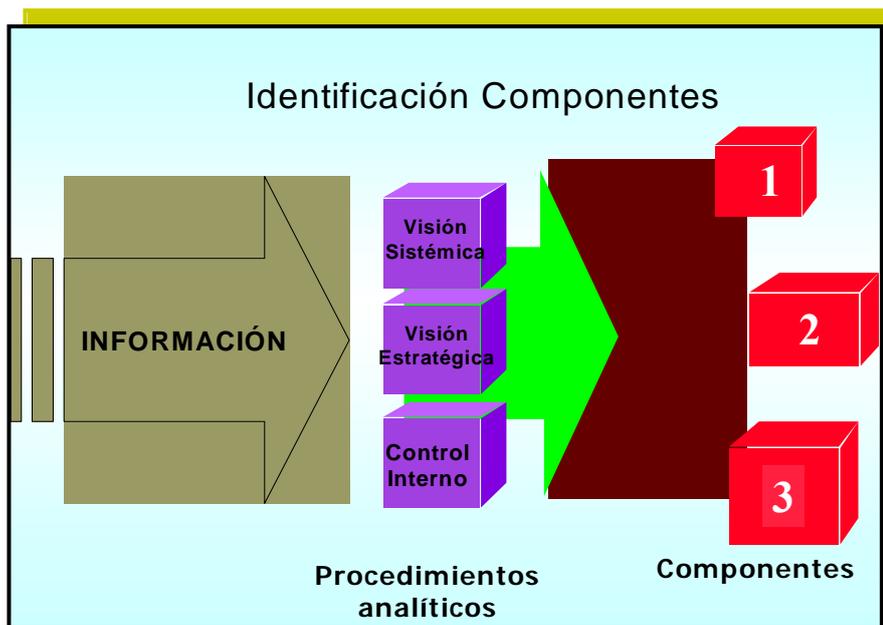
El análisis de toda esa información obtenida, es vital para la etapa de planeación (segunda fase) de la auditoría, la cual puede realizarse a través de la aplicación de un conjunto de técnicas de análisis de información, conocidas como revisiones analíticas.

La revisión analítica, es la realización de un estudio o evaluación de la información que será objeto de análisis mediante la comparación o relación con otros datos de información relevante.

El auditor interno no debe perder de vista en su examen, la evaluación de las seis E's, lo cual le permitirá no solo ser más preciso en la selección de los componentes sino también, manejar los conceptos claves para la elaboración del memorando de planificación.

Una vez que el auditor interno establece las áreas, operaciones, programas, proyectos sectores o procesos considerados críticos, por medio de la revisión analítica, debe determinar los más convenientes para desarrollar la auditoría de gestión.

Gráfico 4.4



Fuente: elaborado por el autor.

Los procedimientos analíticos pueden variar desde simples comparaciones, hasta el uso de complejos procedimientos que abarcan varias relaciones y elementos de información. La revisión analítica permite la comprensión de las operaciones y actividades de la entidad, la comparación de la información del año bajo examen, en relación con la información del año anterior, puede mostrar cambios importantes que se constituyen en aspectos de especial interés, para la planificación de la auditoría.

Grafico: 4. 5



Fuente: elaborado por el autor

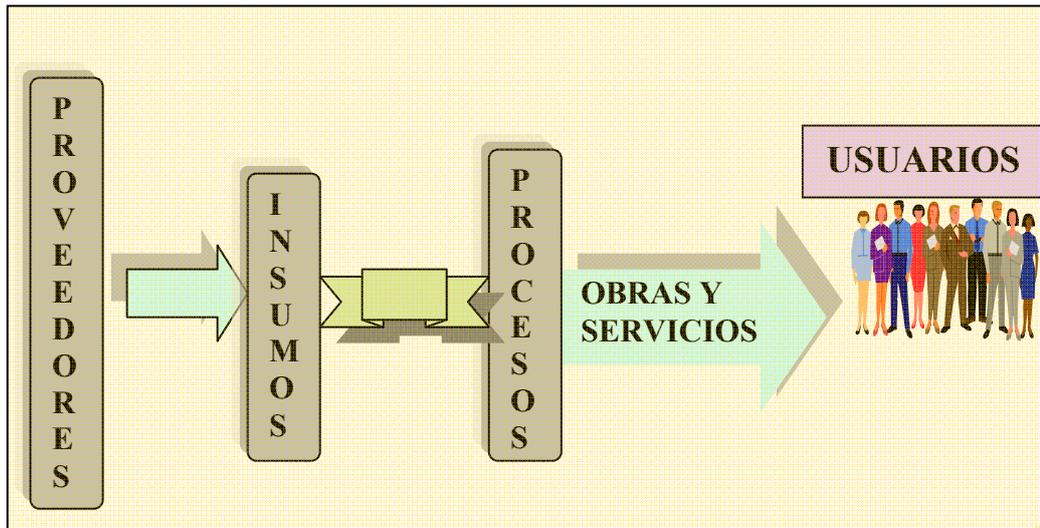
Los procedimientos de análisis que se aplican en esta fase, deben concentrarse fundamentalmente en:

- Incrementar el conocimiento que el auditor debe tener sobre la entidad en cuanto a sus estrategias y procesos.
- La identificación de áreas que pueden representar ciertos riesgos importantes específicos para la auditoría.

Para la revisión analítica, el auditor interno dispone de una serie de métodos y procedimientos, para determinar los componentes y subcomponentes (áreas críticas a auditar), sobre las cuales deberá desarrollar su programa de auditoría, tales como:

- ❖ **Pruebas de diagnóstico.**- que comprende la determinación, comparación y evaluación de indicadores de gestión, a fin de establecer las debilidades de la gestión y dirigir la actuación a las áreas críticas.
- ❖ **Análisis, comparaciones y tendencias.**- se refiere a cualquier relación claramente establecida por la municipalidad y las situaciones o tendencias claramente identificadas en el proceso de recopilación de información y evaluación preliminar del control interno, con el propósito de determinar las áreas a auditar.
- ❖ **Criterio y ponderación del auditor.**- comprende la identificación de las políticas municipales de las áreas, programas, proyectos o actividades que desarrollan la labor misional de la organización (procesos medulares), que consumen mayores recursos financieros, aquellos con mayor riesgo y menor confiabilidad en sus sistemas de control interno, que ameritan sean auditados.
- ❖ **Pruebas de proceso.**- comprende la identificación de las áreas o proyectos sustantivos de la entidad, a través de los cuales desarrolla su actividad misional, determinando sus insumos, actividades o sub-procesos y productos, en relación con las metas y objetivos.

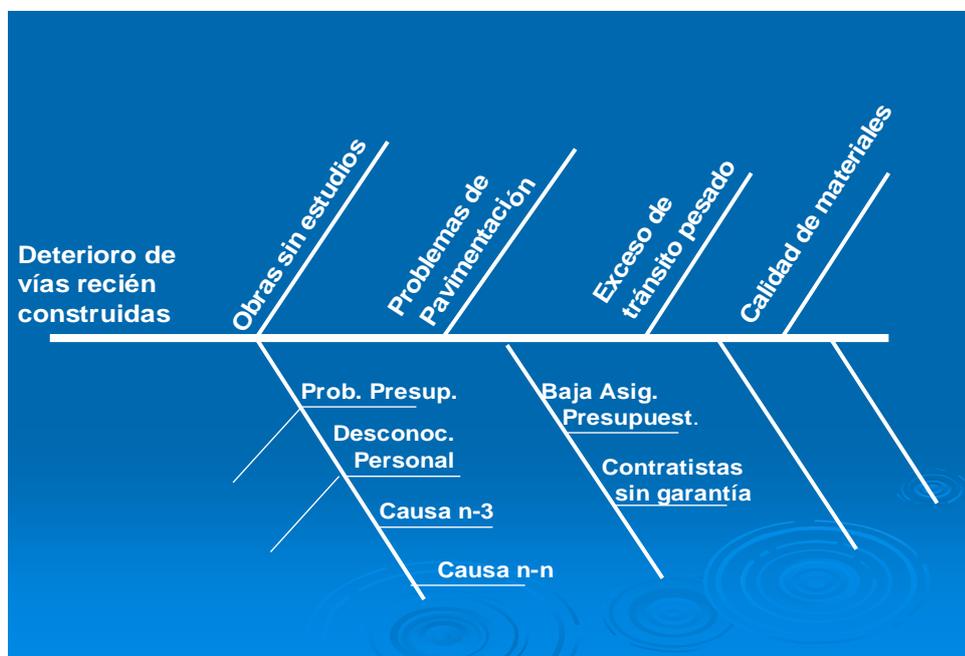
Gráfico 4.6



Fuente: Elaborado por el autor

- ❖ **Espina de pescado.**- comprende la determinación, comparación y ponderación de los problemas encontrados en la fase de recopilación de información, a fin de determinar las posibles causas de los problemas y definir en función de ellas las áreas o sectores críticos.

Gráfico 4.7



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

Por consiguiente, la identificación y establecimiento de componentes o áreas a auditar, se realiza a partir del análisis de la visión sistémica, estratégica y de la información obtenida en la evaluación preliminar del control interno, es decir, la base del proceso de selección es la recopilación de información, aplicando técnicas de revisión analítica.

A manera de ejemplo se ilustra algunos componentes y subcomponentes aplicables a la municipalidad:

Cuadro 4.3

COMPONENTES	SUBCOMPONENTES
Dirección de cultura	Biblioteca municipal
Museo Remigio Crespo Toral	Recursos humanos, inventarios, catalogación
Recursos humanos	Selección de personal, capacitación y entrenamiento, evaluación del desempeño. Remuneraciones del personal. Personal contratado. Clasificación de puestos.
Secretaría general de planificación	Programas y proyectos Estudios mediante consultoría
Secretaría general de planificación	Planificación territorial urbana y rural.
Unidad de informática	Administración base de datos. Administración del software Administración de las aplicaciones Administración de redes y comunicaciones
Relaciones públicas	Comunicación interna y externa Monitoreo de medios.
Control urbano	Aprobación de planos Aprobación de lotizaciones y urbanizaciones. Permisos de funcionamiento.
Dirección financiera	Sistema de adquisiciones Sistema de tesorería Sistema de presupuesto Sistema de contabilidad Sistema de rentas Control activos fijos
Obras publicas	Programa de pavimentación Programa de adoquinamiento Programa de mantenimiento Obras por administración directa

	Obras mediante contratos. Dotación de infraestructura básica en parroquias. Infraestructura vial.
Museo de Arte Moderno	Control de bienes Bienal Internacional de pintura
Dirección administrativa	Gestión de mercados Contratos de seguros
Dirección de desarrollo social	Convenios con ONG's Programa de comedores y alberges
Acción social municipal	Proyecto farmasol Servicio médico centro múltiple. Programa navidad niños pobres

Fuente: elaborado por el autor.

4.7.- Principales modelos y formatos de aplicación en la fase

- ❖ Orden de trabajo preliminar. Anexo 9
- ❖ Modelo de notificación inicio de auditoría. Anexo 10
- ❖ Modelo notificación por la prensa. Anexo 11
- ❖ Datos personales de funcionarios y exfuncionarios. Anexo 12
- ❖ Visita Previa.- Anexo 13
- ❖ Diagnóstico FODA ambiental. Anexo 14
- ❖ Diagnóstico FODA económico. Anexo 15
- ❖ Diagnóstico FODA político. Anexo 16
- ❖ Diagnóstico FODA social y cultural. Anexo 17
- ❖ Diagnóstico FODA territorial. Anexo 18
- ❖ Matriz de ponderación de riesgos análisis organizacional. Anexo 19
- ❖ Matriz de ponderación de riesgos análisis del entorno. Anexo 20
- ❖ Marco integrado de control interno Municipio de Cuenca. Anexo 21
- ❖ Cuestionario para la evaluación de la estructura de control interno, Anexo 22
- ❖ Diagrama de flujo, proceso de compras. Anexo 23

CAPÍTULO V

PLANIFICACIÓN

5.1.- Introducción

En este capítulo se considera la “planificación” como segunda fase de la metodología de auditoría de gestión aplicado al municipio.

En esta fase, se determina cuales son sus objetivos, las principales actividades y procedimientos que deben desarrollarse en la planificación tales como la evaluación de sistema de control interno por cada componente, el análisis y calificación de los riesgos, con el objeto de que el auditor pueda confiar o no en dichos controles, a base del cual se elabora el memorando de planificación, y la formulación de los programas de auditoría por cada componente.

Al igual que en capítulos anteriores, y con la finalidad de procurar una mejor comprensión y entendimiento de esta etapa de la auditoría de gestión en el municipio, se incluyen gráficos y cuadros, contruidos por el autor de este trabajo, así como de importantes especialistas en el ámbito de planificación, con las respectivas citas de los autores que lo desarrollan.

Finalmente, en el anexo se presentan ejemplos de modelos y formatos de los principales productos que se generan en esta fase, para su utilización en las labores de control, por parte de los auditores internos.

5.2.- Objetivo de la fase.-

En general las normas de planificación de la auditoría gubernamental nos obligan a su cumplimiento, con el objeto de garantizar ante terceros que la auditoría es un examen profesional e independiente.

El objetivo fundamental de la planificación en la auditoría de gestión, es diseñar estrategias importantes para lograr resultados exitosos, respecto a las potenciales áreas críticas detectadas en la organización, con el fin de proponer mejoras a los ejecutivos de la municipalidad, de manera que dispongan las acciones correctivas necesarias, en beneficio de la colectividad.

Una planificación adecuada posibilitará evaluar la gestión del Alcalde, de manera que podamos verificar si la conducción de la entidad ha logrado cumplir con su misión y sus objetivos.

La planificación incluye diversos procedimientos más relacionados con una lógica conceptual. Muchas de las consideraciones de planificación surgen de la experiencia y conocimientos acumulados del ente auditado, y se justifica plenamente por cuando nos permite utilizar los recursos estrictamente necesarios.

Se trata de obtener suficiente comprensión de la misión, visión, metas, objetivos institucionales y controles, que permita al auditor determinar la naturaleza, duración y extensión de los procedimientos de auditoría a aplicarse para que el trabajo resulte efectivo.

Para entrar en esta fase el equipo de auditores internos, debe haber determinado los componentes; es decir, las áreas, procesos y objetivos, como producto del análisis organizacional y diagnóstico del entorno. Prácticamente, luego de este estudio inicial, recién debería emitirse la “Orden de Trabajo”, es decir luego de que se ha detectado el área potencial de desviaciones.

En esta fase el auditor deberá establecer con precisión los objetivos específicos y el alcance del trabajo, considerando entre otros elementos, los indicadores de gestión de la entidad, la formulación de programas detallados para cada componente, la evaluación del riesgo, los procedimientos de auditoría, los responsables, debe preverse la determinación de recursos necesarios tanto en número como en calidad del equipo de trabajo que será utilizado, el presupuesto de tiempo y costos estimados, así como los resultados de la auditoría esperados considerando las oportunidades de mejora de la entidad.

5.3. - Principales actividades

Entre las principales actividades que deben cumplir los auditores internos en esta fase, podemos mencionar las siguientes:

- ❖ Análisis y revisión de información y documentación obtenida en la fase anterior.
- ❖ Evaluación de control interno relacionada con el área o componente objeto del estudio que permitirá acumular información sobre el funcionamiento de los controles existentes, útil para identificar los asuntos que requieran tiempo y esfuerzos adicionales en la fase de “Ejecución”.
- ❖ A base de los resultados de la evaluación del control interno los auditores internos determinarán la naturaleza y alcance del examen, la estimación de los requerimientos de personal, programar su trabajo, preparar los programas específicos de la siguiente fase, fijar los plazos para concluir la auditoría y presentar el informe.
- ❖ La evaluación implica la calificación de los riesgos de auditoría.
- ❖ Los resultados obtenidos servirán para programar la auditoría de gestión y preparar un informe sobre el control interno.
- ❖ A base de la etapa de conocimiento preliminar y planificación el supervisor conjuntamente con el jefe de equipo y demás integrantes del equipo multidisciplinario, elaborarán el memorando de planificación cuyo formato se presenta en el último punto de este capítulo.
- ❖ El supervisor con el jefe de equipo formularán los programas de auditoría en los que mínimo se incluyan objetivos específicos y procedimientos específicos con la calificación del riesgo de auditoría, por cada uno de los componentes, que den respuesta a la comprobación de las 6 “E”.
- ❖ La etapa de planeacion cierra con la preparación y aprobación de los programas de auditoría por cada componente.

5.4.- Evaluación de control interno por componente.-

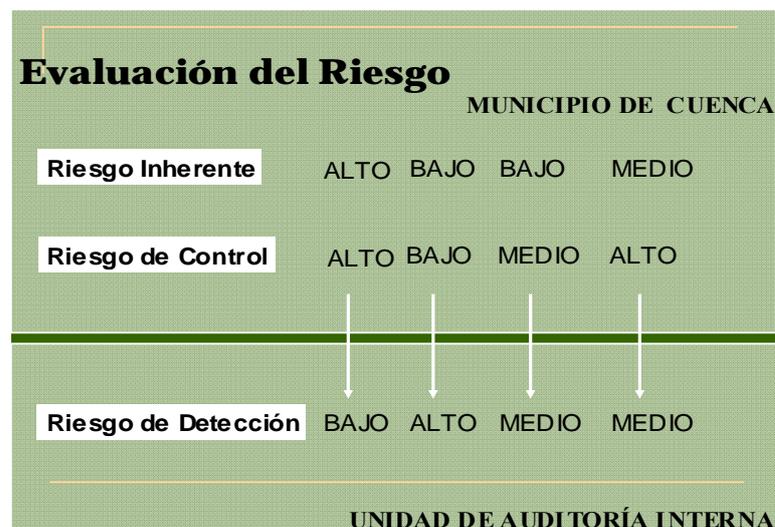
En la fase de planificación, antes de la evaluación del sistema de control interno, es menester conocer el riesgo.

De conformidad con las NAG PAG-06³⁵ (2002) relacionado con la planificación de la auditoría, se establece que el auditor debe obtener una comprensión suficiente de los sistemas de información administrativa, financiera y de control interno para planificar la auditoría de gestión.

El auditor interno a fin de presentar una opinión lo más cercana a la realidad, debe hacer una evaluación de riesgos que podrían afectar esa opinión. Para dicho propósito existen métodos para evaluar el riesgo de auditoría y diseñar los procedimientos adecuados para asegurar que el riesgo se reduzca a un nivel aceptablemente bajo. Los riesgos como ya dijimos en el capítulo tres son:

- ✚ Inherente
- ✚ De control
- ✚ De detección.

Gráfico 5.1



Fuente: elaborado por el autor.

Los riesgos inherentes y de control existen en forma independiente de la auditoría, la función del auditor consiste simplemente en evaluarlos adecuadamente, lo cual en la práctica puede hacerse en forma independiente o combinada. En el caso del riesgo de

³⁵ Normas ecuatorianas de auditoría gubernamental, CGE, Acuerdo No. 019 CG, R.O. edición especial No. 6, del 10 de octubre de 2002

control deben aplicar procedimientos de cumplimiento necesarias para probar los controles en los cuales basó su evaluación.

El riesgo de detección en cambio es atribuible al auditor al determinar la naturaleza, alcance y oportunidad de sus pruebas sustantivas o de cumplimiento. Las primeras pueden ser aplicadas en forma selectiva o bien pueden consistir en procedimientos analíticos, las segundas tienen por objeto verificar que los controles en que se basa la evaluación del riesgo de control están operando efectivamente. En la práctica es común que ambas pruebas se apliquen conjuntamente sobre las mismas partidas de un grupo de transacciones, con lo cual se incrementa la eficiencia de la auditoría.

El riesgo de detección se debe establecer en relación inversa a los riesgos inherentes y de control, es decir a menor riesgo inherente y de control, mayor puede ser el riesgo de detección que acepte el auditor tal es el caso de pruebas más sencillas, alcances menores, o fechas más alejadas del cierre del ejercicio.

Para calificar los riesgos por componentes, se prepararán matrices que contengan, entre otros aspectos lo siguientes:

- Componente analizado
- Riesgos y su calificación
- Enfoque esperado de la auditoría
- Instrucciones para la ejecución de la auditoría.

Cuando realizamos la evaluación del nivel de riesgo, conviene tener presente los siguientes aspectos:

- La importancia del componente
- La importancia relativa de los factores de riesgo
- La probabilidad de ocurrencia de errores o irregularidades.

El nivel de riesgo de auditoría, puede medirse en cuatro grados, estos son:

- Mínimo o no significativo
- Bajo
- Medio o moderado
- Alto.

Si bien, la evaluación del nivel de riesgo es un proceso subjetivo y depende exclusivamente del criterio, experiencia y capacidad del auditor, constituye la base para la determinación del enfoque de auditoría a aplicar y la cantidad de satisfacción de auditoría a obtener.

Por su puesto que al ser un proceso subjetivo, hay formas de disminuir esa subjetividad, para lo cual suelen combinarse tres elementos:

- La significatividad del componente
- La inexistencia de factores de riesgo y su importancia relativa
- La probabilidad de ocurrencia de errores o irregularidades básicamente obtenida del conocimiento y la experiencia anterior.

Cuadro 5.1

Nivel del Riesgo	Significatividad	Factores de riesgo	Probabilidad de ocurrencia de error.
Mínimo	No significativo	No existen	Remota
Bajo	Significativo	Algunos pero poco importantes	Improbable
Medio	Muy significativo	Existen algunos	Posible
Alto	Muy significativo	Varios y son importantes	Probable

Fuente: “Auditoría de Gestión”, Maldonado E. Milton K, Tercera edición, Quito-Ecuador, 2006, (Pág. 62)

El nivel de riesgo mínimo se presenta cuando en un componente poco significativo, no existieran factores de riesgo y donde la probabilidad de ocurrencia de errores o irregularidades es remota.

El nivel de riesgo bajo se presenta cuando en un componente significativo existen factores pero no tan importantes, y además, la probabilidad que se presenten errores o irregularidades es bajo.

El nivel de riesgo medio se genera cuando, en un componente claramente significativo, existan varios factores y existe la probabilidad que se presente errores o irregularidades.

Finalmente, el nivel alto se presenta cuando el componente es significativo, con varios factores de riesgo, algunos de ellos muy importantes y donde sea altamente probable de que existan errores o irregulares.

La evaluación del riesgo de auditoría esta relacionado directamente con la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos de auditoría a aplicar.

Por consiguiente, si los controles vigentes son fuertes, el riesgo de que existan errores o irregularidades no detectadas por los sistemas de control es mínimo, en cambio si los controles son débiles, el riesgo del control será alto, o después de evaluarlos, concluye que no puede confiar en ellos, el riesgo de control debe fijarse en su máximo nivel.

Un riesgo de control mínimo o bajo, implica la existencia de controles fuertes. En tanto que, si los controles son fuertes o sea esta correctamente diseñados, nada más que deberá verificarse que funcionen adecuadamente, brindando así un elevado grado de satisfacción de auditoría.

El auditor al evaluar el control interno, tomará en consideración los ocho componentes con sus respectivos factores, detallados en capítulos anteriores, los mismos que se integran en el proceso de gestión y operan en distintos niveles de efectividad y eficiencia, a fin de fortalecerlos y dirigir los esfuerzos hacia el cumplimiento de sus objetivos.

En la auditoría de gestión se evaluarán los sistemas y procedimientos establecidos, para que la entidad lleve a cabo sus actividades en forma económica, eficiente y efectiva, observando las directrices y la presentación de informes operativos, administrativos y financieros de manera oportuna y confiable.

A base de la información obtenida, al evaluar la estructura del sistema de control interno el equipo podrá tomar decisiones efectivas sobre la naturaleza y el alcance de la auditoría.

El equipo de auditoría obtendrá como productos básicos, el informe de la planificación específica, el plan de muestreo de la auditoría, la matriz de evaluación y calificación del riesgo de auditoría, los programas detallados de la auditoría y los papeles de trabajo de la planificación específica.

Finalmente, al término de esta fase el Jefe de Equipo, remitirá al Alcalde el informe parcial referente a los resultados de la evaluación de la estructura del sistema de control interno, con sus correspondientes recomendaciones.

Si los controles son débiles, el riesgo del control será alto, pues los sistemas no serán capaces de detectar los errores o irregularidades que pudieran suceder y la información procesada tampoco será confiable. Si el auditor decide que no evaluará determinados controles, o después de evaluarlos, concluye que no puede confiar en ellos, el riesgo de control debe fijarse en su máximo nivel.

En definitiva, el propósito de la planificación de la auditoría es determinar los mejores y efectivos procedimientos de auditoría a emplear que permitan obtener la satisfacción necesaria para emitir una opinión.

5.5.- Memorando de planificación.-

El auditor interno deberá preparar el memorando de planificación en cuyo documento debe hacerse constar las generalidades de la entidad, los aspectos relevantes de la evaluación del control interno y las áreas seleccionadas. Se indicarán los riesgos de auditoría y los componentes que serán examinadas, el objeto y alcance de la auditoría, los indicadores de gestión, la conformación de equipo de trabajo y los recursos estimados para llevar a cabo el trabajo, el plazo previsto para su ejecución y el cronograma de las actividades (días laborables) ha realizar.

En la auditoría de gestión, es de vital importancia definir los objetivos de la auditoría, es decir que es lo que se quiere lograr, identificando el tema de la intervención, pues es difícil para una auditoría, cubrir todos los aspectos de la gestión, de ahí la importancia de que en la fase de planeación, se defina los aspectos que van a ser examinados, el establecimiento de los límites o alcance de la auditoría.

Los objetivos de la auditoría debe establecer el auditor, al inicio del proceso de auditoría para identificar las materias que se auditarán y comunicarán. Los objetivos y el alcance están interrelacionados, y puesto que los cambios en uno afectan generalmente al otro, necesitan ser considerados juntos.

Los objetivos de auditoría se deben condicionar por la necesidad de maximizar el beneficio neto y los impactos en beneficio de la comunidad.

Los objetivos de la auditoría deben ser considerados, definidos y ser establecidos cuidadosa y claramente, permitiendo que el equipo de la auditoría al final de su trabajo concluya con lo que se ha propuesto.

Todas y cada una de las conclusiones de una auditoría de gestión, deben ser elaboradas en relación con los objetivos establecidos, expresando una opinión sobre si la gestión del componente o área examinada se alcanzó o no en su totalidad, relacionando con las seis E's o una combinación de las mismas, dependiendo de la naturaleza de actividades en cada línea de la investigación.

Una vez definidos los objetivos de la auditoría debemos estar claros sobre qué será incluido dentro del alcance del examen, es decir los límites y temas a cubrir, haciendo mención relevante al factor tiempo. En este propósito el auditor interno debe balancear las aplicaciones de economía, eficacia y eficiencia, calidad impacto, etc. que serán puestas en la práctica de los programas y en qué medida se realizará la revisión de las áreas críticas y el periodo a cubrirse por la auditoría.

Al definir el alcance de la auditoría, nos aseguramos que la fase de ejecución está claramente limitada, además nos permite tomar decisiones sobre requisitos de

recursos y procedimientos de la auditoría, con un grado de producción y costo razonables.

Integran también el memorando de planificación, los requerimientos de recursos humanos y técnicos para la ejecución del examen, debiendo ser congruentes con la complejidad del examen y la disponibilidad de personal de la UAI. Si fuese necesario, es en este momento cuando se incorporarían especialistas para formar parte del equipo que ejecuta la auditoría, los cuales serían los encargados de la evaluación técnica de áreas o asuntos en particular

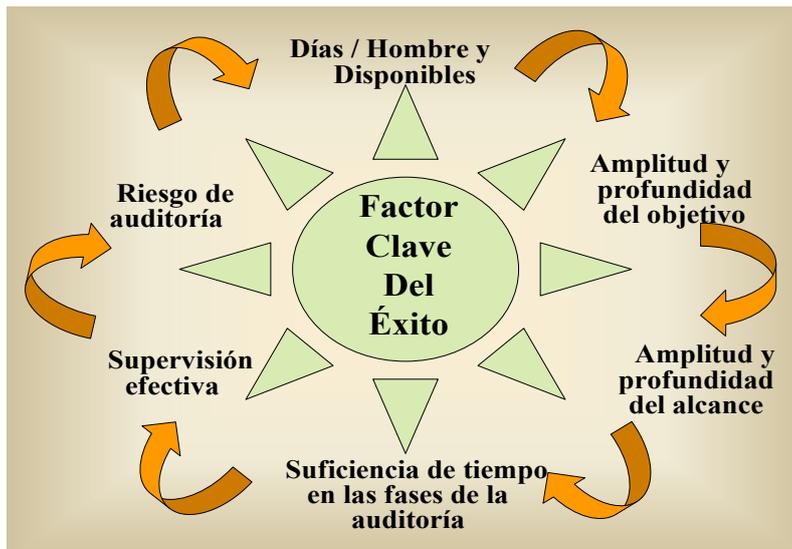
Cabe señalar que por la diversidad de los temas sujetos a este tipo de auditoría, es muy probable que se requiera de la participación de profesionales de varias disciplinas académicas (Multidisciplinarias) que brinden puntos de vista diferentes, en relación con los aspectos objeto de estudio, y dada sus especialidades, realizar análisis mucho más efectivos.

Finalmente, el memorando de planificación debe considerar un cronograma para concluir la auditoría dentro de un período razonable de días laborables y con un número específico de días /hombre, se hará constar las diferentes etapas del examen en la secuencia correcta.

A base del tiempo asignado a la actividad (días /auditor) y a cada una de sus fases, y las personas que lo ejecutarán, se preparará un cronograma o resumen de las actividades a realizar, el cual deberá ser aprobado por el Auditor General previo a la etapa de ejecución (control de calidad).

Es indudable, que si el memorando de planificación es realizado adecuadamente y con la calidad debida, nos permitirá la posterior programación de todas las actividades a realizar en la auditoría, de factores clave de éxito, basados en un marco conceptual coherente y verdadero, considerando escenarios y ampliando el poder estratégico del equipo de auditoría.

Gráfico 5.2



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

5.6 Programas de auditoría.

El insumo principal para desarrollar el programa de auditoría es el memorando de planificación, y será la guía del trabajo en la fase de ejecución. Los programas le sirven al auditor interno para asegurarse de que los medios y técnicas de recolección de evidencia, concuerden con cada criterio establecido, así como para considerar el costo de recoger la evidencia, aplicando procedimientos rentables.

Gráfico 5.3



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

Es evidente que el conocimiento y comprensión de la entidad, la definición de los objetivos y alcance de la auditoría, la identificación de las líneas de consulta y el establecimiento de los criterios, constituyen las entradas claves de un programa de auditoría.

Los programas de auditoría son elaborados por el auditor, con el propósito de establecer la conexión entre los objetivos y los procedimientos que seguirá en la fase de ejecución o trabajo de campo. Es un esquema secuencial y lógico que no por ello, puede ser modificado y que además permite el seguimiento y supervisión de la labor.

Entre los beneficios de emitir un programa tenemos:

- Concesión entre los objetivos y los procedimientos
- Guía para obtener evidencia competente, relevante y suficiente
- Marco para distribuir el trabajo en el equipo de auditoría
- Medio de transferencia de conocimientos al personal nuevo
- Base para documentar el trabajo realizado y ejercer la supervisión y control de calidad.

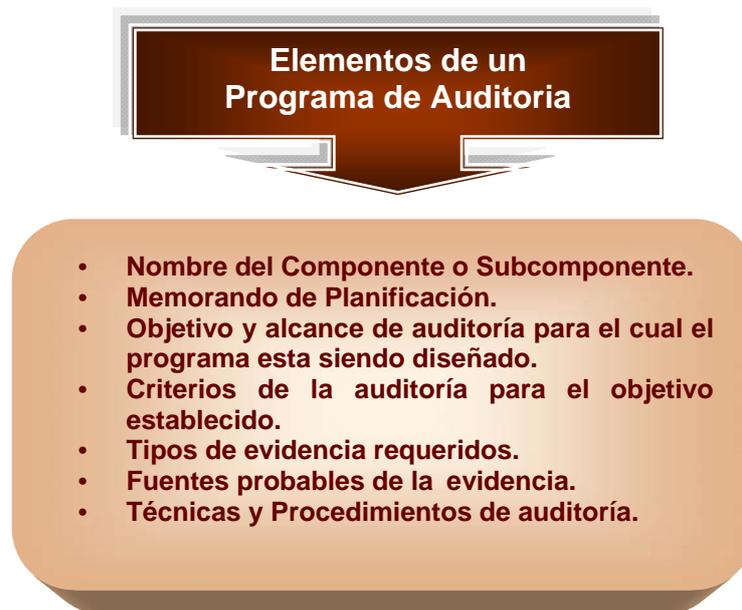
Los procedimientos de los programas de auditoría de gestión deben reunir ciertas características básicas tales como:

- Cubrir los objetivos y criterios de auditoría
- Estar claramente establecidos
- Formularse con el suficiente detalle, de manera que puedan ser entendidos fácilmente.
- Estar organizados de una manera lógica
- Fomenten un método eficiente de recolección de evidencia suficiente y pertinente
- Tomar en cuenta cualquier trabajo o investigación relacionada sobre el asunto.

Entre las principales características de los programas podemos decir que:

- Son específicos para cada auditoría.
- Se desarrollan después de conocer la entidad, definir los objetivos y el alcance de la auditoría y establecer los criterios.
- Se desarrolla antes de recolectar evidencia
- Pueden ser revisados en cualquier momento durante la ejecución.
- Se establecen para cada objetivo de la auditoría.

Gráfico 5.4



Fuente: elaborado por el autor.

Entre los elementos de un programa de auditoría debemos determinar el nombre de la entidad; el componente, proyecto, programa, sector, proceso, operación o dependencia sobre la cual se realiza el programa; el objetivo de auditoría para el cual el programa esta siendo diseñado; se pueden hacer diferentes programas para diferentes objetivos, los tipos de evidencia requeridos; debemos saber que vamos a buscar con la aplicación de las técnicas y procedimientos que programamos; las fuentes probables de la evidencia; indicar los libros, personas, dependencias o lugares donde recopilaremos la evidencia; las técnicas y procedimientos de auditoría, con indicación expresa de las referencias de papeles de trabajo y del nombre del auditor y fecha en la cual se prevé la aplicación del procedimiento.

5.7.- Principales modelos y formatos de aplicación de la fase

- ❖ Orden de trabajo. Anexo 24
- ❖ Determinación del nivel de riesgo y de confianza. Anexos 25, 26 y 27
- ❖ Matriz de ponderación de riesgo y confianza. Anexo 28
- ❖ Matriz de planificación y evaluación del control interno por componente. Anexo 29
- ❖ Cuestionario de evaluación de control interno por componente. Anexo 30
- ❖ Memorando de planificación. Anexo 31
- ❖ Programa de trabajo por componente. Anexo 32

CAPÍTULO VI

EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN

6.1.- Introducción

Como ya hemos visto en los dos capítulos anteriores, en las fases de conocimiento preliminar y planificación, se han obtenido resultados importantes, que son insumos fundamentales para la el desarrollo de esta fase decisiva de ejecución de la auditoría de gestión en el Municipio

En esta fase, se determina cuales son los objetivos que deben cumplirse, sus principales actividades y procedimientos. Cabe señalar que esta fase dentro del tiempo laborable útil destinado a la auditoría, normalmente supera el 50%.

En esta etapa es donde se desarrollan los programas de auditoría por cada componente, en cuyos procedimientos se aplican a base de pruebas, técnicas y prácticas de auditoría, que van a generar hallazgos, los mismos que deben estar adecuadamente sustentados en papeles de trabajo, por lo que sus legajos deben ser archivados y referenciados, programando luego la estructura del informe que habrá de ser remitido al Alcalde y ejecutivos municipales.

Igualmente, con el propósito de procurar una mejor comprensión y entendimiento de ésta etapa de la auditoría de gestión, se incluyen gráficos y cuadros, construidos por el autor de éste trabajo, y por entidades y personas que aportan a la profesión de auditoría, con indicación de las citas correspondientes.

Finalmente, se presentan en anexos ejemplos de modelos y formatos de papeles de trabajo y los principales productos, que se generan en esta fase, para su utilización en las labores de auditoria interna.

6.2 Objetivo de la fase

Luego de la realización del proceso sistemático de las fases de conocimiento preliminar y de las actividades previstas en la fase de planeación, se deben ejecutar las acciones indicadas en el programa de trabajo por cada componente.

En la fase de ejecución, en la que el auditor desarrolla la estrategia planificada en la fase anterior, y que esta condensada en el memorando de planificación y en los programas de trabajo, se debe recopilar la evidencia comprobatoria necesaria, con el objeto de que el auditor, pueda emitir un juicio sobre la gestión municipal, referida a los criterios previamente seleccionados y al cumplimiento de los objetivos institucionales.

El propósito de esta fase es poder cubrir todos los riesgos y lograr los objetivos, identificando los pasos y métodos requeridos para llevar a cabo la auditoría, debiendo incluir los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para llevar a cabo este proceso.

El MAG emitido por la CGE (2002), ³⁶ señala que en esta etapa se ejecuta propiamente la auditoría de gestión, ya que en esta instancia se desarrolla los hallazgos y se obtienen toda la evidencia suficiente, competente y relevante, basada en los procedimientos definidos en cada programa, que sustentan las conclusiones y recomendaciones del informe.

6.3 Principales actividades

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, en las fases de conocimiento preliminar y planificación se han obtenido los siguientes resultados, que son insumos fundamentales para el desarrollo de esta fase de ejecución:

- Análisis organizacional
 -  Visión sistémica de la organización
 -  Análisis de factores internos
 -  Análisis de factores del entorno

³⁶ CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031 CG, Corporación Edi-Ábaco, Pág 167.

- Visión estratégica de la organización
 - ✚ Visión, misión, objetivos, metas, estrategias
 - ✚ Evaluación preliminar del control interno (MICORRE-MC)
- Memorando de Planificación
 - ✚ Objetivo y alcance de la auditoría.
 - ✚ Tiempos estimados, recursos de la auditoría, etc.
- Programas de auditoría
 - ✚ Definición de actividades por componente.
 - ✚ Objetivos específicos
 - ✚ Procedimientos, técnicas, pruebas.

A base de dichos resultados, en esta etapa los auditores internos realizan las siguientes actividades:

- ❖ Se desarrollan los programas detallados y específicos para cada componente aplicando pruebas de controles, analíticas, de cumplimiento y técnicas de auditoría tales como: inspección física, observación, cálculo, indagación, análisis, etc.; adicionalmente mediante la utilización de: estadísticas de las operaciones como base para detectar tendencias, variaciones extraordinarias y otras situaciones que por su importancia ameriten investigarse.
- ❖ Se formulan o interpretan parámetros e indicadores de las seis E's tanto reales como estándar, que pueden obtenerse de colegios profesionales, publicaciones especializadas, entidades del sector, organismos internacionales y otros.
- ❖ Se prepara papeles de trabajo, que junto a la documentación obtenida en las etapas de conocimiento preliminar y planificación; y, aplicación de los programas, contienen la evidencia suficiente, competente y relevante.
- ❖ Se evalúa la evidencia cualitativa o cuantitativa obtenida; de acuerdo con los criterios previamente estipulados.
- ❖ Desarrollo de hojas de hallazgos por componente a base de los cuales se formularán los resultados para su comunicación oportuna al Alcalde y demás funcionarios municipales.
- ❖ Finalmente, se define la estructura del informe de auditoría, con la necesaria referencia a los papeles de trabajo y a la hoja resumen de comentarios, conclusiones y recomendaciones.

Cabe señalar, que en esta fase, el trabajo de los especialistas no auditores, debe realizarse conforme a los objetivos de la planeación; además, es necesario, que el Jefe de Equipo oriente y revise el trabajo para asegurar el cumplimiento de los programas y de los objetivos previstos, así como se requiere que el trabajo sea debidamente supervisado.

6.4 Pruebas de auditoría de gestión

Una vez que el auditor interno, se ha familiarizado con los sistemas en funcionamiento, el siguiente paso es cerciorarse de que aquellos están operando satisfactoriamente, dicha verificación puede hacerse a través de pruebas. Estas varían en cada examen y sirven para que el auditor compruebe si las operaciones que se ejecutan son adecuadas.

Por medio de la aplicación de pruebas apropiadas a las actividades, operaciones e informes, se puede comprobar la efectividad de los métodos utilizados por la entidad, al ejercer el control. El auditor interno se interesa en el control sobre los componentes, áreas y operaciones, a fin de determinar la precisión y confiabilidad y además, que la entidad cumpla con las normas y disposiciones legales y reglamentarias pertinentes.

Por consiguiente, el auditor interno utiliza pruebas de auditoría para obtener evidencia suficiente y competente, orientados al cumplimiento del objetivo del examen, que es emitir una opinión profesional, objetiva e imparcial sobre las operaciones administrativas.

El uso de pruebas en la auditoría de gestión implica un cierto riesgo, puesto que se requiere que el auditor posea un conocimiento suficiente de las técnicas y aplique el debido cuidado profesional y criterio en su elección. Pues en determinadas circunstancias, el auditor interno puede ser declarado culpable de negligencia si no ha aplicado de modo apropiado una prueba.

A base de los resultados de la evaluación del control interno, el auditor interno define, prepara y ejecuta las pruebas de auditoría. Estas pruebas, en definitiva, corresponden a la selección de las técnicas y las herramientas más adecuadas de llevar a cabo, dentro de una serie de procedimientos de auditoría, a través de los cuales se espera obtener los elementos de juicio pertinentes para detectar, confirmar o delimitar las posibles incidencias o consecuencias que se pueden presentar en la municipalidad, por la ausencia o incumplimiento de ciertos procedimientos básicos y fundamentales para el correcto funcionamiento del área auditada.

Para definir las pruebas de auditoría, el auditor interno debe responder al menos a tres preguntas:

- Qué tipo de pruebas?
- Cómo probar?
- Cuánto probar?

Se trata entonces de definir la naturaleza (qué tipo de pruebas efectuar), el alcance (cuántas pruebas efectuar) y el tiempo asignado (cuándo efectuar las pruebas) al desarrollo de los procedimientos de auditoría.

El general las pruebas que contribuyen a contar con la suficiente evidencia de auditoría, son dos; pruebas de control y pruebas sustantivas:

Las pruebas de control.- están orientadas a proporcionar la evidencia necesaria sobre la existencia adecuada de los controles, se dividen en pruebas de cumplimiento y pruebas de observación, las primeras tienden a confirmar el conocimiento que el auditor tiene acerca de los mecanismos de control de la entidad, obtenido en la evaluación de control interno, como a verificar su funcionamiento efectivo durante el período de permanencia en el campo.

A estas pruebas se las conoce también como, de los controles de funcionamiento o de conformidad. Consecuentemente, permiten verificar el funcionamiento de los controles tal como se encuentran prescritos, aseguran o confirman la comprensión

sobre los controles de la entidad y las segundas, posibilitan verificar los controles en aquellos procedimientos que carecen de evidencia documental.

Los procedimientos que pueden utilizarse para la aplicación de esta clase de pruebas son: indagaciones y opiniones de los funcionarios de la entidad, procedimientos de diagnóstico, observaciones, actualización de los sistemas y estudio, así como el seguimiento de documentos relacionados con el flujo de las transacciones en un sistema determinado.

Gráfico 6.1



Fuente: elaborado por el autor.

Pruebas sustantivas.- se utilizan con mayor frecuencia en la auditoría financiera. Una vez validado el riesgo en el control interno, se aplican las pruebas sustantivas programadas en el plan y programas de trabajo, la densidad y tamaño de las muestras dependerá de la confiabilidad de los sistemas de control.

Proporcionan evidencia directa sobre la validez de las transacciones y los saldos manifestados en los estados financieros e incluyen indagaciones y opiniones de funcionarios de la entidad, procedimientos analíticos, inspección de documentos de respaldo y de registros contables, observación física y confirmaciones de saldos.

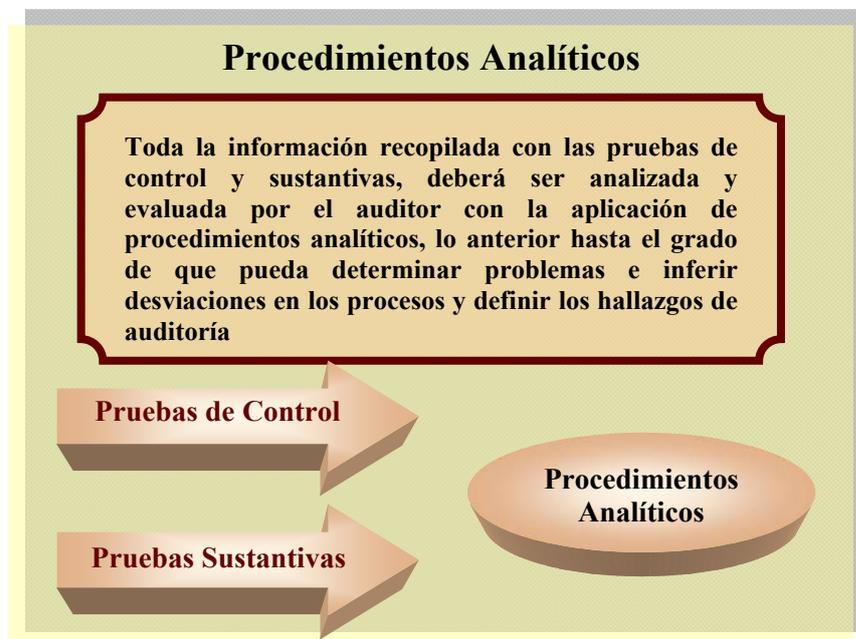
Gráfico 6.2



Fuente: elaborado por el autor.

Existen también los procedimientos analíticos que consisten en la aplicación de una serie de técnicas o estrategias para revisar la documentación y resultados obtenidos de la aplicación de las pruebas de control y sustantivas.

Gráfico: 6.3



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

Con toda la información recopilada con las pruebas de control y sustantivas, deberá ser analizada y evaluada por el auditor interno con la aplicación de procedimientos analíticos, hasta el grado de que pueda determinar problemas e inferir desviaciones en los procesos y definir los hallazgos de auditoría.

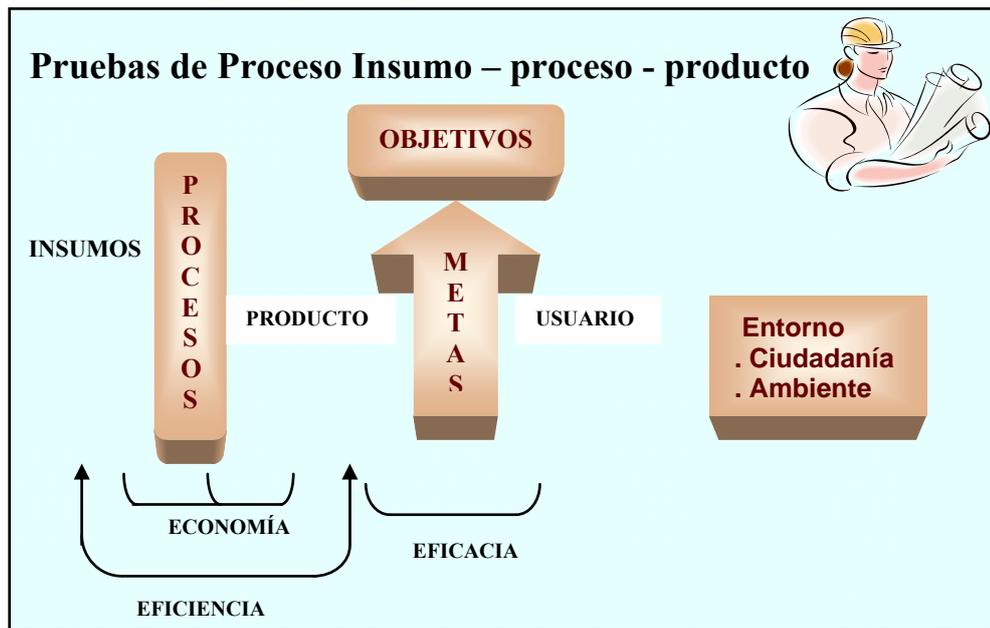
Gráfico 6.4



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

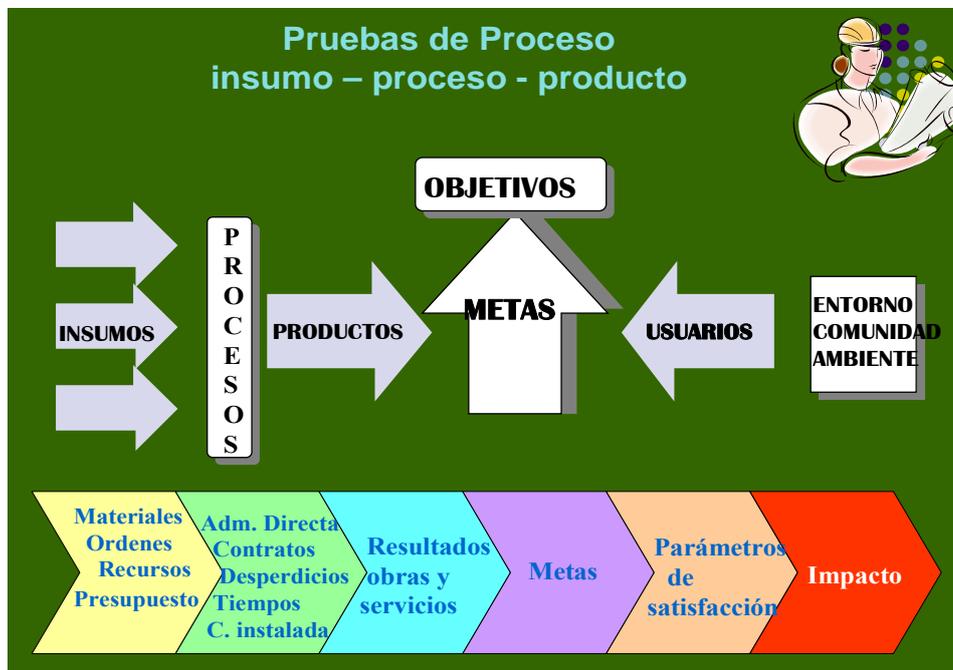
A su vez dentro de procedimientos analíticos que se realizan en la auditoría de gestión fundamentalmente a base de las pruebas de control, existen las pruebas de proceso para evaluar la eficiencia, eficacia y economía como se presenta a continuación:

Gráfico 6.5



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

Gráfico 6.6



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

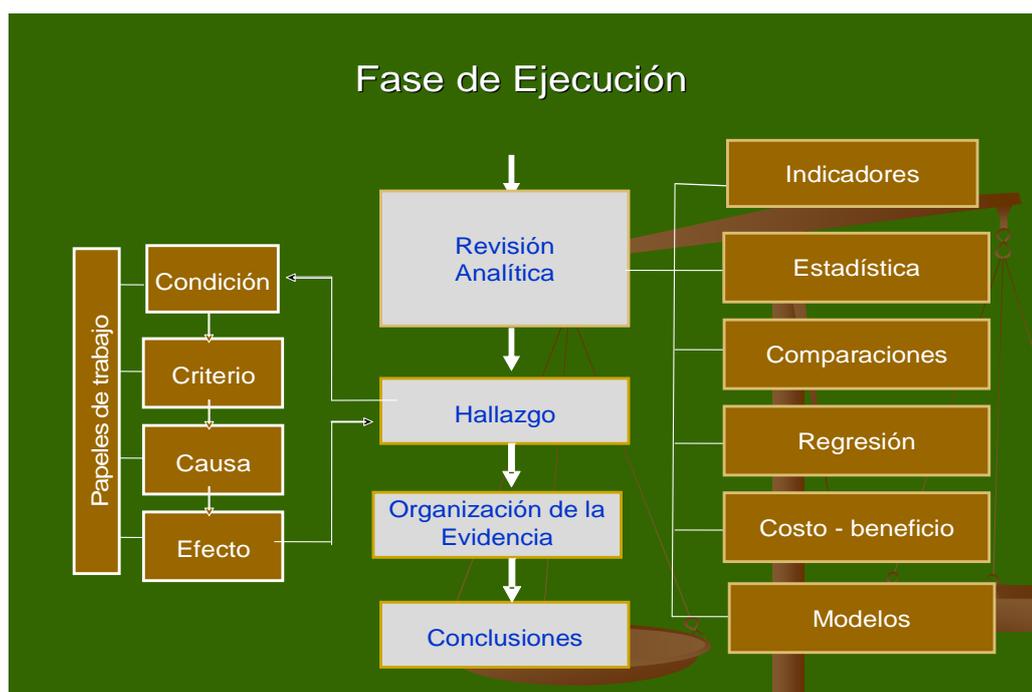
Podemos entonces resumir, las pruebas de auditoría en la siguiente ilustración:

Cuadro 6.1

Pruebas de control	Pruebas sustantivas	Procedimientos analíticas
<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas, • Encuestas, cuestionarios, Indagación, • Observación, • Rastreo • Inspección documental, • Otra 	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación • Cálculo • Confirmación • Inspección • Examen físico • Rastreo 	<ul style="list-style-type: none"> • Benchmarking • Análisis comparativo con el uso de indicadores e índices • Análisis estadístico • Análisis de regresión • Análisis costo-beneficio • Simulación y modelos • Mapeo de flujos de trabajo y de comunicaciones • Prueba de procesos para evaluar las seis E's

Fuente: elaborado por el autor.

Gráfico 6.7



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

6.5.- Hallazgos en auditoría.-

Uno de los procesos más importantes de la labor de auditoría interna es el desarrollo de oportunidades de mejoramiento de las principales actividades que ejecuta el

Municipio. La palabra “hallazgo” tiene muchos significados y connotaciones, además transmite una idea diferente a distintas personas.

Sin embargo, en la auditoría de gestión se lo emplea para referirse a cualquier situación deficiente y relevante que se determine por medio de la aplicación de los procedimientos de auditoría en los diferentes componentes, debiendo ser estructurado de acuerdo a sus atributos (condición, criterio, causa y efecto) y obviamente que sean de interés para la organización auditada.

Un hallazgo es la base para una o más conclusiones, recomendaciones y disposiciones, pero éstas no constituyen parte del mismo. Si los hallazgos y conclusiones no están claramente separados, podría ser imposible para el lector entender cuando el informe se refiere a las respuestas dadas por los entrevistados o a los puntos de vista del auditor.

Normalmente, el auditor determina las observaciones de auditoría o hallazgos y evalúa su importancia. El desarrollo de los hallazgos por parte del auditor, comprende cuatro atributos básicos:

Gráfico 6.8



Fuente: elaborado por el autor.

La condición.- son todas las situaciones deficientes encontradas por el auditor interno en relación con una operación, actividad o transacción y refleja el grado en que los criterios están siendo logrados o aplicados. La condición puede ser un criterio

que no se esté aplicando o logrando, o bien, que el criterio se esté aplicando o logrando parcialmente.

El criterio.- son las normas o parámetros con los cuales el auditor mide la condición, es decir son las unidades de medida que permiten la evaluación de la condición actual. Entre los principales criterios típicos tenemos:

- ✚ Disposiciones por escrito (leyes, ordenanzas, reglamentos, objetivos, políticas y metas, planes, manuales, directrices, procedimientos, resoluciones, circulares, etc.)
- ✚ Sentido común
- ✚ Experiencia del auditor
- ✚ Indicadores de gestión
- ✚ Opiniones independientes de expertos
- ✚ Mejoras prácticas municipales
- ✚ Instrucciones escritas
- ✚ Experiencia administrativa
- ✚ Prácticas generalmente observadas

El efecto.- son los resultados adversos, reales o potenciales, que obtiene el auditor al comparar la condición y el criterio respectivo. Por lo general, se representa como la pérdida de dinero o en eficiencia y eficacia, a raíz de la falta de aplicación de los estándares establecidos o por el fracaso en el logro de las metas y objetivos.

Para el auditor es muy importante determinar los efectos, ya que le permiten persuadir a la administración municipal, de la necesidad de un cambio para alcanzar el criterio o meta. Es conveniente, que el auditor debe expresar en el informe, los efectos cuantificados en dinero u otra unidad de medida. Entre los principales efectos típicos tenemos:

- ✚ Uso antieconómico o ineficiente de los recursos (humanos, materiales y financieros)
- ✚ Pérdida de ingresos potenciales
- ✚ Incumplimiento de disposiciones normativas
- ✚ Ineficiencia en el trabajo u operaciones
- ✚ Gastos indebidos

- ✚ Informes o registros poco útiles, poco significativos o inexactos
- ✚ Control inadecuado de recursos o actividades
- ✚ Inseguridad en el cumplimiento del trabajo
- ✚ Desmotivación del personal

La Causa.- es la razón o razones fundamentales por las cuales se presenta una condición, o el motivo o motivos por el que no se cumplió el criterio. Basta indicar en el informe de auditoría, que determinado problema existe porque alguien no cumplió un criterio, para convencer al lector. Entre las principales causas podemos señalar:

- ✚ Falta de capacitación
- ✚ Falta de comunicación
- ✚ Falta de conocimiento
- ✚ Negligencia o descuido
- ✚ Normas inadecuadas, inexistentes, obsoletas o imprácticas
- ✚ Consciente decisión o instrucción de desviarse de los criterios
- ✚ Falta de recursos
- ✚ Falta de buen juicio o sentido común
- ✚ Falta de honestidad
- ✚ Inadvertencia del problema
- ✚ Inadvertencia de los beneficios potenciales
- ✚ Falta de esfuerzo e interés suficientes
- ✚ Falta de supervisión
- ✚ Falta de voluntad para cambiar
- ✚ Organización defectuosa o desactualizada
- ✚ Falta de delegación de autoridad
- ✚ Auditoría Interna deficiente
- ✚ Acentuada concentración de autoridad

En la auditoría de gestión es necesario realizar una priorización de los hallazgos, dentro de un rango de alta, media o baja importancia, considerando no solo su importancia relativa, sino también el impacto que pueda tener sobre el desempeño y los resultados de la municipalidad, propósito que ha sido planteado desde la etapa de planeación. Cabe señalar, que la auditoría de gestión debe estar siempre orientada hacia asuntos significativos, que agregan valor y que marcan una importante diferencia en el quehacer municipal.

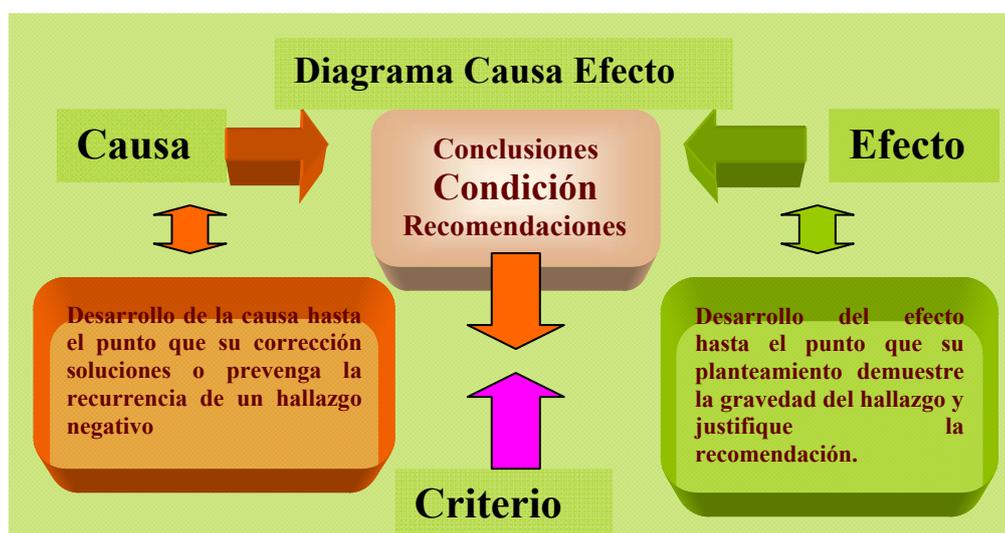
Los requisitos básicos en un hallazgo son los siguientes:

- ❖ Importancia relativa que amerite su desarrollo y comunicación formal

- ❖ Basado en hechos y evidencia precisos que figuren en los papeles de trabajo
- ❖ Objetivo, al fundamentarse en hechos reales
- ❖ Basado en una labor de auditoría suficiente para respaldar las conclusiones resultantes; y
- ❖ Convincente para una persona que no ha participado en la ejecución de la auditoría.

El desarrollo y evaluación de los hallazgos se da durante todo el proceso de la auditoría, para lo cual el auditor interno debe evaluar a profundidad, las causas y los efectos de las desviaciones o hallazgos, como paso previo a la elaboración de conclusiones y recomendaciones del examen.

Gráfico 6.9



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

La evaluación de los hallazgos, conlleva que la causa debe ser desarrollada hasta el punto que su corrección solucione o prevenga la recurrencia de un hallazgo negativo, o fortalezca las acciones municipales respecto a determinadas operaciones.

Por otra parte, los efectos deben desarrollarse al punto que justifique la recomendación. El análisis de causa y efecto puede ser útil en reunir partes y hacer que haya sentido en consideración a una serie de observaciones aleatorias. Las cadenas de causa y efecto tienden a confundirse y unirse haciendo difícil el establecimiento de relaciones claras.

Cuadro 6.2

Atributo	Descripción	Significado
Condición	Situaciones actuales encontradas. Ejemplo: Se están incumpliendo los criterios? En qué medida? Cual es la desviación del proyecto, programa, actividad?	Lo que es
Criterio	Indicadores, Leyes, Ordenanzas, Reglamentos, Unidades de medida,	Lo que debe ser
Causa	Razones de la desviación, determinar por qué la condición no cumple con el criterio.	Por qué sucede
Efecto	Importancia relativa del asunto. Determinar los resultados de las consecuencias de la condición al no cumplir con el criterio.	La consecuencia por no cumplir el criterio

Fuente: elaborado por el autor.

6.5.1.- Ejemplo aplicado a la fase de ejecución de una auditoría de gestión del presupuesto municipal.

Para la auditoría de gestión al presupuesto municipal, se consideró los siguientes componentes:

1. Plan estratégico y plan operativo anual
2. Determinación de indicadores
3. Ingresos y gastos presupuestados, codificados y devengados
4. Estado de ejecución presupuestaria
5. Presupuesto de caja
6. Evaluación presupuestaria.

En este ejemplo, desarrollaremos el tercer componente, (Ingresos y gastos presupuestados, codificados y devengados), como parte de la etapa de ejecución, para lo cual se obtuvo información de la dirección financiera, tanto de la Ordenanza presupuestaria con sus respectivas reformas, como de los estados financieros, incluido el de ejecución presupuestaria con sus correspondientes cédulas auxiliares de ingresos y gastos.

A continuación se ilustran algunos papeles de trabajo, desarrollados para el componente escogido, con la finalidad de aplicar indicadores presupuestarios descritos en los primeros capítulos de este trabajo, y luego proceder a su análisis y obtener los resultados.

Análisis de los ingresos:

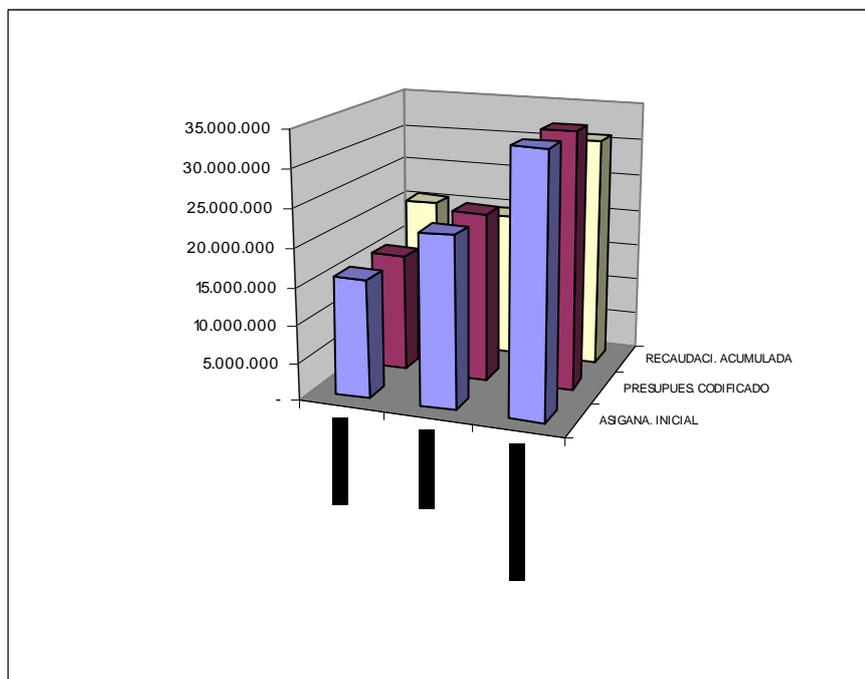
En el análisis de los ingresos se examinó los valores estimados y codificados en relación con los valores devengados (derechos económicos) del municipio, de conformidad con su clasificación, obteniéndose en valores absolutos y en porcentajes en nivel de eficiencia en el cumplimiento de las metas programadas en el periodo.

La recuperación de los valores previstos en los ingresos de la Ordenanza del presupuesto se considera importante, por cuanto le permiten al Alcalde y directores financiar (Las partidas de gastos) las obras y servicios considerados en el POA y en el plan estratégico, tales como; programas, proyectos, actividades del período, en bien de la ciudadanos del Cantón.

Cuadro 6.3

I. MUNICIPALIDAD DE CUENCA
INGRESOS PRESUPUESTADOS CODIFICADOS Y DEVENGADOS
A NIVEL DE GRUPOS

INGRESOS	ASIGANA. INICIAL	%	PRESUPUES. CODIFICADO	%	RECAUDACI. ACUMULADA	%
CORRIENTES	15.913.569	22%	15.913.669	22%	20.634.501	29%
DE CAPITAL	22.641.040	31%	22.641.040	31%	19.607.425	28%
DE FINANCIAMIEN.	34.062.286	47%	34.062.286	47%	30.896.811	43%
T O T A L:	72.616.896	100%	72.616.995	100%	71.138.737	100%



Fuente: Dirección financiera municipal

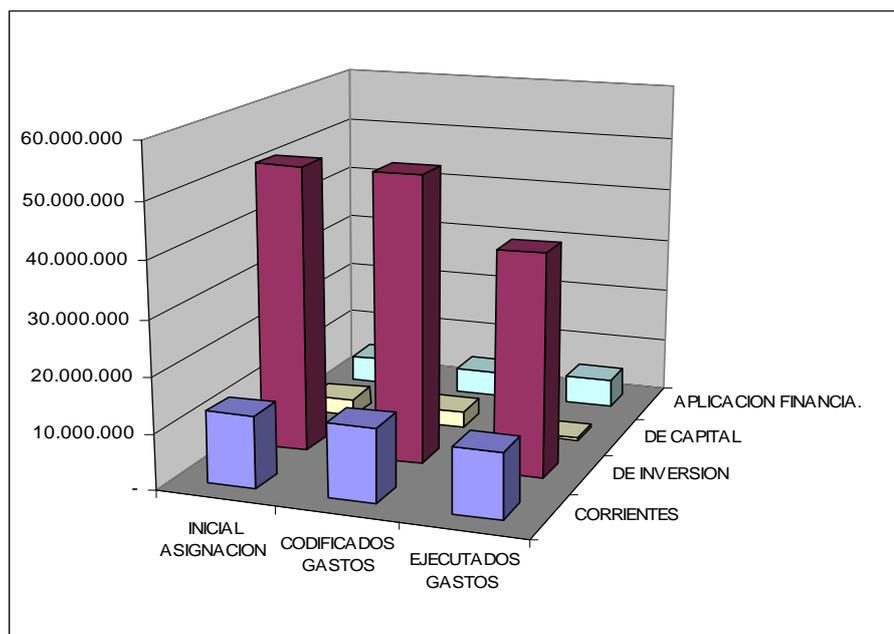
Análisis de los gastos:

En el análisis de los egresos igualmente se examinó los valores estimados y codificados en relación con los valores devengados (obligaciones económicas) del municipio, de conformidad con su clasificación, obteniéndose en valores absolutos y en porcentajes el nivel de eficiencia en el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

Cuadro 6.4

I. MUNICIPIO DE CUENCA GASTOS PRESUPUESTADOS, CODIFICADOS Y DEVENGADOS POR GRUPOS

GASTOS	ASIGNACIÓN INICIAL	%	GASTOS CODIFICADOS	%	GASTOS DEVENGADOS	%
CORRIENTES	12.958.754	18%	13.382.705	18%	11.753.925	21%
DE INVERSIÓN	51.642.506	71%	51.665.454	71%	39.742.176	70%
DE CAPITAL	3.070.180	4%	3.073.280	6%	422.351	1%
APLICACIÓN FINANCI.	4.945.456	7%	4.495.456	100%	5.140.762	9%
TOTAL	72.616.897	100%	72.616.895	196%	57.059.214	100%



Fuente: Dirección financiera municipal.

A continuación se detallan algunos indicadores que fueron aplicados para evaluar este componente del presupuesto municipal: combinando variables que nos permiten medir el nivel de ejecución y éxito en el cumplimiento de las metas, cuyo patrón de referencia tiene como parámetro el 100%:

Cuadro: 6.5

Concepto	Indicador	Cálculo
Eficiencia de Recaudación	$ER = \frac{\text{Ingreso devengado}}{\text{Ingreso codificado}} \times 100$	$ER = \frac{71.138.537}{72.616.896} \times 100 = 98\%$
Eficiencia en Ingresos Corrientes	$EIC = \frac{\text{Ingr.corrientes deven.}}{\text{Ingreso capital codificado}} \times 100$	$EIC = \frac{20.634.501}{15.913.669} \times 100 = 130\%$
Eficiencia en Ingresos de capital.	$EIK = \frac{\text{Ingr. Capital deven.}}{\text{Ingreso capital codificado.}} \times 100$	$EIK = \frac{19.607.425}{22.641.040} \times 100 = 87\%$
Eficiencia en Ingresos de Financiamiento	$EIF = \frac{\text{Ingr. Financia. deven.}}{\text{Ingreso financiamiento. codificado}} \times 100$	$EIF = \frac{30.896.811}{4.062.286} \times 100 = 91\%$
Eficiencia en gastos	$EG = \frac{\text{Gastos devengado}}{\text{Gastos codificado}} \times 100$	$EG = \frac{57.059.214}{72.616.896} \times 100 = 79\%$

Eficiencia en Gastos Corrientes	$EGC = \frac{\text{Gastos corrien. deven.}}{\text{gasto corriente codificado}} \times 100$	$EGC = \frac{11.753.925}{13.382.705} \times 100 = 88\%$
Eficacia en Gastos de Capital.	$EGK = \frac{\text{Gastos capital deven.}}{\text{Gastos capital codificado}} \times 100$	$EGK = \frac{422.351}{3.073.280} \times 100 = 14\%$
Eficacia en Gastos de Inversión.	$EGI = \frac{\text{Gastos inversi. deven.}}{\text{Gastos inversión codificado}} \times 100$	$EGI = \frac{39.742.176}{51.665.454} \times 100 = 77\%$
Eficacia en Gastos de financiamiento.	$EGF = \frac{\text{Gastos Financ. deven.}}{\text{Gastos Financia. Codificado}} \times 100$	$EGF = \frac{5.140.762}{4.495.456} \times 100 = 114\%$

Fuente: elaborado por el autor

Interpretación de indicadores

La municipalidad, de acuerdo con el presupuesto inicial del período, estimó sus ingresos en US \$72.616.896, realizando traspasos de crédito fundamentalmente entre partidas de gasto corriente y del programa servicio de la deuda por un monto de US \$ 6.166. 430; ajustes que no incidieron en el monto total del presupuesto, obteniéndose un presupuesto codificado de US \$ 72.616.995; de los cuales se devengaron US \$ 71.138.537.

Consecuentemente, el nivel de eficacia en la recuperación de ingresos ascendió al 98% del valor codificado. Cabe señalar que la eficacia en ingresos corrientes, donde fundamentalmente se encuentran los recursos de autogestión se obtuvo un 30% más que las metas previstas, debido a la importante gestión de recuperación especialmente de la contribución especial de mejoras.

Sin embargo, en lo atinente a la eficacia de los ingresos de capital se recuperó apenas el 87% del valor codificado, debido a la falta de envío oportuno de las transferencias de capital por parte del gobierno nacional.

En tanto que los ingresos de financiamiento previstos, se hicieron realidad en un 91%, debido básicamente a que no se efectivizaron los créditos inicialmente previstos.

En lo concerniente a los gastos, el presupuesto codificado para el período fue de US \$ 72.616.896, se devengó US \$ 57.059.214, obteniéndose una eficacia en su ejecución del 79%, en comparación con las metas previstas.

Si bien, las diferencias en la eficacia de ejecución de gastos, no son muy importantes en los gastos corrientes (88%), sobre todo porque se trata de erogaciones permanentes, no obstante, se torna notorio en lo referente a los gastos de inversión (77%) y de capital (14%), sobre todo en el primer caso, donde se concentra partidas destinadas para programas de obras públicas, bienes y servicios de consumo para inversión, activos de larga duración, entre otras.

Por otro lado, la aplicación del financiamiento que incluye partidas para el servicio de la deuda, se devengó con valores por encima de los montos codificados en un 14%, obteniéndose saldos negativos, lo cual revela la falta de asignación de partidas presupuestarias, con valores suficientes para cubrir las obligaciones de la municipalidad.

Asimismo, con la información referente a los ingresos y gastos corrientes del periodo, se obtuvo lo siguiente:

Ingresos de autogestión	US \$ 19.410.209,30
- Gastos corrientes	11.753.925,58
= Superávit de autogestión	7.656.283,72
+ Transferencias corrientes del Gobierno nacional	1.222.694,19

= Superávit corriente	US \$ 8.878.977,91
	=====

Los ingresos de autogestión, (recursos propios) de la municipalidad, ejecutados durante el período, entre los cuales se encuentran los impuestos, tasas y contribución especial de mejoras, superan a los gastos corrientes, de igual periodo, entre los cuales tenemos los gastos de personal, de servicios, suministros y materiales, servicio de la deuda y transferencias; demostrándose que los ingresos propios de la municipalidad, cubren la totalidad de los gastos corrientes, obteniéndose en consecuencia un

superávit de autogestión de US \$ 7.656.283,72; recursos que han permitido financiar parcialmente las inversiones en beneficio de la comunidad.

A continuación se reflejan los indicadores de: autosuficiencia, dependencia financiera, autonomía financiera, autosuficiencia mínima, solvencia financiera y relación mínima en el período.

Cuadro 6.6

Concepto	Indicador	Cálculo
Índice de Autosuficiencia	$IA = \frac{\text{Ingreso autogestión}}{\text{Gastos corrientes}} \times 100$	$IA = \frac{19.410.209}{11.753.926} \times 100 = 165\%$
Dependencia Financiera	$DF = \frac{\text{Ingre. por transferen.}}{\text{Total ingresos}} \times 100$	$DF = \frac{18.610.010}{71.138.537} \times 100 = 26\%$
Autonomía Financiera	$AF = \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Total ingresos}} \times 100$	$AF = \frac{19.410.209}{71.138.537} \times 100 = 27\%$
Autosuficiencia Mínima.	$AM = \frac{\text{Gastos en Personal}}{\text{Ingresos propios}} \times 100$	$AM = \frac{7.383.975}{19.410.290} \times 100 = 38\%$
Autosuficiencia en personal.	$A = \frac{\text{Gastos en Personal}}{\text{Ingresos totales}} \times 100$	$AM = \frac{7.383.975}{71.138.537} \times 100 = 10\%$
Solvencia Financiera	$SF = \frac{\text{Ingresos Corrientes}}{\text{Gastos corrientes}} \times 100$	$SF = \frac{20.634.501}{71.138.537} \times 100 = 175\%$

Fuente: elaborado por el autor

Podemos demostrar que la municipalidad financió el 100% de sus gastos corrientes con recursos de autogestión, obteniendo además un superávit del 65%, que fue destinando a gastos de capital e inversiones, consecuentemente, no requirió de recursos del gobierno central para solventar sus gastos corrientes.

Si bien, el nivel de dependencia financiera con el gobierno nacional es apenas del 26%, es importante que esta relación se vaya reduciendo. Mientras que su nivel de autonomía financiera asciende al 27%, y representa la capacidad de generación de recursos propios en relación con el total del presupuesto devengado de la municipalidad.

Asimismo, la entidad destinó el 38% de sus ingresos propios y el 10% de sus ingresos totales, al pago de gastos en el personal municipal, lo cual denota una gestión que privilegia la inversión pública, que se materializa en obras y servicios en beneficio de la comunidad.

De la relación entre los ingresos y gastos corrientes, donde se encuentran rubros ordinarios y permanentes, se obtiene un superávit corriente del 75% lo cual revela una adecuada solvencia financiera.

Resultados.-

La situación analizada, demuestra eficacia en las metas de recuperación de los ingresos inicialmente previstos en el presupuesto; no obstante, los gastos, no se ejecutaron con la misma eficacia, a pesar de contar con el financiamiento respectivo, lo cual no permitió la consecución de obras y servicios inicialmente programados en beneficio de la comunidad.

Los indicadores de: autosuficiencia, dependencia y autonomía financiera, autosuficiencia, relación mínima y solvencia financiera, conformados sobre todo por ingresos y gastos con el carácter de permanentes, generan un importante superávit corriente, determinando una estructura financiera municipal adecuada.

Por lo expuesto, es importante que antes de concluir el periodo presupuestario, con la debida anticipación, se programe la ejecución de los egresos inicialmente previstos en la Ordenanza presupuestaria y que mantengan saldos por devengar, de manera que no existan diferencias importantes entre las asignaciones inicialmente previstas con los valores realmente ejecutados y devengados, con la finalidad de que se obtenga eficacia en la gestión de egresos y por ende en el cumplimiento de las metas y objetivos planeados en la municipalidad.

Es menester que se mantengan políticas financieras, que permitan obtener ingresos de autogestión y ejecutar gastos corrientes, en forma eficiente, lo cual permitirá contar con una adecuada estructura financiera que genere recursos propios para privilegiar la consecución de obras y servicios en beneficio de la comunidad.

6.6.- Principales modelos y formatos de aplicación de la fase

- ❖ Ejemplo papel de trabajo (Evaluación sobre ambiente SIC). Anexo 33
- ❖ Ejemplo papel de trabajo (Resumen de auditoría). Anexo 34
- ❖ Hojas de hallazgos por componente. Anexo 35
- ❖ Lista de verificación de conclusión de auditoría. Anexo 36
- ❖ Estructura del informe de auditoría de gestión. Anexo 37

CAPÍTULO VII

COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

7.1 Introducción

El producto final de una auditoría de gestión, es la comunicación de resultados cuyo informe, sirve de herramienta importante a la administración, crear valor, y mejorar los procesos operativos y estratégicos en beneficio de la ciudadanía.

En el desarrollo de este capítulo, se establece cuales son los objetivos de la fase, sus principales actividades, se analiza el informe de auditoría, sus características y estructura, el cronograma de cumplimiento de las recomendaciones, la síntesis del informe, así como el trámite que debe darse a la CGE.

Asimismo, se incluyen gráficos contruidos por el autor de este trabajo, para una mejor comprensión de los temas tratados.

Se termina esta parte, con la presentación de varios formatos y modelos de aplicación, de manea que los auditores internos tengan una guía concreta sobre la comunicación de resultados de la auditoria de gestión en el municipio.

7.2 Objetivo de la fase

Hasta éste momento, en las fases de concomimiento preliminar, planeación y ejecución de la auditoría de gestión, se han concretado los siguientes resultados, que son necesarios para la fase de comunicación de resultados.

- Análisis organizacional para la auditoría de gestión, conocimiento de la entidad, información relevante y evaluación preliminar del control interno.
- Memorando de planificación
- Programas de auditoría
- Revisión analítica de la información recabada con pruebas de control.
- Hallazgos de auditoría.- Condición, criterio, causa y efectos
- Evidencia de auditoría.- Suficiente, competente y pertinente
- Papeles de trabajo.

El propósito de esta fase es poder comunicar a los ejecutivos municipales, los resultados encontrados, y coadyuvar a la implantación de un plan de acción correctiva, que permita mejoras en las seis E's.

Además de los informes parciales que puedan emitirse, tales como el relativo al control interno, en la auditoría de gestión debe prepararse un informe final, en el mismo que no sólo se revelará las deficiencias existentes como se lo hacía en la auditoría financiera, sino que también, contendrá los hallazgos positivos; tales como las causas, efectos y condiciones para el cumplimiento de la eficiencia, eficacia, economía, ética, ecología, equidad en la gestión y uso de recursos de la municipalidad.

En la fase de comunicación de resultados es donde el auditor interno informa a los ejecutivos municipales, haciendo público la información recabada, plasmada en los hallazgos de la auditoría, en las conclusiones y recomendaciones de gestión, que tiene el propósito de promover cambios y mejoras en la entidad.

7.3 Principales actividades

En esta etapa el supervisor y el jefe de equipo de auditoría a base de los resultados entregados por los integrantes del equipo multidisciplinario llevan a cabo las siguientes actividades:

- ❖ Redacción del informe de acuerdo a los hallazgos determinados, por parte el jefe de equipo, supervisor, auditores operativos y si es necesario con la participación de los especialistas.
- ❖ Redacción de las conclusiones de acuerdo a los hallazgos y de las recomendaciones.
- ❖ Acuerdo con los ejecutivos municipales sobre los comentarios, conclusiones y recomendaciones del informe.
- ❖ Elaboración de borrador de informe o informe preliminar
- ❖ Si bien la comunicación de resultados, debe cumplirse durante todo el proceso de la auditoría de gestión para promover la toma de acciones correctivas de inmediato, es menester que el borrador del informe antes de su emisión, deba ser discutido en una conferencia final con los responsables de

la gestión y los funcionarios de más alto nivel relacionados con el examen; esto le permitirá por una parte reforzar y perfeccionar sus comentarios, conclusiones y recomendaciones y expresar sus puntos de vista respecto de su contenido.

- ❖ Elaboración de informe definitivo de gestión.

Gráfico 7.1



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

7.4 El informe de auditoría de gestión

La fase más significativa de la auditoría de gestión es la comunicación de resultados, pues ésta constituye el producto final de las labores del equipo de auditores internos. Normalmente se tiende a pensar en términos del informe por escrito al hablar de la comunicación de los resultados. No obstante, la comunicación de los resultados no se limita a la fase final ni solamente al informe por escrito.

Al respecto los Arts. 90, 91 y 92 de la LOGGE establecen que; en el curso del examen los auditores gubernamentales mantendrán comunicación con los servidores municipales y demás personas relacionadas con las actividades examinadas.

Determinando además que al finalizar los trabajos de auditoría de campo, se dejará constancia de que fue cumplida la comunicación de resultados y la

conferencia final en los términos previstos por la ley y las normas profesionales sobre la materia.

Se señala también que las discrepancias y opiniones divergentes entre los auditores gubernamentales y los servidores o ex servidores municipales o de terceros relacionados, serán resueltas, en lo posible, dentro del curso del examen y de subsistir, constarán en el informe.

La Ley expresa de una manera imperativa, que las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a los ejecutivos del municipio y sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; que serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la CGE

Asimismo, el Reglamento de la LOCGE en sus Arts. del 22 al 28 establecen que en el transcurso de una auditoría los auditores mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen.

Por lo que los resultados provisionales de cada parte de la auditoría de gestión darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:

- ✚ Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados;
- ✚ Hacer posible que los auditores dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;
- ✚ Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en el Reglamento a la LOCGE.
- ✚ Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la LOCGE deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del Alcalde y funcionarios responsables.

Se señala además en el Reglamento, que la conferencia final se efectuará previa notificación escrita, entregada en el domicilio, en el lugar de trabajo o por la

prensa, a los vinculados con el examen, con 48 horas de anticipación a la realización de la misma, indicando el lugar, fecha, día y hora en que se efectuará.

En la conferencia final se darán a conocer los resultados obtenidos hasta la conclusión del trabajo en el campo, de la auditoría de gestión, los mismos que constarán, en el respectivo borrador de informe que serán analizados por los auditores internos actuantes, los ejecutivos del municipio y todas las personas relacionadas con el examen.

De ser necesario se podrá realizar una o varias conferencias finales, con una, o con un grupo de personas, para que conozcan los resultados vinculados con los períodos de actuación.

Cualquier información explicativa o documentos justificativos que los asistentes o vinculados con el examen, deseen presentar, lo realizarán durante los 5 días laborables posteriores a la conferencia final y mediante comunicación dirigida al Auditor General, responsable del trámite del informe definitivo.

Participarán en la conferencia final previamente convocadas las siguientes personas:

- ❖ El Alcalde o su delegado;
- ❖ Los servidores y ex servidores municipales y que por sus funciones están vinculados con la auditoría de gestión.
- ❖ El Auditor General y su delegado.
- ❖ El supervisor y jefe de equipo asignados;
- ❖ Otros funcionarios de la UAI autorizados por el Auditor General.

La conferencia final estará presidida y dirigida por el Auditor General o Jefe de equipo designado y se dejará constancia de dicha diligencia, y de la asistencia de los convocados a la comunicación de los resultados, en un acta de la conferencia final emitida en original y una copia, con la información que se considere necesaria, que entre otros aspectos se referirá al lugar, fecha, hora, documento con el cual se realizó la convocatoria respectiva y la identificación de los participantes, con indicación del nombre, cargo, firma y cédula de ciudadanía.

La CGE. a los tres meses de haber entregado a los autoridades municipales el informe definitivo, podrá solicitar al Alcalde, que informen documentadamente sobre el estado de la implementación de las recomendaciones.

Cabe señalar que la calificación de excelente a un auditor interno, no se mide por el contenido de sus conclusiones y recomendaciones, sino por el hecho de que durante sus labores de campo logre que la municipalidad acepte e implante las recomendaciones y genere valor agregado en beneficio de la comunidad.

Por consiguiente, el Auditor General es el responsable de comunicar los resultados de sus trabajos. En tanto que el Alcalde, Directores y demás servidores municipales, requieren de información exacta y evaluaciones objetivas que les ayuden a llevar a cabo sus funciones de dirección y ejecución, para una efectiva gestión administrativa.

En este sentido los informes deben ser terminados y remitidos oportunamente al Alcalde, para permitirle actuar de inmediato y con efectividad en los asuntos que requieren su atención. La política recomendada a la UAI es comunicar a los funcionarios municipales durante todas las etapas del proceso de auditoría de gestión, a través de discusiones orales, cartas, exposiciones de hechos, u otros medios apropiados; para atraer tan pronto como sea posible su atención sobre áreas de interés y para obtener su conformidad a tiempo sobre el contenido del informe.

Se debe tener en cuenta hasta el máximo posible, las opiniones entregadas por los funcionarios de la entidad sobre el informe final. Todos los demás hallazgos significativos deben ser incluidos en los informes escritos.

Los informes de auditoría de gestión, no deben incluir largas listas de nombres de todos los funcionarios municipales, es preferible incluir únicamente los nombres, cargos y períodos de servicio de los funcionarios principales, responsables de las actividades cubiertas en los informes.

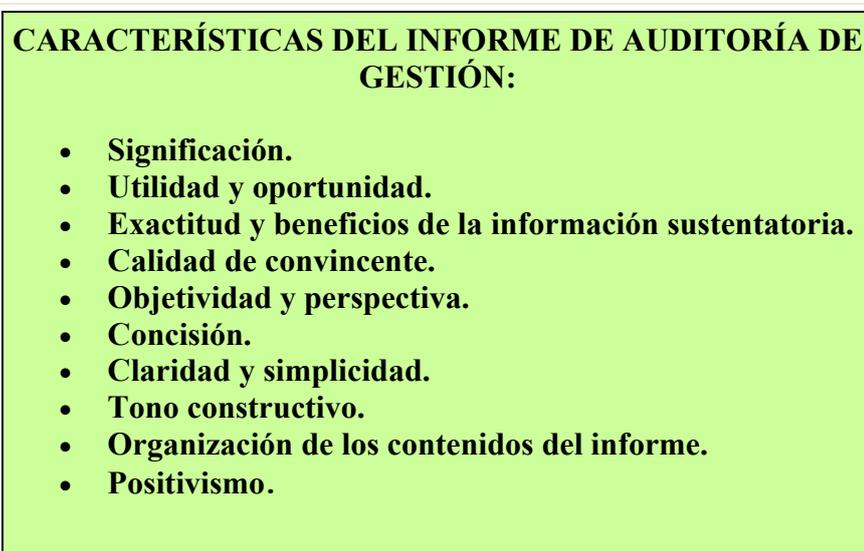
7.5 Características del informe de auditoría de gestión

El informe de auditoría de gestión debe ser estructurado de acuerdo con ciertas

características con el objeto de lograr un alto grado profesional y para alcanzar eficazmente los objetivos de la comunicación de los resultados. Por lo tanto, es importante que cada informe, en lo posible, sea un trabajo preciso y perfecto que merezca la lectura del Alcalde y altos ejecutivos del gobierno municipal.

Los asuntos incluidos en todo informe deben ser de la suficiente importancia como para justificar que se los informe y para merecer la atención de aquellos a quienes van dirigidos. La utilidad y por lo tanto la efectividad del informe disminuye con la inclusión de asuntos de poca importancia, porque ellos tienden a distraer la atención del lector de los asuntos realmente importantes que se informan.

Gráfico 7.2



Fuente: elaborado por el autor

El informe debe estar precedido de un cuidadoso análisis de los objetivos buscados, el auditor debe estudiar la información o proporcionar desde la perspectiva de los receptores del informe, cuyo propósito es estimular una acción constructiva, debiendo estructurarse en función del interés y necesidades de la municipalidad y sus autoridades.

El informe debe ser escrito de tal forma que sea claro a cualquier persona bien informada y razonablemente inteligente. La oportunidad y utilidad son esenciales para informar con efectividad. Los problemas que afectan la oportunidad del informe

generalmente se originan en las fases de planeamiento, administración y ejecución del trabajo.

Todos los procedimientos prescritos de preparación, revisión y procesamiento deben ser aplicados con el objeto de producir informes que no contengan errores de hechos, lógica o razonamiento. El requisito de exactitud está basado en la necesidad de ser justos e imparciales en el informe y de asegurar a los lectores del mismo que su contenido es digno de crédito.

Todos los comentarios, hallazgos y conclusiones deben estar adecuadamente sustentados por suficiente evidencia objetiva de los papeles de trabajo, para demostrar o probar, cuando sea necesario, los fundamentos de los asuntos informados.

Los hallazgos deben ser presentados de una manera convincente y las conclusiones y recomendaciones deben inferirse lógicamente de los hechos presentados. Los datos incluidos en el informe deben ser suficientes para convencer a los lectores de la importancia de los hallazgos, conclusiones y la conveniencia de aceptar las recomendaciones.

Cada informe debe presentar los hallazgos de una manera objetiva y clara e incluir suficiente información sobre el asunto principal de manera que proporcione a los lectores una perspectiva adecuada. El objetivo es entregar informes que sean reales, que no conduzcan a error y que a la vez hagan énfasis especial en los asuntos que necesitan atención.

Para que el informe se comunique con efectividad debe presentarse tan claro y simple como sea posible. También es importante la claridad porque la información contenida en el informe puede ser usada por terceros interesados.

No se debe presuponer que los lectores tengan conocimientos técnicos detallados. Se debe evitar el lenguaje florido, pedante y estilizado.

Para que haya claridad es necesaria una organización adecuada del material de

información y precisión en el detalle de los hechos, en su análisis y emisión de conclusiones. Se deben usar ayudas visuales (dibujos, fotografías, cartas gráficas, mapas, etc.) para que el informe sea más comprensible y por lo tanto más útil.

El informe no debe ser más largo de lo necesario para comunicar la información. No debe enredarse en palabras, oraciones, párrafos o secciones demasiado detallados que no encajan claramente con el mensaje del informe, demasiado detalle quita mérito al informe y puede desvirtuar el mensaje real o confundir y desanimar a los lectores.

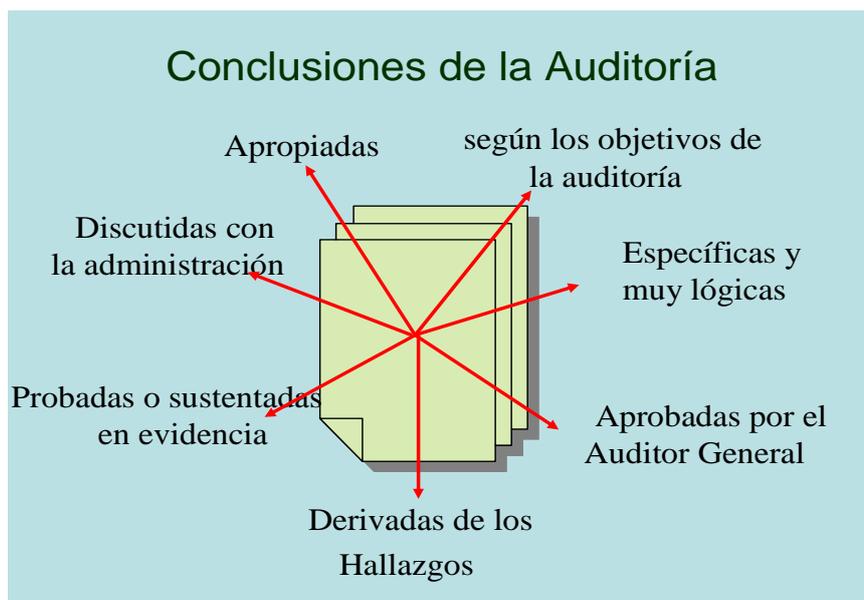
Aunque el informe debe ser conciso, debe recordarse que la brevedad no siempre es una virtud, el informe debe contener información suficiente sobre los hallazgos, conclusiones y recomendaciones para promover un entendimiento adecuado de los asuntos informados. Los informes deben cubrir todos los asuntos establecidos por ley y deben incluir tanta información como sea necesaria para mantener al lector adecuadamente informado de los resultados del trabajo de auditoría.

El tono del informe debe estar dirigido a provocar una reacción de aceptación de los comentarios, conclusiones y recomendaciones. Los títulos, capítulos y contenido general del informe deben ser enunciados en términos constructivos.

Aunque los hallazgos se presentan en términos claros, debe tener presente que el objetivo es lograr una reacción favorable y que ésta se puede lograr con eficiencia evitando el lenguaje que genera innecesariamente defensa y oposición. Consecuentemente, el informe de auditoría de gestión debe estar dado en la necesidad de mejoras más que en la crítica.

Las conclusiones se elaboran en relación con los objetivos de la auditoría. Tanto los resultados o hallazgos, como las conclusiones preliminares, deben estar probados con la evidencia acumulada y discutidos para conseguir valiosos datos, de esta forma se validara la corrección de las desviaciones encontradas.

Gráfico 7.3



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

Deben ser específicas, su fuerza depende de la evidencia que apoya los resultados y de la lógica usada para formularlas.

El proceso de desarrollar una conclusión es sistemático basado en una propuesta, objetivos, criterios o estándares y los resultados de la auditoría de gestión. Todas las conclusiones son preliminares hasta tanto no sean discutidas con el Alcalde y Directores y demás personal vinculado.

El auditor interno determinará la conclusión de la auditoría, en la cual conjuga criterio, condición, causa y efecto de los resultados, sin embargo, lo que proporcionará será una conclusión total de cada aspecto examinado.

El desarrollo de las recomendaciones para mejorar la gestión municipal es una característica muy importante de los informes. Es aquí que se orienta a la administración auditada hacia la solución de los hechos deficientes susceptibles de ser mejorados. Las recomendaciones deben agruparse por el nivel administrativo responsable de aplicarlas, partiendo de la autoridad más alta y llegando hasta los niveles directivos que corresponden.

Cuando se formulan recomendaciones, el auditor interno debe estimar en lo posible los probables ahorros o mejoras derivadas de las recomendaciones, de esta manera, el “valor agregado” de la auditoria y los beneficios serán claramente identificados.

7.6.- Estructura del informe de auditoría de gestión

La estructura del informe de la auditoria de gestión que debe ser emitido por la UAI del municipio es la siguiente:

1. Carátula
2. Índice, Siglas y abreviaturas
3. Carta de presentación
4. Capítulo I: Enfoque de la auditoria
5. Capítulo II: Información de la entidad
6. Capítulo III: Resultados generales
7. Capítulo IV: Resultados específicos por componente
8. Capítulo V: Anexos y apéndice
9. Anexos

La Carátula.- debe contener el logotipo de la municipalidad, el nombre del trabajo realizado, programa, proyecto, actividad, unidad, área o rubro analizado y el período de cobertura o alcance correspondiente. Por último el código asignado a la auditoria, el año y el número secuencial.

Índice.- a continuación debe presentarse el contenido de cada informe con relación a los asuntos que lo conforman y el número de la página correspondiente.

Siglas y abreviaturas utilizadas.- se debe incluir una lista del significado de las abreviaturas y siglas usadas en el informe. No se debe considerar abreviaturas de uso corriente, sino aquellas pertinentes al contenido del informe.

Carta de presentación del informe.- esta comunicación sirve para presentar personalmente el informe de la auditoría de gestión al Alcalde y Miembros del I. Concejo Cantonal. La carta de presentación deberá contener:

- ❖ Título
- ❖ Destinatario
- ❖ Alcance del trabajo
- ❖ La declaración de que la auditoría de gestión se condujo de conformidad con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental.
- ❖ Firma del Auditor General
- ❖ Lugar y fecha de emisión

Capítulo I: Enfoque de la auditoría.- En este capítulo se hará constar los datos más importantes acerca del motivo, alcance y naturaleza de la auditoría de gestión, el enfoque y los indicadores utilizados, que servirán de base para una mejor comprensión y apreciación del lector mismo, tales como los siguientes:

- ✚ Motivo de la auditoría
- ✚ Objetivos de la auditoría
- ✚ Alcance de la auditoría
- ✚ Enfoque
- ✚ Componentes auditados
- ✚ Indicadores utilizados

Capítulo II:- Información de la entidad.- se hará constar la información relativa a la municipalidad, como por ejemplo:

- ✚ Misión
- ✚ Visión
- ✚ Análisis FODA
- ✚ Base legal
- ✚ Estructura orgánica
- ✚ Objetivos de la entidad
- ✚ Financiamiento
- ✚ Funcionarios principales

Capítulo III.- Resultados Generales.- se hará constar los comentarios, conclusiones y recomendaciones sobre la municipalidad, relacionados con la evaluación de la Estructura de Control Interno así como del cumplimiento de objetivos y metas institucionales, etc.

Capítulo IV.- Resultados específicos por componente.- en este capítulo se presentará por cada uno de los componentes y sub- componentes, lo siguiente:

- ✚ Los comentarios.- relacionados fundamentalmente con los aspectos positivos de la gestión municipal estratégica, operativa y de resultados, en cuanto al cumplimiento de las 6 “E”. También se hará constar las deficiencias encontradas, debiendo cuantificarse los perjuicios económicos ocasionados, los desperdicios existentes y los daños materiales encontrados.
- ✚ Conclusiones.- sobre los aspectos positivos de la gestión gerencial-operativa y sus resultados, los perjuicios y daños materiales ocasionados, también por las ineficiencias, prácticas antieconómicas, incumplimientos, incumplimiento de leyes, ordenanzas y demás normativa, etc.

Recomendaciones.- deben emitirse con tono constructivo, prácticas proponiendo mejoras relacionadas con la gestión municipal para que emplee sus recursos de manera eficiente, efectiva, económica, ecológica, ética. La construcción de obras y servicios de calidad con resultados favorables en su impacto en bien de la comunidad.

Capítulo V.- Anexos y Apéndice.- El informe con frecuencia requiere detalles e información que deben anexarse, tales como: gráficos, cuadros, resúmenes, parámetros e indicadores de gestión, el cronograma de cumplimiento de las recomendaciones, etc.

Igualmente, debe adjuntarse como apéndice:

- ✚ Memorando de antecedentes
- ✚ Síntesis de la auditoría de gestión
- ✚ Constancia de la notificación de inicio de examen.
- ✚ Convocatoria y acta de la conferencia final de comunicación de resultados.

7.7 El cronograma de cumplimiento de recomendaciones

Consiste en elaborar un plan de trabajo que le permita al Alcalde, Directores y más servidores municipales, implantar las recomendaciones que constan en el informe de auditoría de gestión, emitido por la UAI, debiendo realizarse en un tiempo adecuado con la calidad y costos establecidos.

De conformidad con el cronograma de implantación de las recomendaciones el mismo que debe ser aceptado y firmado por el Alcalde y demás servidores relacionados, se determinan responsables y tiempos, para ser cumplidos mediante una matriz de valor agregado la misma que debe contener:

- ❖ El número de la recomendación y su descripción de acuerdo al informe respectivo.
- ❖ El valor agregado, es decir en función de la recomendación se planteará las ventajas que permitirá alcanzar al Municipio con la implantación de cada una de las recomendaciones planteadas en el informe.
- ❖ La descripción del funcionario responsable con la denominación del cargo, de implantar la recomendación o recomendaciones y la fijación de tiempos en la que se ejecutarán las mismas, previo acuerdo con los funcionarios municipales.

7.8 Síntesis del informe

La síntesis del informe es un documento adicional que prepara el auditor interno en forma separada y consiste en un resumen de los resultados principales de la auditoría de gestión.

La síntesis se incorporará a los informes extensos, a fin de que el Alcalde, Contralor y ejecutivos municipales, que no disponen de mayor tiempo, por la naturaleza de sus funciones, puedan formarse rápidamente un criterio del contenido del informe.

Es importante que la síntesis sea lo más corta posible para lograr su finalidad, al resumir brevemente el informe. Normalmente no debe exceder de tres o cuatro

páginas las mismas que deben estar debidamente referenciados con las páginas del informe. Debe incluir los siguientes aspectos:

- ✚ Encabezamiento con el logotipo del municipio y UAI.
- ✚ Motivo del examen
- ✚ Número de la orden de trabajo y la fecha
- ✚ Referencia si es una actividad planificada o imprevista
- ✚ Rubros o áreas examinadas (Componentes)
- ✚ Hacer constar el monto de los recursos examinados
- ✚ Síntesis de los principales hallazgos cuantificados en términos monetarios y conclusiones sobre control interno y componentes significativos.
- ✚ El período examinado (desde-hasta) y expresados en años y meses.
- ✚ Sujetos de responsabilidad; con indicación de nombres y apellidos, cargo, tipo de responsabilidad (Administrativa, Civil o Indicio de responsabilidad penal) y valor.
- ✚ Equipo actuante con lo nombres del Supervisor, Jefe de equipo, auditores operativos.
- ✚ Lugar, fecha y firma del Auditor General.

7.9 Trámite del informe y memorando de antecedentes a la CGE.

Una vez cumplida la diligencia de lectura del borrador del informe, suscrito el acta y el cronograma de cumplimiento de recomendaciones, transcurrido los 5 días laborables posteriores a la conferencia final, conforme lo señala el Reglamento a la LOCGE, el informe será suscrito por el Auditor General y remitido en un plazo máximo de 30 días a la CGE y a las autoridades municipales para el cumplimiento de las recomendaciones.

A la CGE deberá remitirse conjuntamente con el informe el memorando de antecedentes, la síntesis, y la documentación sustentatoria de los hallazgos.

El memorando de antecedentes que se acompañe al informe, estará dirigido al Director de Responsabilidades de la CGE. y cuando amerite la inclusión de responsabilidades, será formulado con los elementos señalados en el Reglamento de Responsabilidades, con la indicación de que se tramita de conformidad con el

Art. 39 inciso segundo de la LOCGE y, en la sección donde se describa la clase de responsabilidad a la que habría lugar, se citarán los Arts. 45, 53, 66 y demás pertinentes, de la Ley según corresponda. Cuando no haya lugar a la determinación de responsabilidades, se hará constar la razón para llegar a esta decisión, en el referido memorando de antecedentes.

Una vez aprobado el informe y con el objeto de dar cumplimiento con la Ley de Transparencia de la Información Pública los informes de auditoría, una vez aprobados por la CGE. deberá ser publicados en la pagina WEB del Municipio.

7.10.- Principales modelos y formatos de aplicación de la fase

- ❖ Modelo de convocatoria a lectura de borrador de informe. Anexo 38
- ❖ Carátula del informe. Anexo 39
- ❖ Modelo de carta de presentación. Anexo 40
- ❖ Modelo de acta de conferencia final de la lectura del informe de auditoría de gestión. Anexo 41
- ❖ Modelo de carta compromiso del Alcalde para la implantación de las recomendaciones. Anexo 42
- ❖ Matriz de cronograma de cumplimiento de recomendaciones. Anexo 43
- ❖ Modelo de síntesis de resultados. Anexo 44

CAPÍTULO VIII

SEGUIMIENTO

8.1.- Introducción

En este capítulo, se presenta la fase de seguimiento de las recomendaciones de auditoría de gestión, cuyo monitoreo y evaluación nos permite, verificar su cumplimiento en la municipalidad.

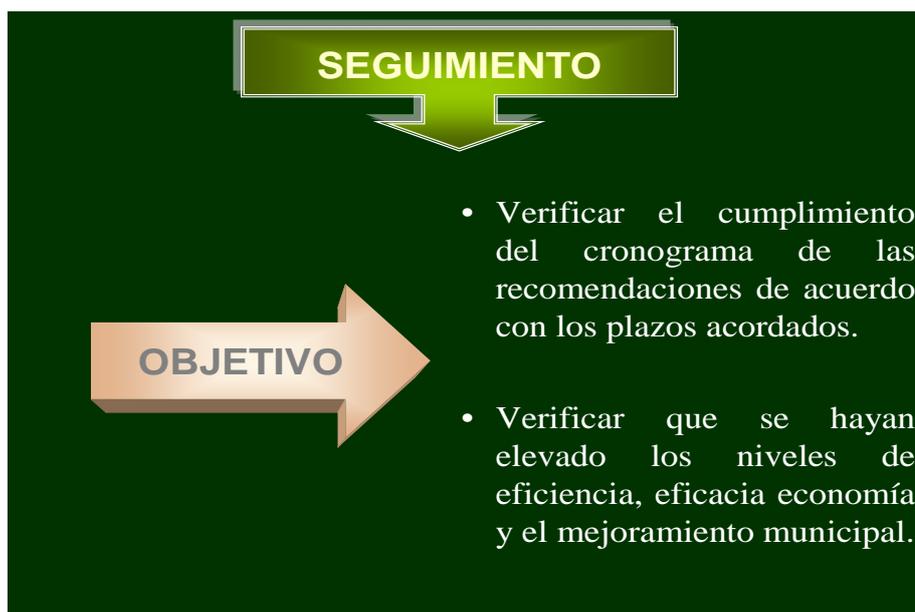
En el desarrollo de esta etapa, se analiza cuáles son sus objetivos, las principales actividades y procedimientos que los auditores internos deben efectuar, con la elaboración de gráficos desarrollados por el autor para una mejor comprensión de los temas tratados.

Asimismo, como en las demás fases de la auditoría de gestión, se presentan ejemplos de formatos y modelos para su debida aplicación.

8.2.- Objetivo de la fase:

El seguimiento en la auditoría de gestión es una fase posterior a la finalización de la auditoría y su objetivo consiste por un lado en verificar que el Alcalde, Directores y demás servidores municipales, hayan cumplido con la implantación de las recomendaciones del respectivo informe, de acuerdo con los plazos acordados en el cronograma (matriz) de cumplimiento de recomendaciones, y por otro, que la Entidad haya elevado sus niveles de eficiencia, efectividad y economía como producto de ese cumplimiento.

Gráfico 8.1



Fuente: elaborado por el autor

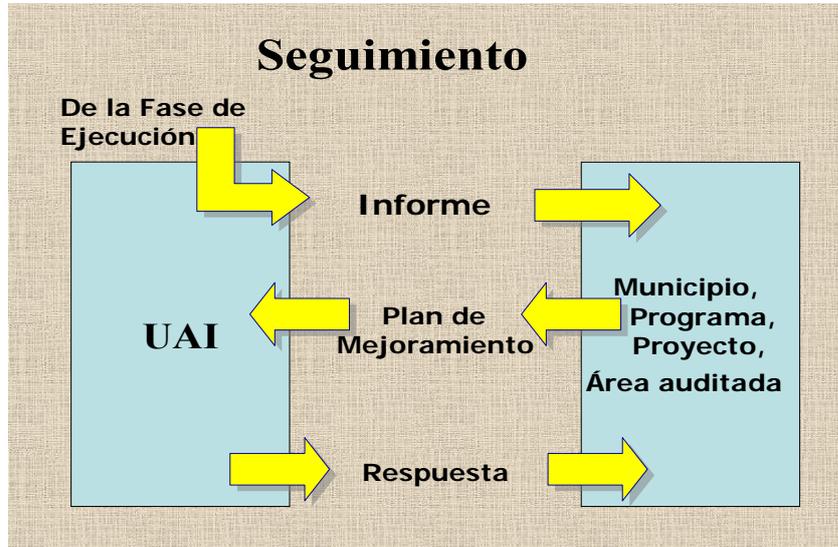
La implantación de las recomendaciones de la auditoría, conforme lo establece la NAG, IAG-06, brindarán la posibilidad a los funcionarios municipales de adoptar las medidas correctivas pertinentes, introducir mejoras en los procedimientos de trabajo, contribuir a fortalecer el control interno y mejorar el desempeño del Alcalde en beneficio de la comunidad.

8.3 Principales actividades.-

Luego de transcurrido un tiempo prudencial y si no se ha recibido respuesta de los Directores y demás servidores municipales, es conveniente que la UAI proceda a solicitar a los ejecutivos municipales, que comuniquen las acciones tomadas en relación con las recomendaciones del informe de auditoría.

El documento de respuesta de la administración junto con el cronograma de cumplimiento de recomendaciones analizado en la fase anterior, es el punto de partida sobre el cual la UAI tomará decisiones con respecto a quién, cuándo y cómo ejecutará el seguimiento documental y en el “campo”, en los casos en que se estime pertinente.

Gráfico: 8.2



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

A base en los plazos establecidos en el cronograma en esta fase de seguimiento el Auditor General, designará a algún miembro del equipo de auditores que participó en la auditoría de gestión, para su debido monitoreo e implantación.

Gráfico 8.3



Fuente: www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, BID-GAO-IDI-OLACEFS, edición mayo 2003.

Es conveniente que las acciones que se realicen para verificar en el campo, el cumplimiento de recomendaciones, deben ser previstas en el plan de actividades de la UAI.

Además, es menester que los auditores internos realicen el seguimiento sobre la responsabilidades derivadas de la auditoría de gestión, por los daños materiales y perjuicio económico causado, y la comprobación de su resarcimiento, reparación o recuperación de los activos municipales.

Los auditores internos designados para que realicen el seguimiento, en el campo; de las recomendaciones emitidas en el correspondiente informe de la auditoría de gestión, deben elaborar y ejecutar un programa que contenga las pruebas necesarias con el objeto de recabar la evidencia adecuada para cumplir con el objetivo de verificación y seguimiento.

Los auditores internos encargados del seguimiento prepararán un informe con los resultados del seguimiento con sus respectivas conclusiones y recomendaciones, y sometido a conocimiento del Auditor General con la finalidad de comunicar al Alcalde y Directores municipales.

En caso de que se determine que la administración municipal, no cumplió con su compromiso para implantar las recomendaciones conforme lo prescribe el Art. 92 de la LOCGE, relativo a que las recomendaciones son obligatorias y deben ser aplicadas en forma inmediata por la administración, el auditor interno; deberá tramitar las responsabilidades administrativas culposas, previstas en el numeral 9 del Art. 45 del mismo cuerpo legal.

Es menester que los auditores internos apliquen encuestas a los ejecutivos municipales con la finalidad de conocer el nivel de satisfacción de la auditoría de gestión.

Finalmente, es importante que la UAI, evalúe las limitaciones encontradas en: los miembros del equipo que ejecutaron la auditoría, resultados obtenidos y otras situaciones específicas que ameriten la adecuación o desarrollo de procesos

específicos. Los resultados de este análisis y evaluación servirán de retroalimentación para el diseño de nuevas metodologías y procesos en la UAI para futuras intervenciones, además, esa evaluación será muy útil para la evaluación del desempeño del equipo y las actividades de coordinación.

8.4.- Principales, modelos y formatos de aplicación de la fase

- ❖ Encuesta post auditoría de gestión. Anexo 45
- ❖ Constancia del seguimiento realizado. Anexo 46

CAPÍTULO IX

DETERMINACIÓN Y TRÁMITE DE RESPONSABILIDADES DE AUDITORÍA

9.1.- Introducción

En este capítulo, se realiza un análisis sobre la determinación y trámite de responsabilidades que se derivan de los resultados de la auditoría de gestión.

Este capítulo contiene un análisis del fundamento jurídico de las responsabilidades previsto en la Constitución, en la LOCGE y en el Reglamento de responsabilidades, los tipos de responsabilidades, los procedimientos y trámites administrativos, la emisión de títulos de crédito para el cobro de las responsabilidades que derivan en perjuicios económicos, y la formulación del memorando de antecedentes, con citas del marco legal que permiten su aplicación.

Finalmente se presentan en anexos los principales modelos y formatos de aplicación en el trámite y proceso de determinación de responsabilidades.

Asimismo, como en las demás fases de la auditoría de gestión, se presentan ejemplos de formatos y modelos para su debida aplicación.

9.2 Fundamento jurídico

El MAG emitido por la CGE (2002) establece que una vez concluida la auditoría de gestión:

“...se debe preparar el memorando de antecedentes, documento mediante el cual las unidades de auditoría comunican a la Dirección de Responsabilidades los hechos que podrían dar lugar al establecimiento de responsabilidades.”³⁷

³⁷ CGE, MAG, 2002, Acuerdo 031 CG, Corporación Edi-Ábaco, Pág. 235.

Por consiguiente, en la auditoría de gestión se debe cuantificar los daños materiales y perjuicios económicos causados para el establecimiento de responsabilidades que permita a la municipalidad la reparación o recuperación de los activos; así como de las ineficiencias, prácticas antieconómicas y desperdicio de recursos, como por ejemplo; la no utilización de una construcción de un edificio para uso de un mercado, casa comunal cancha deportiva, etc. a consecuencia de no haberse establecido las necesidades reales de su uso.

En los artículos, 119, 120 y 212 de la Constitución Política de la República, se señalan los fundamentos jurídicos para el establecimiento de responsabilidades, así por ejemplo el Art. 119 determina que:

“Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común. Aquellas instituciones que la Constitución y la ley determinen, gozarán de autonomía para su organización y funcionamiento.”³⁸

Asimismo, el Art. 120 al referirse a las exenciones de las responsabilidades en el sector público determina que:

“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.”³⁹

Mientras que el Art. 212 de la Constitución Política del Ecuador, al referirse a la CGE. y a su facultad de determinar responsabilidades derivadas de las actividades de control, establece que:

“La Contraloría General del Estado tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles.- Los funcionarios que, en ejercicio indebido de las

³⁸ Constitución Política del Estado, R.O. No. 1 del 11 de agosto de 1998, Título V, Cap. I.

³⁹ Constitución Política del Estado, R.O. No. 1 del 11 de agosto de 1998, Título V, Cap. II.

facultades de control, causen daños y perjuicios al interés público o a terceros, serán civil y penalmente responsables".⁴⁰

Consecuentemente, la CGE tiene la potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.

En este contexto, podemos definir a la responsabilidad como la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño irrogado, ocasionados por la culpa u otra causa.

Con frecuencia se suele confundir en el lenguaje común el significado de la palabra obligación y responsabilidad. La primera constituye el deber a cumplirse, mientras que la responsabilidad, es la desviación ocasionada por la acción u omisión en la que incurren los servidores al ocupar un cargo público.

Los servidores municipales desde el momento mismo que se posesionan en sus cargos, asumen obligaciones legales, cuyo incumplimiento acarrea responsabilidades. Por lo tanto, las conclusiones del informe de auditoría pueden dar origen a la determinación de responsabilidades, por el ejercicio de las actividades administrativas - financieras. La responsabilidad tiene origen en la acción u omisión en que incurren los servidores públicos en el desempeño de un cargo.

La acción es la actividad positiva realizada por el servidor municipal, identificándose por consiguiente a uno o más sujetos de responsabilidad por acción, cuando se determina que un hecho o acto administrativo es imputable por la Ley o por las circunstancias que rodean al mismo.

Mientras que la omisión consiste en dejar de hacer algo que el servidor municipal está obligado por la Ley, la distribución de funciones, las estipulaciones contractuales, pudiendo la omisión ser intencional o culposa. La primera es aquella que se produce cuando existe el designio de obtener un resultado dañoso, en tanto que la omisión

⁴⁰ Constitución Política del Estado, R.O. No. 1 del 11 de agosto de 1998, Título X, Cap. I.

culposa es equiparable con la culpa leve prevista en el Código Civil que consiste en la falta de diligencia y cuidado que los hombres emplean en sus negocios propios.

Para la determinación de responsabilidades a los servidores municipales, es menester que se considere algunos factores tales como:

- ❖ Los deberes y obligaciones establecidas según la ley a cada servidor municipal, la distribución interna y las estipulaciones contractuales.
- ❖ El nivel jerárquico y de toma de decisiones del servidor municipal
- ❖ El grado de culpabilidad del servidor municipal, considerando las circunstancias que rodean el acto o hecho ; y,
- ❖ Los efectos que se derivan de la acción o de la omisión.

Entre los objetivos principales de la determinación de responsabilidades, esta el de restablecer y resarcir el perjuicio al Municipio, debiendo además procurar:

- ✚ La sanción de la conducta antijurídica, como aplicación de la justicia conmutativa, cuyo precepto es, a tal incorrección corresponde tal pena.
- ✚ La disuasión y prevención, dirigidas a los potenciales o eventuales transgresores, constituye un objetivo más efectivo que la sanción; pues, quien disuade, tácitamente reprime.
- ✚ La indemnización o reparación económica por los daños y perjuicios ocasionados. La pérdida o falta de conservación de los recursos municipales, obliga a la restitución inmediata de los mismos a su estado normal. Ciertos daños y perjuicios, por ser irreparables, tienen que solucionarse económicamente, al no haber otro mecanismo de reparación.

La corrección, tanto de la desviación administrativa como de las personas que incurren en la misma. En vano podría sancionarse a dichas personas, si su actitud no mejora o cambia.

El efecto del incumplimiento de las obligaciones produce un resultado antijurídico, ocasiona la culpabilidad del obligado y concreta la mala fe o voluntad consciente de ocasionar un acto indebido. Consecuentemente las responsabilidades afectan moral y pecuniariamente al servidor municipal imputado.

Cabe señalar, que de acuerdo con lo previsto en el Art. 38 de la LOCGE, existe la presunción de legitimidad señalando que:

“Se presume legalmente que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y sus servidores, sujetos a esta Ley, son legítimas, a menos que la Contraloría General del Estado, como consecuencia de la auditoría gubernamental, declare en contrario.”⁴¹

La determinación de responsabilidades debe realizarse a base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, para lo cual la CGE. tiene potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.

Para la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la CGE. examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes. De existir indicios de responsabilidad penal, se procederá de acuerdo a lo previsto en los artículos 65, 66 y 67 de la LOCGE.

Las responsables en atención a los sujetos se clasifican en directas, principales y subsidiarios; y, solidarios conforme lo señalan los Arts. 42, 43 y 44 de la LOCGE, en concordancia con el Reglamento de Responsabilidades.

Esta clasificación de los sujetos de responsabilidad se presenta debido a que existen diversos grados de vinculación de los servidores públicos con los actos administrativos, motivo por el cual se dan muchos casos en los cuales no es justo ni procedente establecer igual grado de responsabilidad a todos los que hayan intervenido en un determinado hecho, razón por la cual éstas se dividen en:

- ❖ Responsabilidad directa.- conocida también como individual, se refiere a aquella que recae inmediatamente o en primer término sobre los servidores encargados de la gestión financiera, administrativa,

⁴¹ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley 2004-34, R.O. No. 337 del 18 de mayo de 2004, Título II, Cap. 5, Sección 1.

operativa o ambiental, cuando incurren en acciones u omisiones relativas al incumplimiento de normas, falta de veracidad, de oportunidad, pertinencia o conformidad con los planes, programas y presupuestos y por los perjuicios que se originaren de tales acciones u omisiones.

- ❖ Responsabilidad principal y subsidiaria por pago indebido.- se presenta en los casos de pago indebido, recaerá sobre la persona natural o jurídica de derecho público o privado, beneficiaria de tal pago. La responsabilidad subsidiaria recaerá sobre el o los servidores, cuya acción u omisión culposa hubiere posibilitado el pago indebido. Al responsable subsidiario se le exigirá el cumplimiento de la obligación en el caso de que no lo haga el responsable principal, pudiendo sin embargo, cuando haya pagado por él, requerir su restitución al obligado principal, por la vía ejecutiva.
- ❖ Responsabilidad solidaria.- se establece cuando dos o más personas aparecieren como coautoras de la acción, inacción u omisión administrativa que la origine. Al respecto, la responsabilidad solidaria, conforme al Código Civil, establece que sus obligaciones son indivisibles; esto es, que recaen "in sólídum" sobre dos o más personas.

9.3 Tipo de responsabilidades y su respectivo trámite.

La Constitución de la República al referirse al tipo de responsabilidades en su Art. 121 prescribe que:

“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 serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun 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.”⁴²

⁴² Constitución Política del Estado, R.O. No. 1 del 11 de agosto de 1998, Título V, Cáp. II.

El Reglamento de Responsabilidades promulgado en el R.O. No. 386 del 27 de octubre de 2006, establece que por su objeto, las responsabilidades se clasifican en: administrativa culposa, civil culposa e indicios de responsabilidad penal. En ellas se refleja el funcionamiento ilegal, perjudicial o doloso de los entes de la administración pública, en los términos preceptuados en ese cuerpo legal. Los actos u omisiones consideradas en sí mismos, atribuibles a los servidores públicos o terceros relacionados con la administración, constituyen la materia que puede dar lugar al establecimiento de las responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.

9.3.1 Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa, conforme lo dispuesto en el Art. 45 de la LOCGE, es el análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales, sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen a los servidores públicos, en razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales.

No procede el establecimiento de la responsabilidad administrativa si no existe una norma legal que la considere. Por lo tanto, la violación de una norma legal vigente origina esta responsabilidad.

Para la determinación de la responsabilidad administrativa se requiere del informe de auditoría, del memorando de antecedentes, y los papeles de trabajo, que sustentan hechos sujetos de sanción. Es necesario, considerar la vigencia de las normas legales violadas como requisito para determinar responsabilidad y solicitar sanciones, de acuerdo con lo señalado en el primer inciso del Art. 39, así como de las disposiciones 47 y 48 de la LOCGE.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores y ex-servidores públicos y las personas naturales y representantes de personas jurídicas privadas, según lo dispuesto en el artículo 47 de la LOCGE en concordancia con los artículos 76, 80, 81 y 88 de la misma ley.

La responsabilidad administrativa puede generar dos tipos de sanciones:

- ✚ **La multa.-** Cuya sanción debe imponerse según la jerarquía del funcionario o empleado responsable, por los actos ejecutados indebidamente, o por la omisión intencional o culposa de las disposiciones legales y reglamentarias.
- ✚ **La destitución.-** produce la cesación definitiva de funciones de un servidor público.

Las sanciones administrativas son correctivas, porque se aplican luego de agotar las instancias normales del ejercicio de control, para reprimir la inobservancia e incumplimiento de la ley; son preventivas porque intimidan a los infractores y son disuasivas porque restringen las conductas ilícitas que impiden el buen desempeño de los servidores públicos.

Se establece que las sanciones administrativas, sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa o penal a que hubiere lugar, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de uno a diez sueldos básicos del dignatario, autoridad, funcionario o servidor, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley.

Las sanciones se impondrán graduándolas entre el mínimo y el máximo considerando; la acción u omisión del servidor; la jerarquía del sujeto pasivo de la sanción; la gravedad de la falta; la ineficiencia en la gestión según la importancia del interés protegido; el volumen e importancia de los recursos comprometidos; el haber incurrido en el hecho por primera vez o en forma reiterada.

Es importante señalar que las sanciones de destitución o de multa, o ambas conjuntamente, las ejecutará la correspondiente autoridad nominadora (Alcalde o Concejo Cantonal según sea el caso) de la que dependa el servidor, a pedido y por resolución ejecutoriada de la CGE, debiendo informar mensualmente a la CGE. sobre la ejecución de las sanciones y, en su caso, de la recaudación de las multas.

Cabe señalar que la ley determina que las sanciones serán impuestas y ejecutadas por la CGE. cuando el Alcalde o Concejo Cantonal, según sea el caso, haya dejado de

hacerlo o cuando se hubieren constituido en sujetos pasivos de la sanción, o cuando deba imponérselas a personas de derecho privado o a terceros.

La CGE, antes de imponer la sanción de destitución, notificará al implicado sobre la desviación detectada, concediéndole el plazo improrrogable de hasta treinta días para que ejerza su defensa. Vencido este plazo, el Contralor General, emitirá su resolución dentro del plazo de sesenta días.

En cuanto al recurso de impugnación por parte de los servidores sancionados, las decisiones que imponen sanciones en la responsabilidad administrativa, son definitivas y no existe recurso en la vía administrativa; pero podrán ser impugnadas en la vía jurisdiccional, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

9.3.2 Responsabilidad civil culposa

La responsabilidad civil culposa se basa en el perjuicio económico causado a la municipalidad, por la acción u omisión de sus servidores o de terceros, previo el estudio correspondiente.

Esta acción, debe aplicarse a cualquier servidor municipal que ocasione el perjuicio económico y a las personas naturales o jurídicas de derecho privado en los términos establecidos en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 53 de la LOCGE. Respecto de terceros, vinculados con la municipalidad la responsabilidad civil culposa podría ser establecida contra ellos, en forma solidaria con los servidores municipales que motivaron el perjuicio.

Al causante del daño, se lo denomina sujeto activo, debiendo en consecuencia restaurarlo. Mientras que el sujeto pasivo es el municipio que experimenta el desmedro de sus bienes, y la disminución de su patrimonio.

Podemos decir que la aplicación de la responsabilidad civil culposa, se fundamenta en los siguientes aspectos:

- ✚ El daño emergente del hecho (acción u omisión) examinado, es decir el monto del perjuicio ocasionado.
- ✚ El lucro cesante, realmente existente y la posibilidad de su valoración.
- ✚ La aplicación de intereses de conformidad con las disposiciones legales.

Cabe señalar, que la responsabilidad civil culposa al igual que la administrativa, es determinada en forma privativa por el Contralor General del Estado.

Existen dos tipos de responsabilidad civil:

- ✚ La glosa; y,
- ✚ La orden de reintegro.

La Glosa.- establece la CGE. En contra de un servidor público o tercero de acuerdo con lo establecido en el Art. 53 de la LOCGE. cuando se ha causado perjuicio económico a la municipalidad, debido al incumplimiento de sus obligaciones y de la ley, con la finalidad de que justifique dicha glosa.

El principio jurídico sustantivo de la glosa es el egreso injustificado, se genera por la concurrencia de: una actuación ilícita culposa, que origina el perjuicio económico, y un agente imputable.

De acuerdo con el sujeto de la responsabilidad mediante glosa, esta puede ser directa cuando el perjuicio lo realizó una sola persona, y solidaria cuando recae sobre dos o más personas, es decir existe colaboración en los hechos que generan la responsabilidad civil.

Entre las principales causas que pueden generar una glosa tenemos:

- ❖ Pagos injustificados que disminuyen los recursos financieros municipales.
- ❖ Faltantes, desaparición o mal estado de conservación de suministros, materiales, inmovilizada material e inmaterial, entre otros activos municipales.
- ❖ Pago de remuneraciones sin observar lo previsto en la ley.

- ❖ Anticipos de sueldos y jornales a empleados y trabajadores, no cobrados.
- ❖ Impuestos, tasas y contribución especial de mejoras no recaudados o prescritos
- ❖ No cobrar tributos oportunamente, a pesar de existir el derecho legal.
- ❖ Pago de intereses y multas por falta de pago oportuno y negligencia del servidor municipal.
- ❖ Contratos incumplidos total o parcialmente de obras y servicios o mal ejecutados.

La Orden de Reintegro.- es el requerimiento de pago inmediato que realiza el CGE. por un desembolso indebido de recursos financieros, efectuados por error y sin fundamento legal ni contractual.

El desembolso indebido se presenta cuando los recursos financieros municipales, que han sido pagados, transferidos o por cualquier concepto, a favor de personas jurídicas o naturales, no tiene fundamento legal ni contractual para su ejecución o sencillamente por error al entregar recursos.

Los sujetos de responsabilidad de la orden de reintegro puede ser: principal y subsidiario. El responsable principal es beneficiario del desembolso indebido, mientras que el subsidiario es la persona que ocasiona el desembolso indebido, es decir el que produce el perjuicio económico. Cabe señalar que en la orden de reintegro opera la solidaridad, solamente entre los responsables subsidiarios.

Por ejemplo, el pago de remuneraciones al personal por un valor superior al previsto en la ley. La responsabilidad principal sería contra el empleado o trabajador municipal que recibió el valor correspondiente; y, la responsabilidad subsidiaria, en forma solidaria en contra de los servidores que dieron lugar al desembolso indebido, tal es el caso del Alcalde y Director Financiero, por autorizar, Contador por no ejercer el control previo adecuado, y al Pagador por haber realizado el pago.

Entre las principales causas que pueden generar una orden de reintegro tenemos:

- ❖ Transferencia de fondos o pago sin sustento contractual ni legal.

- ❖ Cancelación de una cantidad de dinero a persona distinta del acreedor.
- ❖ Cancelación de valores con error de cálculo.

Tanto en la glosa como en la orden de reintegro la ley determina la aplicación de los intereses correspondientes.

A continuación se presenta las diferencias entre los dos tipos de responsabilidad civil:

Cuadro 9.1

CASOS	GLOSA	ORDEN DE REINTEGRO
Fundamento	Egreso Injustificado	Desembolso Indebido
Recursos	Materiales, financieros	Financieros
Forma	Glosa	Oficio
Análisis	Análisis completo del movimiento financiero	Análisis razonable
Procedencia	Es discutible la culpabilidad de los sujetos responsables	La evidencia es definitiva
Procedimiento	Notificación y resolución	Requerimiento del pago inmediato
Retención y Compensación	No	Si
Intereses	De acuerdo con el Art. 84 de la LOCGE.	De acuerdo con el Art. 84 de la LOCGE.

Fuente: CGE. Acuerdo 012 CG, Auditoría Gubernamental, Quito, 2003

9.3.3 Indicios de responsabilidad penal

El fundamento de los indicios de responsabilidad penal es el dolo, es decir el deseo de ocasionar daño u obtener beneficio personal u otra persona, originando por consiguiente un delito.

Es importante señalar que los delitos para ser considerados como tales deben contener los siguientes requisitos:

- ✚ Tipicidad.- es decir que la infracción se encuentre contemplada en el ley.
- ✚ Antijuridicidad.- se presenta cuando los hechos son contrarios a las normas legales.
- ✚ Imputabilidad.- es decir cuando es posible atribuir la acción en contra de una persona.
- ✚ Dolo.- se considera como la intención de causar daño cuando el actor ha violado la ley consciente y voluntariamente.

Los indicios de responsabilidad penal pueden ser:

- ✚ Por peculado, conforme lo determina el Art. 257 del Código Penal; y,
- ✚ Otros delitos.

Cabe indicar, que los indicios de responsabilidad penal, además de originar la acción penal correspondiente, da lugar a la indemnización del perjuicio económico causado.

Pueden ser sujetos de indicios de responsabilidad penal, los servidores públicos, las personas encargadas de un servicio público; y, también personas extrañas al referido servicio, que incurran en delitos contra la administración pública.

El informe de indicio de responsabilidad deben contener los elementos probatorios necesarios para evidenciar ante las autoridades de la función judicial la presunta responsabilidad penal de las personas a las que se atribuye la comisión del delito.

En la primera parte del informe constarán aspectos relacionados con aspectos introductorias haciendo referencia a la auditoría realizada, precisando el número y la fecha de la orden de trabajo y el alcance respectivo.

En la segunda parte, se hará constar la descripción de los hechos que ocasionaron el indicio de la responsabilidad penal con sus correspondientes comentarios y conclusiones. Se incluirá un párrafo que de cuenta de las evidencias que hacen

presumir la comisión de un delito, debiendo invocarse a la respectiva disposición legal impuesta.

Los comentarios, deben redactarse en forma clara, directa y sencilla, en un estilo narrativo caracterizado por su objetividad. Los indicios descritos serán concordantes entre si, de manera que se pueda establecer el nexo causal entre el hecho doloso y sus presuntos autores.

La relación de causa a efecto entre el hecho doloso y sus autores, posibilitará al auditor interno presumir la responsabilidad penal. En la conclusión, se expresará de manera lógica y razonada los hechos, debiendo identificar a los sujetos de responsabilidad y el monto al que asciende el perjuicio económico.

Es importante adjuntar al informe, anexos que contengan las evidencias de la responsabilidad penal. Conviene señalar que los documentos sustentatorios deben estar certificados ya que servirán como prueba en la función judicial y demás instancias legales.

El informe de indicios de responsabilidad penal será elaborado y suscrito por el Auditor General, el auditor Jefe de Equipo, debidamente coordinado con el Supervisor, Abogado de la Dirección Regional de la Contraloría y el Procurador Sindico Municipal.

Entre los principales hechos que generan indicios de responsabilidad penal tenemos:

- ✚ Apropiación en beneficio personal de bienes materiales, inmateriales y recursos financieros que se encontraban bajo su custodia
- ✚ Falsificación de cheques, adulteración de registros y asientos contables, forjamiento de documentos, etc., con el propósito de apropiarse de los recursos.
- ✚ Utilización dolosa de dineros públicos,
- ✚ Abuso de fondos y bienes públicos; y,
- ✚ Suplantación de firmas y de personas.

Como señalamos anteriormente, el origen de indicio de responsabilidad penal es el delito, pudiendo ser de dos tipos:

✚ Delito de peculado

✚ Otros delitos

El delito de peculado.- es el abuso, la sustracción o apropiación de fondos públicos, por parte de quien está encargado de su custodia. Consecuentemente, para que exista peculado, se debe reunir las siguientes características:

- ❖ El sujeto activo debe tener la calidad de servidor público o encargado de un servicio público.
- ❖ La acción dolosa debe darse en contra de una entidad pública (sujeto pasivo)
- ❖ El objeto material del peculado debe estar constituido por dinero o bienes cuantificables en un valor económico.
- ❖ En razón del cargo del servidor público, los bienes materiales deben hallarse bajo la custodia del sujeto activo.
- ❖ Evidenciar la disposición arbitraria de bienes o fondos del sujeto activo.

Otros delitos.- son aquellos que se encuentran previstos en el Art. 257 del Código Penal, y se establecen como resultado de las auditorias. En los indicios del cometimiento de otros delitos, debe efectuarse la denuncia correspondiente al Ministerio Público en cumplimiento a lo previsto en los Arts. 65, 39 inciso 2, 17, 66, 67 y 68 de la LOCGE. y en el numeral 6 del artículo 24 de la Constitución Política del Estado.

En lo atinente a la competencia, la CGE. en materia de responsabilidad penal, únicamente establece indicios; correspondiéndole al Juez de lo Penal, declarar de manera definitiva esta clase de responsabilidad.

Los indicios de responsabilidad penal, derivados de los informes de auditoría, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Responsabilidades, y de acuerdo con la naturaleza y circunstancias de los hechos puede tramitarse mediante:

- Acta, o,
- Con informe

El trámite mediante acta de indicios de responsabilidad penal procede, solo en los casos de peculado previsto en el Art. 257 del Código Penal, si el presunto responsable cubre inmediatamente la diferencia de menos establecida y requerida por el auditor actuante y esto consta en el acta, también procede la tramitación de la misma y de ser el caso la correspondiente denuncia ante el Ministerio Público para que sea el fiscal y el juez, de acuerdo a sus respectivas competencias, los que resuelvan sobre la existencia de la infracción, el grado de responsabilidad del encausado y demás circunstancias que configuren el hecho y la intención dañosa.

Mientras que el trámite con Informe procede cuando:

- ❖ Son delitos tipificados como de peculado, siempre que el auditor actuante no haya podido efectuar el requerimiento para que el presunto responsable cubra el faltante y no sea posible llegar en corto tiempo a resultados finales del examen.
- ❖ Se trata de otros delitos que no sean los de peculado, pero específicamente cuando se trate de cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito y testaferrismo de que hablan los artículos 121 y 122 de la Constitución Política.

Cabe señalar, que los hechos que dan lugar al indicio de responsabilidad penal, de preferencia se tramitan con informe aparte, para brindar agilidad en las acciones legales correspondientes, no obstante, tales hechos podrán incorporarse al informe final de la auditoría.

9.3.3.1 Acta de indicios de responsabilidad penal.-

Este documento, constituye un documento público, elaborado por funcionarios públicos competentes, con la finalidad de dejar constancia del resultado del análisis

de las cuentas, operaciones o transacciones, materia de la auditoría realizada, que originan el indicio de responsabilidad penal.

El acta es un instrumento emergente que se genera para tomar las acciones oportunas, dentro de los procesos penales por peculado, principalmente respecto del presunto responsable, pues, podría producirse su fuga.

Al respecto, el artículo 65 de la LOCGE, establece que cuando por actas o informes y, en general, por los resultados de la auditoría practicada por servidores de la CGE. se establezcan indicios de responsabilidad penal, se procederá de la manera que determina el Art.65 de dicho cuerpo legal.

Cabe señalar que para la formulación y tramitación del acta no se requerirá que previamente se haya presentado el informe del examen practicado. El servidor público que intervenga en la diligencia, en forma previa a la formulación del acta, requerirá al presunto responsable del faltante, la reposición inmediata del valor. Si se realiza la reposición, se dejará constancia de ello en el informe, caso contrario formulará la correspondiente acta, expresando que se realizó el requerimiento, y se procederá de conformidad con lo señalado en la ley pertinente, así como en lo dispuesto en el Reglamento de Responsabilidades, a base del cual el departamento de Patrocinio de la CGE realizará la denuncia respectiva.

Es menester que el acta, de acuerdo con los movimientos contables, regulación y presentación del saldo, presente evidencias ciertas, respecto del delito, que permitan la cuantificación del faltante al juez de lo penal.

En el caso de que no fuere posible llegar oportunamente a resultados finales del movimiento financiero, o no hubiere sido factible hacer el requerimiento para cubrir el faltante, no será requisito formular el acta, sino un informe sobre el particular, en el que consten los hechos que dan origen al establecimiento de la responsabilidad.

9.3.3.2 Procedimientos y trámites administrativos

El Art. 66 de la LOCGE establece cual es el procedimiento ha seguir por la UAI, cuando se evidencian indicios de responsabilidad penal, debiendo en todo caso el Auditor General, considerar en el trámite administrativo lo siguiente:

- ❖ Formulación del acta o informe de indicios de responsabilidad penal.
- ❖ Trámites administrativos y legales.

Como señalamos anteriormente, de no ser cubierto el faltante, El Auditor General a base de la información del Jefe de Equipo y Supervisor que intervinieron en la auditoría, en los términos previstos por el artículo 65 de la LOCGE, comunicará inmediatamente a la CGE y al Alcalde los hechos, adoptando las medidas conducentes a obtener que el presunto responsable quede sujeto a vigilancia policial, y con sujeción a lo dispuesto en los artículos 17 y 39 del cuerpo legal antes invocado.

A base del acta o del informe remitido por el Auditor General, el Alcalde y el Procurador Sindico, formulará la denuncia correspondiente contra el presunto responsable, y remitirá oportunamente a la CGE los documentos pertinentes para dar cumplimiento con lo previsto en el Art. 212 de la Constitución Política del Estado.

La CGE por intermedio del Departamento de Patrocinio de la Dirección Jurídica y de la Dirección Regional II de la Contraloría, prepararán la denuncia y enviarán al Fiscal de la jurisdicción, un ejemplar o copia certificada del acta, para el inicio del enjuiciamiento respectivo, debiendo en todo caso realizar el seguimiento del tramite y del proceso penal.

9.4. - Memorando de antecedentes

Es el documento mediante el cual la UAI de la municipalidad, comunica a la Dirección de Responsabilidades de la CGE los hechos que ameritan el establecimiento de responsabilidades, resultante de la auditorías practicadas, así como las acciones que establece el Reglamento de Responsabilidades.

Es menester indicar que el memorando de antecedentes tiene el carácter de reservado y no tendrán acceso a éste, personas ajenas a su trámite, excepto cuando existan razones justificadas para tal efecto, previa autorización del Contralor General o por requerimiento de juez competente.

Al respecto, el Art. 12 del Reglamento de Responsabilidades establece que una vez realizada la correspondiente auditoría, de haber lugar al establecimiento de responsabilidades, se formulará el memorando de antecedentes, que contendrá la descripción de las responsabilidades de carácter administrativo, civil y los indicios de responsabilidad penal.

El memorando de antecedentes deberá contener:

- ✚ Introducción.- incluyendo:
 - Título del examen
 - Identificación del municipio
 - Alcance de la auditoría
 - Motivo del examen
 - Referencia a la orden de trabajo
 - Hacer constar los correspondientes artículos del Reglamento de Responsabilidades, así como de los artículos de la ley pertinente, dependiendo de la clase de responsabilidad establecida.
- ✚ Ordenamiento de las clases de responsabilidades.- el orden de exposición de las responsabilidades será presentado de la siguiente manera:
 - Responsabilidades administrativas
 - Responsabilidades civiles culposas: glosas y órdenes de reintegro
 - Indicios de responsabilidad penal.
- ✚ Relación de los hechos.- es la descripción y explicación clara y precisa de los hechos determinantes de las responsabilidades. A continuación se detallan los principales:
 - Título de los hechos, que dio origen a la responsabilidad, debidamente referenciado con las páginas del informe.
 - Descripción de los hechos, actividades, operaciones, y más circunstancias de las cuales se desprenda la responsabilidad.
 - Indicación de los principales documentos, tales como: comprobantes, cheques, facturas, oficios, certificaciones, entre otros., que respalden los hechos descritos.

- Referencia de los artículos de leyes, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones normativas que han sido violadas; y, mención de las cláusulas contractuales incumplidas.
- Identificación de los sujetos de responsabilidad, con indicación de sus nombres y apellidos completos, cargos, funciones o calidades y grado de participación en el hecho.
- La opinión técnica o jurídica en los casos en que se hayan obtenido tales criterios, la cual servirá de elemento de juicio o fundamento de la responsabilidad.
- En general cualquier elemento de juicio que se estime del caso para la completa comprensión de los hechos, actos u omisiones o para que la responsabilidad y su fundamento se determinen con la mayor precisión posible.

En lo concerniente a las responsabilidades administrativas, es importante que adicionalmente se detalle la siguiente información:

- ❖ Hacer constar la autoridad nominadora (Alcalde o I. Concejo Cantonal)
- ❖ Nivel de inobservancia de las disposiciones legales, reglamentarias, manuales, normas específicas de la entidad examinada, y negligencia en el cumplimiento de sus funciones específicas.
- ❖ Detalle de los artículos de la ley en el cual esta tipificado los hechos que genera sanción administrativa.

En lo atinente a las responsabilidades civiles, se hará constar la siguiente información adicional:

- * Valoración del perjuicio económico que da lugar al establecimiento de la responsabilidad, tomando en cuenta el daño emergente del hecho, acto u omisión sujeto a examen, y el lucro cesante, cuando éste puede efectivamente existir, y sea posible su cuantificación de manera objetiva.
- * Detalle pormenorizado de los egresos, bienes faltantes, pagos en exceso, con la descripción específica de: número, fecha y valor del comprobante de pago, número y fecha del cheque de pago, concepto del egreso, entre otros. Este detalle deberá adjuntarse como anexo del memorando de antecedentes, agrupándose por cada sujeto de responsabilidad.

Finalmente, en lo que tiene que ver con los indicios de responsabilidad penal, conviene se adicione la siguiente información:

- Monto del perjuicio económico e identificación de las personas presuntamente responsables del hecho, sin calificar el grado de su participación, ya que esto no le corresponde ni a la Contraloría ni a la UAI.
- Las acciones tomadas, tanto por la Auditoría Interna como por la municipalidad, respecto a la inmediata detención preventiva del presunto responsable.
- De existir faltantes cubiertos durante el curso del examen, se deberá indicar tanto el monto como la fecha real o presunta en que se produjo el faltante; a efectos de determinar el cargo de intereses, conforme lo establecido en el Reglamento de Responsabilidades.
- Si se determina la existencia de indicios graves o evidencia de cualquier acción dolosa, relacionadas con el faltante cubierto, así como acciones u omisiones no dolosas, el auditor revelará éstos y adjuntará las evidencias y pruebas suficientes para la adopción de las acciones legales que corresponda tomar al Departamento de Patrocinio.
- La expresión del acto u omisión que haya dado origen a la responsabilidad;
- La descripción de los hechos, contratos, actividades, operaciones y sus circunstancias, de los cuales se desprende la responsabilidad, referenciado con las páginas respectivas del informe;
- La identificación de los sujetos de la responsabilidad, con indicación de sus nombres y apellidos completos, funciones, cargos o calidades, domicilio, lugar habitual de trabajo y número de la cédula de ciudadanía. Se especificará el grado de participación que cada uno de ellos haya tenido en las desviaciones detectadas, y se señalarán los nombres y el cargo de la autoridad nominadora;
- La clase de responsabilidad en que, a su juicio, haya incurrido cada uno de los sujetos de la responsabilidad, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 3 de este reglamento.
- La opinión jurídica o técnica, cuando se la hubiere obtenido; y,
- En general, cualquier elemento de juicio que se estime del caso para la completa intelección de los hechos, actos u omisiones, o para que la responsabilidad y su fundamento se determinen con la mayor precisión, incluyendo las acciones tomadas por la entidad.

El memorando de antecedentes debe señalar de manera especial, el concepto y monto del perjuicio económico, tomando en cuenta el daño emergente del hecho, acto u omisión sujetos a examen, y el lucro cesante, cuando éste realmente pueda existir y sea objetivamente cuantificado.

Información Anexa.- es importante que al memorando de antecedentes se anexe la siguiente información debidamente documentada:

- ❖ Una descripción detallada del número, fecha y valor del comprobante de pago, número y fecha del cheque, concepto del egreso, nombres y cargos de los sujetos responsables, entre otros; que originaron la responsabilidad.
- ❖ Copias certificadas de los documentos de respaldo.
- ❖ Opinión técnica o jurídica
- ❖ Constancia de la notificación inicial del examen
- ❖ Copia del acta de presunción de responsabilidad penal
- ❖ Convocatoria a la conferencia final
- ❖ Acta de conferencia final
- ❖ Documentos y criterios escritos o cualquier otro documento o prueba que presenten las personas interesadas.
- ❖ Los sujetos de responsabilidad, con especificación clara y precisa de nombres y apellidos completos, período de actuación, cargos, dirección domiciliaria, lugar habitual de trabajo y número de cédula de ciudadanía.

Para tramitar el memorando de antecedentes, éste debe ser preparado por el Jefe de equipo, revisado por el Supervisor y suscrito por el Auditor General.

Una vez suscrito el informe y el memorando de antecedentes y la correspondiente documentación de soporte, el Auditor General solicitará al Director Regional de la Contraloría su revisión y aprobación adjuntando un ejemplar de tales documentos. Inmediatamente que haya sido revisados por el supervisor de la Contraloría, quien tiene la obligación de ejercer el control de calidad, y si no existen observaciones, solicitará al Auditor General la entrega de dos ejemplares adicionales de los documentos antes indicados, para el trámite de aprobación correspondiente.

En caso de devoluciones por errores dependiendo de su importancia, se tramitarán en forma directa por el Supervisor de la Contraloría o mediante oficio suscrito por el Director de la Regional de la Contraloría.

La aprobación de los informes será comunicada mediante oficio por el Director Regional, debiendo tramitar en el menor tiempo posible, caso contrario las demoras serán justificadas.

Luego, el informe de auditoría de gestión y el correspondiente memorando de antecedentes, se remitirán a la Dirección de Responsabilidades en la ciudad de Quito, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Responsabilidades.

De existir responsabilidades, la Dirección de Responsabilidades de la CGE. analizará jurídicamente el contenido de las mismas, elaborará el oficio resumen dirigido al Alcalde y Miembros del I. Concejo Cantonal, dando a conocer en el caso de la responsabilidad civil vía glosa u orden de reintegro, que se están notificando las mismas en los términos previstos en la ley pertinente.

En el caso de las responsabilidades administrativas solicitará la imposición de sanciones; y, en el indicio de responsabilidad penal, señala el delito, el sujeto activo y la designación de la autoridad que se encuentra conociendo la causa.

9.5 Emisión de títulos de crédito y cobro mediante la acción coactiva.

La Municipalidad se encargará de la emisión de títulos de crédito y recaudación de los valores respectivos a base de las resoluciones confirmadas emitidas por la CGE.

Normalmente la Dirección de Responsabilidades de la CGE. remite a la municipalidad las resoluciones ejecutoriadas del señor Contralor General por efecto de la determinación de glosas confirmadas, multas y órdenes de reintegro, las mismas que contienen en uno de sus artículos, la respectiva orden de cobro.

En la municipalidad, una vez conocidas las resoluciones por el Alcalde y Miembros de I. Conejo Cantonal, se dispondrá al Director Financiero y este al Tesorero Municipal, la emisión de los correspondientes títulos de crédito, este ultimo servidor, conforme lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal tienen la función de operar como Juez de Coactivas.

Para la emisión del título de crédito debe considerarse:

- ❖ Nombres y apellidos de la persona natural o razón social o denominación de la entidad privada o persona jurídica, que identifiquen al deudor y su dirección, de ser conocida.
- ❖ Lugar y fecha de la emisión y número que le corresponda.
- ❖ Concepto por el que se emite, con expresión de su antecedentes
- ❖ Valor de la obligación o de la diferencia exigible, según el caso
- ❖ La fecha desde la cual se cobrarán los intereses, comisiones, multas, si éstos se causaren.
- ❖ Firma del Tesorero o recaudador.

La notificación del título de crédito, el Tesorero lo realizará una vez emitido el título de crédito. El notificador municipal, procederá a notificar al deudor mediante boleta, concediéndole el término de ocho días para que proceda a cancelar la obligación.

La notificación se efectuará entregando físicamente el original de la boleta y la fotocopia del título de crédito, debiendo hacer firmar en el segundo ejemplar de la boleta de notificación como constancia de la diligencia.

El pago de la obligación se produce una vez que el deudor reciba la resolución confirmatoria y el título de crédito, cancelando el valor correspondiente, debiendo calcularse los intereses desde la fecha de la notificación de la glosa hasta el día en que realiza el pago.

Para el caso de que el deudor no cancele el título de crédito durante el tiempo previsto por la ley, el Tesorero iniciará la acción coactiva, por intermedio del Secretario – Abogado de su dependencia, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en la sección treinta del Código de Procedimiento Civil.

9.6.- Modelos y formatos en el trámite de responsabilidades

- ❖ Modelo de acta de indicios de responsabilidad penal. Anexo 47
- ❖ Modelo de memorando de antecedentes. Anexo 48
- ❖ Modelo de oficio de solicitud de trámite a la Dirección Regional de la Contraloría. Anexo 49

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política del Estado, R.O. No. 1 del 11 de agosto de 1998.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicado en el Suplemento del R.O. No. 159 del 5 de diciembre de 2005.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley 2004-34, R.O. No. 337 del 18 de mayo de 2004.
- Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Decreto 548, R.O. No. 119 del 7 de julio de 2003.
- Reglamento Sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado, expedido mediante Acuerdo No.008-CG, publicado en el R.O. No.70 del 28 de Abril del 2003.
- USAID, IAI, “SI SE PUEDE”, Marco Integrado de Control de los Recursos y los Riesgos-Ecuador CORRE, 2004.
- MALDONADO Milton K, Auditoría de Gestión, (3ra. Edi. aum.) Quito-Ecuador, 2006.
- SENGE Peter M, La quinta disciplina. Primera edición mexicana, 1998, Ediciones Granica, México.
- ROBBINS Stephen P, Comportamiento Organizacional.- Décima edición, Pearson educación. 2004, México.
- TOCULESCO Ana, Cisa, Informática, 2006, Argentina.
- WEBSTER Allen, Estadística aplicada a los negocios y la economía, (3ra. Edi, rev.), Mc Graw Hill, 2004, Colombia.
- INSITUTO AUDITORES INTERNOS, Marco para la práctica profesional de la auditoría interna, 2006, Quito-Ecuador.
- INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS, Primer Encuentro Latinoamericano de Auditores Internos 26 y 27 de mayo de 2005, Quito-Ecuador.
- INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ARGENTINA, El rol del auditor interno en los negocios del siglo XXI, parte I y II, 2004.

- GARRALDA R. Joaquín, Instituto de Empresa, La herramienta analítica DAFO, Business School, 2002.
- ALLEN David, Instituto de Empresa, las cinco fuerzas, Business School, 2002.
- GARRALDA R. Joaquín, Instituto de Empresa, La cadena de valor como herramienta analítica, Business School, 2002.
- MBA-versión III, Modulo control de gestión, Cuenca, 2006
- CAF, Corporación Andina de Fomento, Programa *Kemmerer*, Centro de estudios de mercado de capitales, 2005.
- SEC, *Information security inc, Education center*, Auditoría de sistemas basado en enfoque COBIT, Training 2006.
- ISACA Bookstore (<http://www.isaca.org/cobit> "(consulta 15-01-2007)
- OLACEFS-BID-GAO-IDI, www.olacefs.org.pa, Taller de auditoría de gestión, edición mayo 2003.
- *INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION*, Capítulo, Ecuador, www.isaca.org.ec, 2006.
- CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Acuerdo 031 CG, Manual auditoría de gestión, Quito, 2002.
- CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Auditoría gubernamental, Acuerdo 012 CG, 2003 Quito.
- CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Acuerdo 016 CG, Manual auditoría financiera, 2001, Quito.
- CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Normas de Control Interno de la Republica del Ecuador, Acuerdo No. 020-CG el 10 de Octubre del 2002.
- CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental, Acuerdo No. 919 -CG del 10 de Octubre del 2002.
- Normas Ecuatorianas de Auditoría (NEA)
- Normas Internacionales de Auditoría (NIA)

	<p>CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO DIRECCION DE PLANIFICACION Y EVALUACION INSTITUCIONAL</p> <p>PLAN DE CONTROL PARA EL AÑO: CALCULO DIAS/HOMBRE (D/H) DISPONIBLES PARA EL CONTROL</p>
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA DE: MUNICIPIO DE CUENCA.	PROVINCIA: AZUAY
CALCULO DIAS LABORABLES	
TOTAL días calendario del año	365
<u>Menos:</u>	
- Fines de semana	105
- Vacaciones y onomástico	20
- Capacitación	20
- Días feriados y festivos	10
TOTAL días deducibles	155
TOTAL DIAS LABORABLES AÑO	210
NUMERO DE PERSONAL DESTINADO AL CONTROL:	
- Supervisores.. *	.
- Personal Operativo.....	.
TOTAL DE PERSONAL	.
DIAS LABORABLES FUNCIONARIOS = DIAS-HOMBRE	
- Supervisores.....	.
- Personal Operativo.....	.
TOTAL DIAS-HOMBRE (D/H)	.
DISTRIBUCION DE LOS DIAS / HOMBRE DISPONIBLES:	
- Arrastres	D/H
- Actividades Planificadas	D/H
- Imprevistos	D/H
TOTAL DIAS/HOMBRE (D/H)	D/H

Fuente: CGA, oficio circular No. 035985-DCA1, 2005 Director Coordinacion de Auditoria Internas.

ANEXO No. 7

CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO
INFORME DE AUTOEVALUACION SEMESTRAL DEL CUMPLIMIENTO
PLAN DE CONTROL

AUDITORIA INTERNA DEL MUNICIPIO DE CUENCA

Semestre:

1. DATOS GENERALES

1.2.- PERSONAL DE CONTROL DISPONIBLE.

Nivel	Número
Auditor General	
Supervisor	
Jefe de equipo	
Operativos	

1.2. NÚMERO DE AUDITORIAS POR ORIGEN SEGÚN EL PLAN APROBADO AÑO:

GRUPO DE AUDITORIAS	1er. Semestre	2do. Semestre	Total año:	Porcentaje (%)
Arrastres				
Planificados				
SUBTOTAL				
Imprevistos				
TOTAL				

2. DETALLE DE AJUSTES REALIZADOS AL PLAN DE CONTROL EN EJECUCION:

AUDITORIAS	Según Plan año:	Ajustes tramitados	Plan ajustado al
Arrastres			
Planificados			
SUBTOTAL			
Imprevistos			
TOTAL			

De ser necesario presentar anexos.

(4) Días laborables utilizados entre la fecha de inicio y la fecha de lectura o comunicación de resultados.

(*) Presentar el detalle de auditorias por cada grupo que corresponda al plan del año....., que presenten y hayan presentado desfases en el trabajo de campo.

PRINCIPALES CAUSAS DE LOS DESFASES

1.
2.

5. DETALLE DE LOS EXAMENES CON DESFASE EN EL PLAZO PARA EL ENVIO DEL INFORME PARA SU APROBACION – PLAN DE CONTROL AÑO:

.....

ENTIDAD	No. O/T y fecha	Período Analizado	Fecha Inicio	Fecha de Conf. Final	Fecha envío A la aprobación	Días laborables utilizados (*)	Diferencia 40 días utilizados
ARRASTRES							
PLANIFICADOS							
IMPREVISTOS							
T O T A L							

(*) Días laborables utilizados en el envío a la aprobación a partir de la fecha de la conferencia final.

PRINCIPALES CAUSAS DE LOS DESFASES

1.
2.
3.

Fuente: CGE. CGA, oficio circular No. 035985-DCA1, 2005 Director Coordinación de Auditoria Internas.

ANEXO No. 9

ORDEN DE TRABAJO PROVISIONAL

OFICIO: _____
ORDEN DE TRABAJO No. _____
FECHA: Cuenca, _____

Señores

SUPERVISOR DEL EQUIPO

JEFE DE EQUIPO

AUDITOR

Ciudad

De mis consideraciones:

De conformidad con el Plan de Actividades de la Unidad de Auditoría Interna para el presente año, dispongo a ustedes la realización de la “Auditoría a la Gestión de.....”, de la Municipalidad de Cuenca.

El alcance del examen cubre los últimos seis meses y se relaciona con el clima organizacional (factores internos) y el análisis del entorno (factores externos) del componente recursos humanos. Así como también el conocimiento general del proceso administrativo, el cumplimiento de disposiciones legales, la misión, visión, objetivos, metas, estrategias, políticas y acciones realizadas por la Entidad, la evolución preliminar del sistema de control interno y la determinación de componentes a base de los objetivos y enfoque de la auditoría.

De acuerdo al cronograma de actividades, el examen se ha previsto un tiempo de duración de 60 días laborables.

El producto a obtenerse en esta fase, es realizar un conocimiento general y un diagnóstico de la Entidad, determinando las áreas de resultado clave (ARC), a base del cual se emitirá un reporte de avance de esta primera etapa.

Atentamente,

AUDITOR GENERAL

ANEXO No. 10

NOTIFICACION INICIO DE AUDITORIA

MEMORANDO No.

ASUNTO : Notificación inicio de auditoria de gestión

DE: AUDITOR GENERAL

PARA: ...(Nombres y Apellidos del notificado).....

FECHA: Cuenca,.....

De conformidad con lo previsto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 10 del Reglamento de Responsabilidades, notifico a usted que la Unidad de Auditoría Interna, viene realizando, una “Auditoria de Gestión a, de la Municipalidad de Cuenca, con cargo al Plan de Actividades para el año, (Planificado o Imprevisto).

El alcance comprende el período deldedey el dede

Solicito su documentación e información que el caso amerite, así como prestar las facilidades requeridas al equipo encargado del desarrollo de la Auditoria

Atentamente,

AUDITOR GENERAL

ANEXO No. 11

NOTIFICACION POR LA PRENSA

**MUNICIPALIDAD DE CUENCA
UNIDAD DE AUDIORIA INTERNA**

De conformidad con lo que disponen los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 21 de su Reglamento por desconocer sus domicilios, notifico a: (Incluir nombres y apellidos completos seguido de los Nos. de cédula de ciudadanía y denominación del cargo o condición que representan)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

....., que la Unidad de Auditoria Interna del Municipio de Cuenca viene realizando, una Auditoria de gestión a por el período comprendido entre eldedely elde del Particular que le (s) comunicamos con el objeto de que nos proporcione los elementos de juicio que estime del caso, y ejerza los derechos que la ley le otorga.

Atentamente,

AUDITOR GENERAL

ANEXO No. 12

DATOS PERSONALES DE FUNCIONARIOS Y EX_FUNCIONARIOS

NOMBRE	CEDULA IDENT.	INGRESO	SALIDA	DIRECCION DOMICILIA.	CARGO DESEMPEÑA.

ANEXO No. 13

VISITA PREVIA

- 1) Nombre de la Entidad, Componente, Programa, Proyecto.....
- 2) Dirección:.....
- 3) Teléfono:.....

- 4) Fecha de creación:.....
- 5) Organigrama estructural:.....
.....
.....
.....
- 6) Objetivos de la Entidad, Componente, Programa, Proyecto:
.....
.....
- 7) Ex_funcionarios y funcionarios principales (incluye concejales y ex concejales)
(anexo)
- 8) Información Financiera:.....
.....
- 9) Sistema de Control Interno:.....
.....
- 10) Generales:
.....
.....
.....
.....

- 11) RECURSOS Y TIEMPO REQUERIDOS
- 1) Recursos que se requieren: a)
Humanos:..... b)
- Materiales:.....
- 2) Tiempo estimado: a) Días
calendario:..... b) Días laborables

ANEXO No. 14

DIAGNOSTICO FODA AMBIENTAL

COMPONENTE: Municipio de Cuenca

FACTORES INTERNOS		FACTORES EXTERNOS	
Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> * Importantes recursos naturales del Cantón y la Ciudad, en buen estado de conservación. * Traslado de competencias del transporte de la Policía Nacional a la Municipalidad (control vehicular) * Existen procesos de depuración de contaminantes del agua (planes maestros) * Adecuado manejo de residuos sólidos (Santa Ana). * Creación de la Corporación Municipal "Cuencaire". * Importante cantidad de profesionales de cuarto nivel conocedores de gestión ambiental y áreas protegidas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Falta formación ambiental en colegios universidades. * Manejo inadecuado de las cuencas hidrográficas del cantón. * Baja capacidad de control ambiental. * Falta de políticas ambientales. * Limitados recursos municipales para el medio ambiente. * Manejo inadecuado de áreas protegidas (Cajas, Mazan) 	<ul style="list-style-type: none"> * Posibilidad de conseguir recursos internacionales para protección ecológica. * Se cuneta con entidades de planificación y control del medioambiente. * Existen leyes y ordenanzas de protección ambiental. * Disposición de las parroquias para trabajar en la protección del medioambiente. * Transferencia de competencias del Estado hacia la municipalidad de la gestión de medio ambiente. * Incremento sostenido de personas e instituciones con cultura de conservación ambiental. * Gran variedad de Ecosistemas y contrastes (paramos, bosques, etc en el Cantón) * Capacidad turística de áreas protegidas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Degradación y contaminación del medio ambiente. * Altos niveles de ruido * Contaminación del agua y del suelo. * Contaminación de fuentes hídricas. * Incumplimiento de ordenanzas. * -Conflictos en el uso de suelo. * Falta de planificación de áreas protegidas. * Falta de cultura de reciclaje.

Fuente : SEGEPLAN municipio de Cuenca

ANEXO No. 15

DIAGNOSTICO FODA ECONOMICO

COMPONENTE: Municipio de Cuenca

FACTORES INTERNOS		FACTORES EXTERNOS	
Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> * Cuenca patrimonio cultural de la Humanidad. * Personal y profesionales calificados de la PEA de Cuenca. * Existencia de redes de comercialización y producción. * Importante infraestructura turística. * Desarrollo de centros de atracción turística (Barranco, Cajas). * Gran variedad artesanal festividades religiosas y populares. * Eficiente infraestructura de telecomunicación. * Sistemas financieros alternativos, cooperativas de ahorro y crédito y emigrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> * Baja inversión local, y financiamiento en PYMES. * Bajos niveles de utilización de las TIC`s en los procesos educativos y productivos. * Desarrollo tecnológico retrasado en los diferentes procesos productivos. * Deficiente planificación y políticas de turismo cantonal * Productos no competitivos. * Falta de políticas que generen la actividad agropecuaria * Microempresas no pueden competir con gran empresa local nacional e internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> * PYMES generadora de fuentes empleo. * Apertura de nuevos mercados. (Perú, Colombia, etc.) * Existencia de políticas nacionales y locales para la promoción del turismo * Leyes de protección laboral. * Remesas dinamizan economía local. * Creación de entidades de emprendimiento. * Potencial turístico de cuenca es significativo. * Importantes procesos de descentralización y modernización. * Incremento del empleo por la construcción de infraestructura municipal con créditos internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Disminución de oferta de mano de obra calificada por la migración * Incremento del desempleo, subempleo y del empleo informal. * -Inestabilidad Política. * Disminución de las actividades tradicionales (artesanías) * Falta de fomento industrial.

Fuente: SEGEPLAN municipio de Cuenca

ANEXO No. 16

DIAGNOSTICO FODA POLITICO

COMPONENTE: Municipio de Cuenca

FACTORES INTERNOS		FACTORES EXTERNOS	
Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> * Importante cobertura de servicios de infraestructura. * Logros importantes en nuevas prácticas de gestión municipal. * Personal técnico municipal experimentado y especializado. * Experiencias exitosas en descentralización (Empresas municipales) * A diferencia del Gobierno Central, estabilidad política del gobierno local. * Eficientes empresas municipales. * Prácticas de presupuestos participativos 	<ul style="list-style-type: none"> * Débiles procesos de gestión en las juntas parroquiales * Capacidad gerencial de los ejecutivos municipales. * Falta de procesos participativos de contraloría social. * Ordenanzas desactualizadas y pendientes de emitir por nuevas competencias. * Relativa vinculación funcional y operativa entre el Municipio, sus empresas, las juntas parroquiales y las organizaciones barriales. * Poca participación ciudadana y comunitaria en las decisiones del municipio. * Lentitud burocrática de los procesos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Autonomía otorgada por la Constitución. * Imagen positiva de gestión municipal tanto local, nacional e internacional. * Procesos transparentes y de responsabilidad. * Voluntad política del concejo cantonal para llevar adelante la descentralización desde y hacia el Municipio. * Propensión de la administración municipal a crecer tecnológicamente en sistemas de información y comunicación. * Existencia de instituciones públicas y privadas de gran aporte al desarrollo local. * Ley de descentralización vigente. 	<ul style="list-style-type: none"> * Debido al centralismo el gobierno central no cumple con las obligaciones de transferir recursos previstos en las leyes. * Procesos de descentralización sin acompañamiento de recursos. * Exagerado centralismo y concentración de competencias. * Resistencia a cumplir las normas municipales * Mala imagen y desgaste creciente del sistema burocrático centralista.

Fuente: SEGEPLAN municipio de Cuenca

ANEXO No. 17

DIAGNOSTICO FODA SOCIAL Y CULTURAL

COMPONENTE: Municipio de Cuenca

FACTORES INTERNOS		FACTORES EXTERNOS	
Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
* Existe el Consejo de Seguridad Ciudadana * Mejores indicadores de salud comparados con la media nacional. * Centros educativos de prestigio * Existencia de tasa de seguridad ciudadana para financiar y modernizar este sector. * Eventos culturales internacionales bienal de pintura. * Calidad académica en nuestras universidades. * Mejores indicadores de salud comparados con la media nacional. * Existe la Defensoría del Pueblo. * Existencia del consejo de salud. * Código y Ordenanza de la niñez y adolescencia.	* El sistema de seguridad y control policial no brinda garantías a la ciudadanía. * -Falta de coordinación entre Municipio, MBS e INNFA. * Modelo de atención y protección social municipal fragmentada. * Falta de políticas culturales municipales. * Falta de aprovechamiento del potencial cultural y turístico de Cuenca. * Modelo de atención de salud municipal descoordinado con los del gobierno central y privado. * Cultura de salud municipal no orientada a la prevención. * Limitados recursos para la cultura. * Falta de un Sistema protección a ciudadanos en condiciones vulnerables. * Falta de definición de competencias entre la Dirección de desarrollo Social y Acción Social municipal	* Habilidades y costumbres artísticas de la ciudadanía . * -La existencia de remesas dinamizan el sector de la construcción y el comercio. * Nueva ordenanza de protección a discapacitados. * Capacidad de innovación y diversidad cultural. * Incremento progresivo de la delincuencia en Cuenca * Migrantes retornan con conocimientos, habilidades, tecnología y fondos para invertir. * Existencia de organismos culturales públicos y privados defensoras de los derechos de población excluida * -Organizaciones y lideres en distintos sectores del Cantón. * Existencia de organizaciones civiles y religiosas que trabajan con la población y juventud desprotegida	* Pérdida de la identidad cultural. * Bajo interés por el arte popular. * Inmigración de delincuentes de otras provincias. * Formación de grupos marginales * Incremento de la migración y perdida de valores familiares. * Desarrollo cultural sin planificación a largo plazo y sin participación ciudadana. * Falta de cobertura de los servicios sociales municipales en atención a discapacitados, niños y discapacitados * Sistema educativo no considera la con igualdad de oportunidades, para mujeres, discapacitados.

ANEXO 18

DIAGNOSTICO FODA TERRITORIAL

FACTORES INTERNOS		FACTORES EXTERNOS	
Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> * Conservación centro histórico y otras áreas de valor histórico. * Se ha promovido importantes cambios en el sector transporte por la parte de la UMT. * EMUVI empresa municipal encargada de dotación de vivienda de interés social. * Programas importantes de pavimentación y adoquinado en ejecución. * Proyectos de construcción de pasos deprimidos y distribuidores de tráfico. * La municipalidad cuenta con un plan de transito y transporte con una red integrada. * Importante renovación de la flota de buses urbanos "Tipo" 	<ul style="list-style-type: none"> * La infraestructura vial cantonal restringe el desarrollo económico del cantón. * Descoordinación y manejo de sistemas de información y tecnología, heterogénea para fines de planificación municipal. * Deficientes condiciones de tránsito y transporte del cantón * Carencia de una política municipal integral que regule y determine suelos aptos para construir vivienda de interés social. * Plan de ordenamiento territorial incompleto. * Carencia de planificación vial a largo plazo. * Falta de planificación territorial en varias parroquias rurales del Cantón 	<ul style="list-style-type: none"> * Traslado de competencias de transporte del Gobierno al Municipio, incluido el control. * Desarrollo de importantes componentes del ordenamiento territorial del Cantón. * Ordenanza con determinaciones para el uso y ocupación del suelo. * La municipalidad cuenta con planes de ordenamiento territorial de varias parroquias rurales. * La municipalidad cuenta con un importante sistema de información territorial (catastro) * Ubicación geográfica estratégica. * Tamaño de la ciudad manejable 	<ul style="list-style-type: none"> * Expansión urbana hacia zonas agrícolas y de protección forestal * Deficiente cultura y educación vial de los ciudadanos. * Ocupación de áreas no aptas para ser urbanizadas con vocación agrícola. * Descoordinación del Estado, Municipio y Consejo provincial con competencias en la vialidad. * Resistencia al cambio de transportistas y operadoras de tránsito. * La falta de criterio empresarial en el manejo de las Empresas de Transporte

Fuente: SEGEPLAN, municipio de Cuenca

ANEXO No. 19

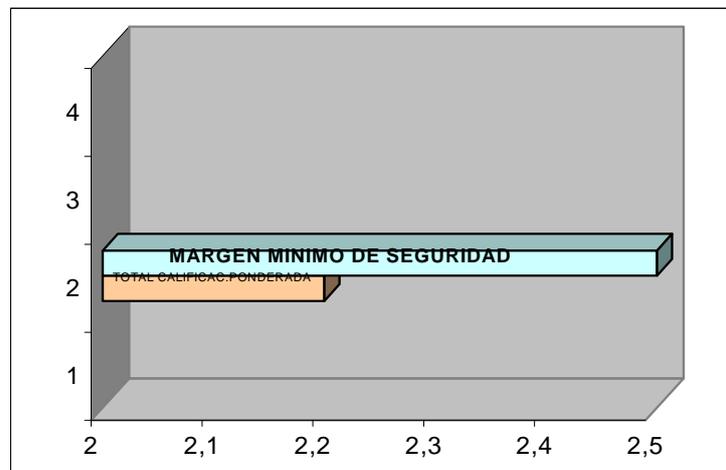
MATRIZ DE ANÁLISIS ORGANIZACIONAL (Factores Internos)

FORTALEZAS - DEBILIDADES

COMPONENTE: Recursos Humanas

SUBCOMPONENTE: Selección de Personal

FACTORES INTERNOS	PONDE- RACION	CLASIFICA. CLASIFICA.	CALIFI- CACION	CALIFICACIÓN PONDERADA
DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTA. SPECIFICA	20%	FORTALEZA	4	0.8
COMPROMISOS POLÍTICO E INFLUENCIAS	20%	DEBILIDAD	1	0.2
EXPERIENCIA ACUMULADA DE LA UNIDAD DE R.H.	10%	FORTALEZA	3	0.3
PLANIFICACIÓN DE NECESIDADES DE PERSONAL	10%	DEBILIDAD	1	0.1
SE CUENTA CON ORGANISMO GREMIALES	10%	FORTALEZA	3	0.3
LIDERAZGO EN LA UNIDAD DE RECUR. HUMANOS	10%	DEBILIDAD	1	0.1
IRRACIONAL UTILIDAD DE RECURSOS HUMANOS	10%	DEBILIDAD	2	0.2
LIMITADOS RECURSOS TECNOLÓGICOS	5%	DEBILIDAD	2	0.1
AUSENCIA FRECUENTE DEL TITULAR DE REC. HUM.	5%	DEBILIDAD	2	0.1
TOTAL	100%			2.2
ESCALA DE VALORES				
1. DEBIL GRAVE	3. FORTALEZA MENOR			
2. DEBIL CONTROLABLE	4. FORTALEZA IMPORTANTE			



ANEXO No. 20

MATRIZ DE ANÁLISIS DEL ENTORNO (Factores Externos)

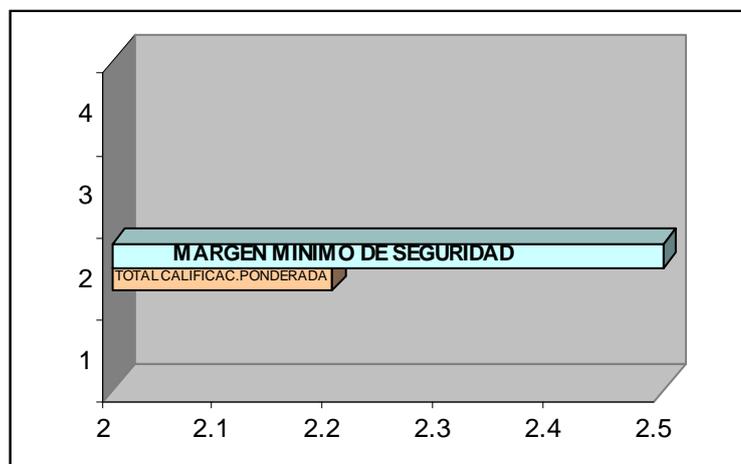
OPORTUNIDADES - AMENAZAS

COMPONENTE: **RECURSOS HUMANOS**

SUBCOMPONENTE: **SELECCIÓN DE PERSONAL**

FACTORES INTERNOS	PONDERACION	CLASIFICACION	CALIFICACION	CALIFICACIÓN PONDERADA
AUTONOMIA OTORGADA POR LA CONSTITUCIÓN	25%	OPORTUNIDAD	4	1
PRESION Y COMPROMISOS POLÍTICOS	20%	AMENAZA	1	0.2
MERCADO LABORAL COMPETITIVO	15%	OPORTUNIDAD	3	0.45
BAJOS NIVELES REMUNERATIVOS	15%	AMENAZA	2	0.3
CORRUPCION Y PERDIDA DE CONFIANZA CIUDADANA	15%	AMENAZA	1	0.15
ACTITUD DEL COMPETIDOR	10%	AMENAZA	2	0.2
TOTAL	100%			2.3

ESCALA DE VALORES	
1. AMENAZA CRITICA	3. OPORTUNIDAD MENOR
2. AMENAZA CONTROLABLE	4. OPORTUNIDAD DE ÉXITO



ANEXO No. 21

MARCO INTEGRADO DE CONTROL DE LOS RECURSOS Y LOS RIESGOS DEL MUNICIPIO DE CUENCA (MICORRE-MC)

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

- ✚ Honestidad y responsabilidad,
- ✚ Eficacia y eficiencia en las operaciones,
- ✚ Fiabilidad de la información,
- ✚ Salvaguarda de los recursos; y,
- ✚ Cumplimiento de las leyes y normas.

Componentes que conforman el Control Interno Municipal:

1. Ambiente Interno de Control
2. Establecimiento de Objetivos
3. Identificación de Eventos
4. Evaluación de Riesgos
5. Respuesta a los Riesgos
6. Actividades de Control
7. Información y Comunicación
8. Supervisión y Monitoreo

A continuación se desglosa el MICORRE-MC, en forma detallada para cada factor que es parte de los componentes definidos.

COMPONENTE: AMBIENTE INTERNO DE CONTROL

Factor	Implementación
Integridad y valores éticos	<ul style="list-style-type: none">❖ Código formal de ética corporativa (la ética es rentable)❖ Cumplimiento de la ley de transparencia y canales de comunicación interna y externa a servidores y comunidad.❖ Sanciones para directivos y empleados que violen el código, acompañado de los mecanismos que animen denunciar presuntas violaciones y las acciones disciplinarias contra quienes conscientemente no denuncien las infracciones.
Filosofía y estilo de la alta dirección.	<ul style="list-style-type: none">❖ La filosofía y estilo de la alta dirección se reflejan en la forma en que establece las políticas, objetivos, estrategias, su difusión y la responsabilidad de informar sobre su cumplimiento; el compromiso hacia el cumplimiento de leyes, normas y otras regulaciones aplicables; los niveles de riesgos que

	<p>acepta, presentación de la información financiera y de gestión.</p>
<p>Concejo de Administración y comités.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Observancia de la Constitución, ley Orgánica de Régimen Municipal y demás leyes. ❖ Actualización de Ordenanzas y Reglamentos. ❖ Discusión y aprobación de Ordenanzas, acuerdos y resoluciones. ❖ El cabildo debe ser integrado y organizado de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
<p>Estructura organizativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Actualización de la Ordenanza de la Estructura Orgánica. ❖ Actualización del Reglamento Orgánico Funcional (Organigramas) ❖ Manual de funciones y procesos
<p>Autoridad asignada y responsabilidad asumida</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ El manual de funciones por puesto debe definir los perfiles, requerimientos y responsabilidades asignadas al personal en las diferentes posiciones administrativas. ❖ Anualmente RR.HH. efectuará una evaluación del desempeño individual del personal, con las funciones y responsabilidades asignadas y asumidas y objetivos institucionales.
<p>Gestión de capital Humano</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Conformación del Comité de RR. HH para la evaluación del desempeño, sanciones disciplinarias por violaciones de la conducta esperada. ❖ La administración del talento humano deben relacionarse con efectivas acciones de clasificación, valoración, reclutamiento, selección, contratación, formación, evaluación, remuneración y estímulos del personal. ❖ El Alcalde y los directores deben orientar al personal en cada uno de sus ámbitos; la misión, visión, institucional para alcanzar los objetivos en base de un plan de motivación. Así como las políticas, sistemas y procedimientos. ❖ Debe definirse un plan de incentivos en relación con los objetivos y logros alcanzados. ❖ Identificar los requerimientos de especialización del personal en áreas técnicas y de servicio. ❖ La dirección de Recursos Humanos debe programar y ejecutar talleres de motivación y sensibilización del personal.

Responsabilidad y Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Todos los niveles de la organización municipal deben poner a disposición de la ciudadanía y otros usuarios internos y externos, la información que manda la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. ❖ Instaurar una cultura institucional dirigida a la responsabilidad. ❖ Producción de informes comparativos entre lo planificado y lo ejecutado.
COMPONENTE: ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS	
Factor	Implementación
Objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Difundir la visión y misión del PEC de acuerdo con el Plan de Gobierno Local, al personal interno y la comunidad, luego de su revisión y validación. ❖ El alcalde y los Directores fijarán los objetivos estratégicos, formularán las estrategias y establecerán los objetivos operativos para su cumplimiento. ❖ Los responsables de las diferentes unidades administrativas de la Municipalidad deberán preparar indicadores de gestión institucionales que sean medibles, cuantificables y evaluables y que permitan relacionar con las metas, objetivos y actividades planificadas con las ejecutadas. ❖ Los POA deben ser evaluados trimestralmente a fin de tomar las acciones correctivas. ❖ Vinculación de los diferentes niveles de la organización municipal con los objetivos estratégicos y estrategias. ❖ La eficacia con que los objetivos de los organismos e instituciones se comunican a sus miembros. ❖ Fijar los tiempos y responsables del cumplimiento de objetivos a base de indicadores de gestión, los informes y reportes sobre su cumplimiento.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Fijar objetivos específicos (operativos, de información y cumplimiento) en los diferentes niveles y actividades municipales tales como; direcciones, unidades y secciones. ❖ Establecer indicadores de gestión para medir factores críticos de éxito en cada unidad, función o departamento y a sus integrantes. ❖ Debe fijarse por cada proyecto, actividad, departamento, unidad, sección el tiempo/período, responsables, recursos, productos, etc. para cumplir los objetivos. ❖ El personal en todos los niveles debe alcanzar el

	<p>suficiente entendimiento de los objetivos municipales.</p>
<p>Relación entre objetivos y componentes del MICORRE-MC</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Mantener una visión municipal integral sobre los objetivos estratégicos, de operación, de información y de cumplimiento con los componentes del CORRE, en todos los niveles de la organización. ❖ Compromiso de la alta dirección y de todos los niveles de la organización municipal para alcanzar los objetivos. ❖ Relacionar los objetivos y componentes del CORRE con la estructura orgánica municipal de la entidad. ❖ Rotación de personal asignado a operaciones en funciones clave que garanticen el funcionamiento apropiado del municipio en la prestación de sus servicios. ❖ En razón de que la Municipalidad está asumiendo nuevas competencias, se debe actualizar el marco normativo que viabilice las mismas.
<p>Consecución de objetivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ El CORRE proporciona una seguridad razonable de que la Administración y el Concejo Cantonal en su papel de supervisión, estén informados oportunamente del progreso de la entidad en su camino hacia el logro de los objetivos. ❖ Requerir periódicamente los informes de cumplimiento de de objetivos para conocimiento del Alcalde y Directores. ❖ Implantar mecanismos de calidad en la supervisión en todos los niveles. ❖ Incorporar controles en los procesos que aseguren el cumplimiento de las normas establecidas. ❖ Informes de cumplimiento de indicadores y estándares. ❖ Evaluación trimestral del POA a fin de tomar las acciones correctivas.

Riesgo aceptado y nivel de tolerancia.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Fijación del riesgo aceptado para los objetivos establecidos. ❖ Apoyo del Alcalde y Directores para determinar el nivel de riesgo aceptable y su tolerancia. ❖ Supervisión y evaluaciones internas para medir la razonabilidad de los niveles de riesgo aceptado así como su tolerancia, con base en los resultados obtenidos. ❖ Calidad de los sistemas de información para medir la forma en que se alcanzan los estándares y su relación con el cumplimiento de los objetivos municipales. ❖ Atención de los directivos a los cambios ocurridos entre el riesgo aceptado y los resultados.
--	---

COMPONENTE: IDENTIFICACION DE EVENTOS

Factor	Implementación
Factores internos y externos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Riesgo es la posibilidad de que un evento ocurra y afecte adversamente el cumplimiento de los objetivos. Los riesgos pueden ser: de reputación, de mercado, de crédito y el operacional con sus divisiones. ❖ Los eventos abarcan desde lo evidente a lo desconocido y sus efectos, desde lo que no trae mayores consecuencias a lo muy significativo. ❖ Determinar factores de riesgo externos (Económicos, medioambientales, políticos, sociales y tecnológicos) e internos (Infraestructura, personal, procesos y tecnología) por la alta dirección. ❖ Establecer mecanismos para identificar eventos de riesgos internos y externos. ❖ Identificar todos los riesgos importantes que pueden impactar sobre cada objetivo relevante establecido para las distintas actividades. ❖ Participación de los funcionarios y empleados clave en la determinación de los factores de riesgo.
Identificación de eventos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Implantar técnicas para la identificación de eventos tales como: Inventario de eventos, análisis interno, talleres de trabajo y entrevistas, análisis del flujo del proceso e identificar eventos con pérdidas. ❖ Implantar mecanismos en la organización, para identificar eventos que puedan afectar el logro de los objetivos. ❖ Participación de servidores municipales en la identificación de eventos.

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Establecer mecanismos de difusión para la identificación de eventos. ❖ Implantar mecanismos de actualización e investigación de nuevos acontecimientos.
Categorías de eventos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo de la dirección a las acciones orientadas a categorizar los eventos relacionados con la misión de la municipalidad. ❖ Ordenar y sistematizar los eventos identificados. ❖ Relacionar las categorías de eventos con los objetivos. ❖ Implantar políticas y procedimientos para informar a los miembros de la organización sobre las categorías de eventos y su relación con los objetivos.
COMPONENTE: EVALUACION DE RIESGOS	
Factor	Implementación
Estimación de probabilidad de impacto.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluar los riesgos periódicamente para conocer la forma en que los eventos potenciales impactan en la consecución de objetivos municipales. ❖ Evaluar los acontecimientos desde la perspectiva de la probabilidad e impacto, a base de métodos cualitativos y cuantitativos. ❖ Implantar una metodología para establecer las probabilidades y los impactos. ❖ Planeación y ejecución de estudios de probabilidades e impactos de los riesgos. ❖ Validar la calidad de la evidencia recopilada de los estudios efectuados.
Evaluación de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Implantar técnicas de evaluación de riesgos que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos tales como: benchmarking, modelos probabilísticos y modelos no probabilísticos. ❖ Uso de la información provista por el establecimiento de objetivos e identificación de eventos para evaluar los riesgos. ❖ Involucramiento de la dirección en la evaluación de los riesgos. ❖ Calidad de la documentación recopilada de los estudios efectuados. ❖ Transparencia de la información sobre los resultados de la evaluación del riesgo.
Riesgos originados por los cambios.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Monitorear los nuevos riesgos municipales, originados por cambios que pueden afectar la consecución de los objetivos tales como: cambios en el entorno operacional, en el contexto económico, legal y social; nuevo personal, sistemas de información nuevos o modernizados, rápido crecimiento de la organización, tecnologías modernas, nuevos servicios y actividades,

	<p>reestructuraciones internas, transacciones con el extranjero.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Implantación de mecanismos para identificar y reaccionar ante los cambios que pueden afectar al Municipio de una forma más dramática y duradera, y que pueden requerir la intervención de la alta dirección. ❖ Sistema de información interna y externa para conocer los hechos que pueden generar cambios. ❖ Calidad de los sistemas de información y comunicación.
COMPONENTE: RESPUESTA A LOS RIEGOS	
Factor	Implementación
Categoría de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluación de la probabilidad e impacto del riesgo, así como los costos y beneficios. Se debe seleccionar aquella que sitúe el riesgo residual dentro de la tolerancia del riesgo establecida. ❖ La Dirección determinará la cartera de riesgos, y si el riesgo residual global concuerda con el riesgo aceptado por la entidad. ❖ Establecer las respuestas a los riesgos identificados, tales como: Evitar, Reducir, Compartir y Aceptar los riesgos. ❖ Implantar mecanismos para analizar las alternativas de adopción de decisiones. ❖ Análisis de la evidencia que respalda el análisis de alternativas. ❖ Apoyo de la dirección a las acciones orientadas al estudio de alternativas.
Decisión de respuestas	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Para decidir la respuesta a los riesgos, el Alcalde y los Directores deberían considerar; los costos y beneficios de las respuestas potenciales, las posibles oportunidades para alcanzar los objetivos de la entidad. ❖ Participación de los niveles de organización que tienen conocimientos especializados de las diferentes áreas del Municipio. ❖ Comunicar a los diferentes miembros de la organización, las decisiones adoptadas.
COMPONENTE: ACTIVIDADES DE CONTROL	
Factor	Implementación
Integración a decisiones sobre riesgos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ El Alcalde y los Directores a base de las respuestas al riesgo seleccionadas, implantarán mecanismos de control para disminuir los riesgos y alcanzar los objetivos estratégicos, operacionales, información y cumplimiento. ❖ Se establecerá una matriz que relacione los riesgos seleccionados con los controles

	<p>establecidos con el objeto de brindar una seguridad razonable de que los riesgos se mitigan y de que los objetivos se alcanzarán.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Se formulará una matriz relacionando los riesgos y los controles con los objetivos en sus diferentes jerarquías.
Principales actividades de control	<ul style="list-style-type: none"> ❖ El Alcalde emitirá políticas y procedimientos de las actividades de control, en todos los niveles de la organización encargados de ejecutarlos. ❖ Las actividades de control, deben incluir los controles preventivos, detectives, manuales informáticos y de dirección. ❖ El Alcalde, Directores y demás niveles municipales implantarán actividades de control en función de los riesgos y objetivos, tales como: revisiones y supervisiones, gestión directa de funciones o actividades, procesamiento de la información, repetición, validación, aseguramiento, especialización funcional, controles físicos, indicadores de rendimiento y segregación de funciones.
Controles sobre los Sistemas de Información.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Emisión de un plan estratégico de tecnologías de información que guarde relación con los objetivos municipales y la gestión de los riesgos. ❖ Implantar actividades de control de los sistemas de información que incluyan a las fases informatizadas dentro del software para controlar el proceso. ❖ Establecer controles generales sobre la gestión de la tecnología de información, su infraestructura, la gestión de seguridad y la adquisición, desarrollo y mantenimiento del software. ❖ Implantar controles de aplicación relacionados con la integridad, exactitud, autorización y validez de la captación y procesamiento de datos. ❖ Se aplicarán controles de aplicación tales como: captación de errores en los datos, dígitos de control, listados predefinidos de datos, pruebas de razonabilidad de datos y pruebas lógicas.
COMPONENTE: INFORMACION Y COMUNICACIÓN	
Factor	Implementación
Cultura de Información en todos los niveles	<ul style="list-style-type: none"> ❖ El componente dinámico del CORRE es la “información y comunicación” ya que comunica el ambiente de control interno con la supervisión con la evaluación del riesgo y las actividades de control.

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Establecer una comunicación en sentido amplio, que facilite la circulación de la información tanto formal como informal en varias direcciones, es decir ascendente, transversal, horizontal y descendente. ❖ El Alcalde debe disponer a todo el personal la responsabilidad de compartir la información con fines de gestión y control. ❖ Los informes deben reunir atributos tales como cantidad suficiente para la toma de decisiones, Información disponible en tiempo oportuno, datos actualizados y que correspondan a fechas recientes. ❖ El sistema de información (interna y externa) es necesaria en todos los niveles municipales para identificar, evaluar y responder a los riesgos y por otro parte dirigir la entidad y conseguir sus objetivos. ❖ La información de las operaciones sustantivas y adjetivas deben producirse periódicamente, y difundirse en forma sistemática a los niveles responsables de la gestión municipal. ❖ Es importante comunicar al personal de la empresa sobre los resultados periódicos de las direcciones y unidades de operación para lograr su apoyo, en la consecución de los objetivos municipales. ❖ Implantación de políticas municipales de información y comunicación y su difusión en todos los niveles.
Herramienta para la supervisión	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La información municipal debe constituirse en la principal herramienta de supervisión, ya que es la pauta para conocer la forma en que se han logrado los objetivos, metas e indicadores. ❖ Establecer políticas y procedimientos en los niveles de autoridad y responsabilidad y su relación con la información que debe recibir. ❖ El suministro de información debe ser adecuado y suficiente con la debida oportunidad, permitiéndoles cumplir con sus responsabilidades de forma eficaz y eficiente.
Sistemas estratégicos e integrados	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Los sistemas de información municipal debe ser ágiles y flexibles para integrarse eficazmente con la comunidad y terceros vinculados. ❖ Los sistemas de información deben integrar la totalidad de operaciones, permitiendo que en tiempo real el Alcalde, Directores y demás servidores accedan a la información financiera y operativa, para controlar las actividades municipales. ❖ La mayor dependencia de los sistemas de información a niveles estratégico y operativo

	<p>genera nuevos riesgos, tales como; fallas de seguridad, fraudes informáticos que deben integrarse en la gestión de riesgos corporativos del Municipio.</p>
Confiabilidad de la información.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La información, además de oportuna, debe ser confiable. ❖ El flujo de información en tiempo real, debe ser coherente con el ritmo de trabajo especialmente del Alcalde y Directores, evitando la “sobrecarga de información”. ❖ La información debe ser de calidad e incluye; que su contenido es adecuado, es oportuna, está actualizada, es exacta, está accesible. ❖ La información de calidad debe identificar los riesgos sobre errores o irregularidades, a través de los controles establecidos. ❖ Mecanismos de control por parte de la auditoría interna para evaluar los procesos y los sistemas de información.
Comunicación interna.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La comunicación interna sobre procesos y procedimientos debe alinearse con la cultura deseada por el Alcalde y dirección. ❖ El Alcalde y Directores comunicara, los objetivos municipales, la importancia y relevancia del control interno orientado a disminuir los riesgos que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos, un lenguaje común de los controles frente a los riesgos identificados. ❖ Los servidores municipales deben saber cómo sus actividades se relacionan con el trabajo de los demás. ❖ La Unidad de Comunicación debe establecer líneas de comunicación para la denuncia de posibles actos indebidos. ❖ El Municipio debe implantar líneas de comunicación con usuarios de servicios, proveedores, y terceros para la captación de información sobre las necesidades de la comunidad. ❖ Debe establecerse un nivel de comunicación sobre las normas éticas municipales. ❖ La municipalidad debe realizar reportes periódicos sobre los resultados de ejecución del POA. evaluando el avance físico de las metas y objetivos programados por cada área de operación.
Comunicación Externa	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Actualización permanente de la página WEB del Municipio. ❖ Los reportes periódicos internos deben servir de base para la preparación de los informes de gestión del Alcalde a la comunidad terminar cada periodo anual.

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La Unidad de comunicación debe implantar canales externos a los usuarios sobre el diseño o la calidad de los servicios. ❖ Efectuar mecanismos de comunicación tales como manual de políticas, instructivos, escritos internos, correos electrónicos, novedades en los tableros de anuncios, videos y mensajes en la página Web. ❖ En la Comunicación a la comunidad las obras y acciones hablan más las palabras. ❖ Es menester que el compromiso del Alcalde y la dirección a la transparencia y la forma en que se comunique a los miembros de la organización. ❖ Se debe difundir el compromiso de directivos y funcionarios, la entrega de información a los organismos de control. ❖ Comunicar a terceros las normas éticas municipales.
COMPONENTE: SUPERVISION Y MONITOREO	
Factor	Implementación
Supervisión permanente	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluar y supervisar en forma continua la calidad y rendimiento del sistema de control interno, su alcance y la frecuencia, en función de la evaluación de riesgos. Las deficiencias en el sistema de control interno, deberán ser puestas en conocimiento del Alcalde por la Auditoria Interna con recomendaciones para su corrección. ❖ Los Directores y Supervisores deben definir los procedimientos para que se informe las deficiencias de control interno. ❖ Implantar herramientas de evaluación, que incluyan listas de comprobación, cuestionarios, cuadros de mando y técnicas de diagramas de flujo. ❖ Los directores deben revisar los informes operativos, usados para gestionar las operaciones tendientes al cumplimiento de objetivos específicos y generales de la Municipalidad. ❖ Los auditores y asesores internos y externos deben facilitar periódicamente recomendaciones para reforzar la gestión de riesgos corporativos. ❖ Los seminarios y otros eventos de formación, sesiones de planificación y otras reuniones proporcionan una retroalimentación importante al Alcalde y Directores sobre si la gestión de riesgos corporativos está siendo eficaz. ❖ Una estructura organizativa racional que incluya las actividades de supervisión apropiadas permiten comprobar que las funciones de control se ejecutan y que en caso de deficiencias importantes sean identificadas. ❖ Receptividad ante las recomendaciones del

	<p>auditor interno y externo respecto de la forma de mejorar el MICORRE-MC</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ El grado de facilidades que tiene el personal para presentar sus denuncias u otra información que estima de utilidad municipal. ❖ El Municipio de Cuenca debe aplicar la Auto evaluación del Control Interno a base de la estructura del MICORRE-MC. ❖ Informes de auto evaluación y seguimiento que se generarán por cada Dirección y Unidad administrativa. ❖ Reuniones periódicas de seguimiento, como una práctica sana para motivar al personal en el cumplimiento de su trabajo
Supervisión interna	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Además de la supervisión por parte de la administración como parte de los procesos establecidos, las evaluaciones del MICORRE-MC deben ser ejecutadas por la Unidad de Auditoria Interna, como asesoría del Alcalde. ❖ Acceso a la Auditoria Interna a la información sin restricción para que actúe con oportunidad. ❖ EL alcalde y Directores deben prestar debida atención a los informes de Auditoría Interna de manera que revele su filosofía y compromiso hacia el control y la gestión de los riesgos. ❖ Apoyo a la Unidad de Auditoria Interna, misma que orientará sus actividades a la evaluación de riesgos importantes relacionados con actividades que generan valor. ❖ Apoyo del Alcalde y Directores a la ejecución del POA de Auditoria Interna.
Supervisión externa	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluaciones externas realizadas por la CGE. en forma periódica, de los estados financieros y exámenes especiales. ❖ La Administración debe dar atención a los informes de la CGE. ❖ El Alcalde y Directores deben dispone el cumplimiento inmediato y obligatorio de las recomendaciones de los informe de auditoria interna y de la CGA. Que promueven acciones correctivas y valor agregado a la gestión municipal. ❖ Auditorias técnicas a la obra pública, para evaluar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos programados y eficiencia en la utilización de los recursos.

ANEXO No. 22

**MUNICIPIO DE CUENCA
AUDITORIA INTERNA
EVALUACION DEL CONTROL INTERNO**

AMBIENTE INTERNO DE CONTROL						
No	FACTOR	PREGUNTAS	SI	NO	N/A	OBSERVACIONES
1	Integridad y Valores éticos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Posee el Municipio un código de ética? ✓ ¿Las relaciones con los empleados, proveedores, clientes, acreedores, aseguradoras, auditores, etc., se basan en la honestidad y equidad? ✓ Se incorporan los códigos de ética en los procesos y en el personal. ✓ ¿Los funcionarios y empleados presentan denuncias sin temor a represalias? ✓ Hay presión por cumplir objetivos de desempeño irreales, particularmente por resultados de corto plazo y extensión, en la cual la compensación está basada en la consecución de tales objetivos de desempeño? 				
2	Filosofía y Estilo de la Alta Dirección	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿La filosofía y estilo de la Administración se reflejan en la forma en que establece las políticas, objetivos, estrategias su difusión y la responsabilidad de informar sobre su cumplimiento? ✓ Participa la dirección a menudo en operaciones de alto riesgo o es extremadamente prudente a la hora de aceptar riesgos? ✓ ¿El Alcalde y Conejo Cantonal, incentivan y comprometen a sus servidores en el cumplimiento de las leyes, ordenanzas y otras disposiciones? ✓ ¿El Alcalde cuida la imagen institucional? ✓ ¿La administración presenta oportunamente información financiera y de gestión? 				
3	Consejo de	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Consejo Cantonal observa la Constitución, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y demás leyes. ✓ El Consejo Actualiza las Ordenanzas y Reglamentos. ✓ El Consejo está integrado y organizado de acuerdo con lo 				

	Administración y comités	<p>previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿El concejo brinda atención a novedades importantes y por ende a la violación de su código de ética? ✓ ¿Las comisiones cumplen con su labor asesora al Concejo Cantonal? 				
4	Estructura Organizativa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe idoneidad en la estructura orgánica y funcional? ✓ ¿Existen manuales de procesos? ✓ ¿Se identifican con claridad los niveles de autoridad y responsabilidad? ✓ ¿Existe comunicación interna y externa? ✓ Se actualiza la Ordenanza de la Estructura Orgánica? ✓ ¿Se actualiza el Reglamento Orgánico Funcional? (Organigramas) 				
5	Autoridad Asignada y Responsabilidad Asumida	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe responsabilidad y delegación de autoridad? ✓ ¿Existen normas y procedimientos relacionados con el control y descripciones de puestos de trabajo? ✓ ¿El número del personal está de acuerdo con el tamaño de la entidad así como la naturaleza y complejidad de sus actividades y sistemas? 				
6	Gestión del Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe un sistema de gestión del recurso humano? ✓ ¿Existen políticas y procedimientos para la contratación, formación, promoción y remuneración de los servidores municipales? ✓ ¿Se aplican sanciones disciplinarias? ✓ ¿Se revisan los expedientes de los candidatos a puestos de Trabajo? ✓ ¿Existen métodos para motivar a los empleados? ✓ ¿Existe comunicación de políticas, normas y sistemas al personal? ✓ Se ha conformado el Comité de talento humano, para la evaluación del desempeño? ✓ ¿La administración del talento humano cuenta con políticas de clasificación, valoración, reclutamiento, selección, contratación, formación, evaluación, remuneración y estímulos del personal? ✓ ¿El Alcalde y los directores orientan al personal sobre la misión, visión, institucional para alcanzar los objetivos del 				

		<p>plan estratégico y operativo, en base de un plan de motivación?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La municipalidad cuenta con un plan de incentivos en relación con los objetivos y logros alcanzados? ✓ La dirección de RR.HH a identificado los requerimientos de especialización del personal en áreas técnicas y de servicio? 				
7	Responsabilidad y Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Se establecen objetivos con indicadores de rendimiento? ✓ ¿Existen políticas de responsabilidad en todos los niveles municipales y se verifica su cumplimiento? ✓ ¿Existen informes comparativos entre lo planificado y lo ejecutado? ✓ ¿Se revisan periódicamente en forma interna y externa los informes financieros y de gestión? ✓ ¿Todos los niveles municipales ponen a disposición de la ciudadanía y otros usuarios internos y externos, la información que manda la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública? ✓ Se ha instaurado una cultura municipal dirigida a la responsabilidad? 				
ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS						
8	Objetivos Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿EL Municipio cuenta con un plan estratégico difundido interna y externamente, en concordancia con el plan de gobierno local? ✓ ¿El municipio cuenta con misión, visión, objetivos y las maneras para conseguirlos? ✓ ¿Los diferentes niveles municipales cumplen con estos objetivos y sus respectivas estrategias? ✓ ¿El alcalde y los Directores han fijado los objetivos estrategias y operativos y se han establecido las estrategias para su cumplimiento? ¿La Municipalidad ha formulado indicadores de gestión institucionales y por cada direccion, que permitan medir y cuantificar las metas, objetivos y actividades planificadas con lo ejecutado? 				

		<p>¿El POA y la Ordenanza presupuestaria del municipio, son evaluados al menos trimestralmente a fin de tomar las acciones correctivas?</p>				
9	Objetivos Específicos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Se ha fijado objetivos específicos (operativos, de información y cumplimiento) en los diferentes niveles y actividades municipales tales como; direcciones, unidades y secciones? ✓ Existe una conexión de los objetivos específicos con los objetivos y planes estratégicos de la municipalidad? ✓ ¿Existe una relación directa entre los objetivos y los procesos municipales? ✓ ¿Se identifican factores críticos de éxito, indicadores de gestión, en cada dirección, unidad, sección, programa o proyecto y a sus integrantes. ✓ ¿El personal municipal participa en la propuesta de objetivos y consecución de los mismos? ✓ ¿Existe la comunicación oportuna y suficiente para comunicar los objetivos a los servidores municipales? 				
10	Relación entre objetivos y componentes del CORRE	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe compromiso del Alcalde y los directores y de todos los niveles municipales alcanzar los objetivos cumpliendo los controles y la gestión de los riesgos? ✓ ¿Existe conocimiento de los niveles de la organización de los elementos del MICORRE-MC establecidos y de los objetivos que se espera alcanzar? ✓ ¿Se mantiene una visión municipal integral sobre los objetivos estratégicos, de operación, de información y de cumplimiento con los componentes del MICORRE-MC, en todos los niveles municipales? ✓ Existe rotación de personal asignado a operaciones en funciones clave que garanticen el funcionamiento apropiado del municipio en la prestación de sus servicios? ✓ ¿En razón de que la Municipalidad ha asumiendo nuevas competencias, a actualizado el marco normativo que viabilice las mismas? 				
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe calidad de la información sobre eventos externos relacionados con los objetivos, principalmente los estratégicos y de operación? 				

11	Consecución de Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Se cuenta con la supervisión adecuada para medir el grado de consecución de los objetivos en todos los niveles municipales.? ✓ ¿El municipio cuenta con el apoyo del Alcalde y directores de los informes de auditores internos, principalmente en lo relativo a deficiencias y recomendaciones? ✓ ¿El municipio ha incorporado controles en los procesos para cumplir a cabalidad con los objetivos propuestos? ✓ ¿Se han implantado mecanismos de calidad en la supervisión de todos los niveles administrativos. ✓ ¿Existen informes de cumplimiento de indicadores y estándares? ✓ ¿Se evalúa periódicamente el POA a fin de tomar las acciones correctivas? 				
12	Riesgo Aceptado y Niveles de Tolerancia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Apoyo del Alcalde y Directores para determinar el nivel de riesgo aceptable y su tolerancia? ✓ ¿Existe fijación del riesgo aceptado para los objetivos establecidos? ✓ Existe supervisión y evaluaciones internas para medir la razonabilidad de los niveles de riesgo aceptado así como su tolerancia, con base en los resultados obtenidos? ✓ Existe atención de los directivos a los cambios ocurridos entre el riesgo aceptado y los resultados. 				
IDENTIFICACIÓN DE EVENTOS						
13	Factores Internos y Eternos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿EL municipio cuenta con el apoyo de las autoridades para determinar los factores de riesgo internos y externos? ✓ ¿Existen mecanismos para identificar eventos de riesgos tanto internos como externos? ✓ ¿Los funcionarios y demás personal de la entidad aportan para la determinación de estos riesgos? ✓ ¿Participan los funcionarios y empleados clave en la determinación de los factores de riesgo? 				
14	Identificación de Eventos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe confiabilidad de la metodología utilizada para identificar eventos que puedan afectar el logro de los objetivos? ✓ ¿Los servidores municipales participan en la identificación de eventos? 				

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Se ha implantado técnicas para la identificación de eventos tales como: inventario de eventos, análisis interno, talleres de trabajo y entrevistas, análisis del flujo del proceso, etc.? ✓ Se han implantado técnicas para la identificación de eventos tales como: inventario de eventos, análisis interno, talleres de trabajo y entrevistas, análisis del flujo del proceso que puedan afectar el logro de los objetivos? 				
15	Categoría de Eventos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe idoneidad de la metodología utilizada para sistematizar y ordenar los eventos identificados? ✓ ¿Existe apoyo de la administración a las acciones orientadas a categorizar los eventos relacionados con la misión de la municipalidad? ✓ ¿Relacionar las categorías de eventos con los objetivos. Implantar políticas y procedimientos para informar a los servidores municipales, las categorías de eventos y su relación con los objetivos. 				
EVALUACIÓN DE RIESGOS						
16	Estimación de Probabilidad e Impacto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿La Entidad cuenta con el apoyo del Alcalde y directores, para planeación y ejecución de los estudios de probabilidades e impactos de los riesgos? ✓ ¿Se evalúa los riesgos periódicamente para conocer la forma en que los eventos potenciales impactan en la consecución de objetivos municipales? ✓ Se evalúa los acontecimientos desde la perspectiva de la probabilidad e impacto, a base de métodos cualitativos y cuantitativos. 				
17	Evaluación de Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe idoneidad de la metodología y recursos utilizados para establecer y evaluar los riesgos? ✓ ¿Se han implantado técnicas de evaluación de riesgos que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos tales como: benchmarking, modelos probabilísticas y modelos no probabilísticas? ✓ Existe información provista por el establecimiento de objetivos e identificación de eventos para evaluar los 				

		<ul style="list-style-type: none"> riesgos? ✓ La documentación recopilada de los estudios efectuados de calidad.? ✓ Existe transparencia de la información sobre los resultados de la evaluación del riesgo? 				
18	Riesgos Originados por los Cambios	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existen mecanismos para identificar y reaccionar ante los cambios que pueden afectar a la municipalidad? ✓ ¿La información interna y externa ayuda a conocer hechos que pueden generar cambios significativos en la municipalidad? ✓ Se monitorea los nuevos riesgos municipales, originados por cambios que pueden afectar la consecución de los objetivos tales como: cambios en el entorno operacional, en el contexto económico, legal y social; nuevo personal, sistemas de información nuevos o modernizados, rápido crecimiento de la organización, tecnologías modernas, nuevos servicios y actividades, reestructuraciones internas, transacciones con el extranjero? <p>Implantación de mecanismos para identificar y reaccionar ante los cambios que pueden afectar al Municipio de una forma más dramática y duradera, y que pueden requerir la intervención del Alcalde y Concejo.</p>				
RESPUESTA A LOS RIESGOS						
19	Categorías de Respuestas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existen mecanismos para el análisis de alternativas? ✓ ¿Existe la evidencia suficiente que respalde al análisis de alternativas? ✓ ¿La administración determina la cartera de riesgos, y si el riesgo residual global concuerda con el riesgo aceptado por el municipio? ✓ ¿El municipio ha establecido las respuestas a los riesgos identificados, tales como: evitar, reducir, compartir y aceptar los riesgos? ✓ ¿Existe apoyo de la administración en acciones orientadas al estudio de alternativas? 				
20	Decisión de Respuestas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existen mecanismos para la toma de decisiones? ✓ ¿Existe la evidencia suficiente que respalde la toma de decisiones? ✓ ¿El Alcalde y Directores y el personal, tienen los 				

		<p>conocimientos necesarios para tomar la mejor decisión?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Para decidir la respuesta a los riesgos, el Alcalde y los Directores consideran; los costos y beneficios de las respuestas potenciales, las posibles oportunidades para alcanzar los objetivos municipales? ✓ Se comunica a los diferentes niveles municipales, las decisiones adoptadas. 				
ACTIVIDADES DE CONTROL						
21	Integración con las Decisiones sobre Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe calidad de información y comunicación sobre las decisiones adoptadas por la dirección sobre el estudio de los riesgos? ✓ ¿El Alcalde y los Directores a base de las respuestas al riesgo seleccionadas, implantan mecanismos de control para disminuir los riesgos y alcanzar los objetivos estratégicos, operacionales, información y cumplimiento? ✓ ¿Se establece una matriz que relacione los riesgos seleccionados con los controles establecidos con el objeto de brindar una seguridad razonable de que los riesgos se mitigan y de que los objetivos se alcanzan? 				
22	Principales Actividades de Control	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe apoyo de la administración para el diseño y aplicación de los controles en función de los riesgos? ✓ ¿Existen mecanismos para analizar las alternativas de controles a seleccionar? ✓ ¿El Alcalde emite políticas y procedimientos de las actividades de control, en todos los niveles municipales encargados de ejecutarlos? ✓ ¿Las actividades de control, incluyen los controles preventivos, detectives, manuales, informáticos y de dirección? ✓ El Alcalde, Directores y demás niveles municipales implantan actividades de control en función de los riesgos y objetivos, tales como: revisiones y supervisiones, gestión directa de funciones o actividades, procesamiento de la información, repetición, validación, aseguramiento, especialización funcional, controles físicos, indicadores de rendimiento y segregación de funciones? 				
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe un plan estratégico de tecnologías de información 				

23	Controles sobre los Sistemas de Información	<p>que guarde relación con los objetivos institucionales y la gestión de los riesgos?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existe apoyo del Alcalde para la implantación de planes estratégicos de tecnología de información? ✓ ¿Se han implantado actividades de control de los sistemas de información que incluyan a las fases informatizadas dentro del software para controlar el proceso? ✓ Se han establecido controles generales sobre la gestión de la tecnología de información, su infraestructura, la gestión de seguridad y la adquisición, desarrollo y mantenimiento del software? ✓ Se han implantado controles de aplicación relacionados con la integridad, exactitud, autorización y validez de la captación y procesamiento de datos? ✓ Se han realizado controles de aplicación tales como: captación de errores en los datos, dígitos de control, listados predefinidos de datos, pruebas de razonabilidad de datos y pruebas lógicas? 				
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN						
24	Cultura de Información en todos los Niveles	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existen políticas municipales relativas a la información y comunicación así como su difusión en todos los niveles? ✓ ¿Se ha establecido comunicación en sentido amplio, que facilite la circulación de la información tanto formal como informal en las direcciones, es decir ascendente, transversal, horizontal y descendente? ✓ ¿El Alcalde ha dispuesto a todo el personal la responsabilidad de compartir la información con fines de gestión y control? ✓ ¿Los informes deben reunir atributos tales como cantidad suficiente para la toma de decisiones, información disponible en tiempo oportuno, datos actualizados y que correspondan a fechas recientes? ✓ ¿La información de las operaciones sustantivas y adjetivas se producen periódicamente, y se difunden en forma sistemática a los niveles responsables de la gestión municipal? ✓ Se comunica al personal municipal sobre los resultados 				

		<p>periódicos de las direcciones y unidades de operación, con el fin de lograr su apoyo, en la consecución de los objetivos municipales?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se han implantado de políticas municipales de información y comunicación y su difusión en todos los niveles? 				
25	Herramienta para la Supervisión	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Se suministra la información a las personas adecuadas, permitiéndoles cumplir con sus responsabilidades de forma eficaz y eficiente? ✓ ¿La información municipal constituye una herramienta de supervisión, para conocer si se han logrado los objetivos, metas e indicadores? 				
26	Sistemas Estratégicos e Integrados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existen sistemas y procedimientos para la integración de todas las unidades municipales. ✓ ¿Se ha emitido un plan estratégico de tecnologías de información que guarde relación con los objetivos municipales y la gestión de los riesgos? ✓ ¿Existen políticas que permitan la integración de la información? ✓ ¿Los sistemas de información municipal son ágiles y flexibles para integrarse eficazmente con la comunidad y terceros vinculados? ✓ ¿Los sistemas de información integran la totalidad de operaciones, permitiendo que en tiempo real, el Alcalde, Directores y demás servidores accedan a la información financiera y operativa, para controlar las actividades municipales? 	X			
27	Confiabilidad de la Información	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existen sistemas y procedimientos que aseguran la confiabilidad de los datos? ✓ ¿Se realiza con frecuencia la supervisión de los procesos y de la información? ✓ La información, además de oportuna, es confiable? ✓ ¿El flujo de información en tiempo real, es coherente con el ritmo de trabajo del Alcalde y Directores, evitando la “sobrecarga de información”? ✓ ¿La información es de calidad, su contenido es adecuado, 				

		<p>oportuno, está actualizado, es exacto, está accesible?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿La información identifica los riesgos sobre errores o irregularidades, a través de los controles establecidos? ✓ Existen mecanismos de control por parte de la auditoría interna para evaluar los procesos y los sistemas de información? 				
28	Comunicación Interna	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Se comunica oportunamente al personal respecto de sus responsabilidades? ✓ ¿Se denuncia posibles actos indebidos? ✓ ¿Las autoridades toman en cuenta las propuestas del personal respecto de formas de mejorar la productividad y la calidad? ✓ ¿Existe comunicación con clientes y proveedores? ✓ ¿La comunicación interna sobre procesos y procedimientos se alinea con la cultura deseada por el Alcalde y direcciones? ✓ ¿Los servidores municipales saben cómo sus actividades se relacionan con el trabajo de los demás? ✓ La Unidad de Comunicación ha establecido líneas de comunicación para la denuncia de posibles actos indebidos? ✓ ¿Se ha establecido un nivel de comunicación sobre las normas éticas municipales? ✓ La municipalidad ha realizado reportes periódicos sobre los resultados de ejecución del POA. evaluando el avance físico de las metas y objetivos programados por cada área de operación? 				
29	Comunicación Externa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Se comunica a terceros sobre el grado de ética de la entidad? ✓ ¿La administración toma en cuenta requerimientos de clientes, proveedores, organismos reguladores y otros? ✓ ¿Se actualiza permanentemente la página WEB del Municipio? ✓ Los reportes periódicos internos sirven de base para la preparación de los informes de gestión del Alcalde a la comunidad terminar cada periodo anual? ✓ La unidad de comunicación ha implantado canales externos a los usuarios sobre el diseño o la calidad de los servicios? 				

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ En los mecanismos de comunicación existen manuales, políticas, instructivos, escritos internos, correos electrónicos, novedades en los tabloneros de anuncios, videos y mensajes en la página web? ✓ ¿En la Comunicación a la comunidad las obras y acciones hablan más las palabras? ✓ ¿Se ha difundido al personal el compromiso de la administración en la entrega de información a los organismos de control? 				
SUPERVISIÓN Y MONITOREO						
30	Supervisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Con que frecuencia se compara los registros del sistema contable con los activos fijos de la entidad? ✓ ¿Se evalúa y supervisa en forma continua la calidad y rendimiento del sistema de control interno, su alcance y la frecuencia, en función de la evaluación de riesgos? ✓ ¿Las deficiencias en el sistema de control interno, son puestas en conocimiento del Alcalde por la Auditoria Interna con recomendaciones para su corrección? ✓ Los Directores deben definir los procedimientos para que se informe las deficiencias de control interno? ✓ Se ha implantado herramientas de evaluación, que incluyan listas de comprobación, cuestionarios, cuadros de mando y técnicas de diagramas de flujo? ✓ ¿Los auditores y asesores internos y externos deben facilitar periódicamente recomendaciones para reforzar la gestión de riesgos corporativos? ✓ ¿El municipio cuenta con una estructura organizativa racional que incluya las actividades de supervisión apropiadas que permitan comprobar que las funciones de control se ejecutan y que en caso de deficiencias importantes sean identificadas? ✓ ¿Existe receptividad por parte del Alcalde ante las recomendaciones del auditor interno y externo respecto de la forma de mejorar el MICORRE-MC? ✓ ¿El Municipio de Cuenca realiza auto evaluaciones del Control Interno a base de la estructura del MICORRE-MC? 				

31	Supervisión Interna	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Se ha Tomado en cuenta resultados de auditorias anteriores? ✓ ¿Existe planes de acción correctiva? ✓ ¿Además de la supervisión por parte de la administración como parte de los procesos establecidos, las evaluaciones del MICORRE-MC se han ejecutado por la Unidad de Auditoria Interna, como asesoría del Alcalde? ✓ ¿La Auditoria Interna accede a la información sin restricción para que actúe con oportunidad? ✓ ¿Existe apoyo a la UAI para que oriente sus actividades a la evaluación de riesgos importantes, relacionados con actividades que generan valor? ✓ Existe apoyo del Alcalde y Directores a la ejecución del POA de Auditoria Interna?. 				
32	Supervisión Externa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Las autoridades toman atención a los informes de auditores internos, externos y SRI? ✓ ¿Existen planes de acción correctiva y el grado del cumplimiento del mismo? ✓ ¿Existe coordinación entre auditores internos y externos? ✓ ¿El Alcalde y Directores disponen el cumplimiento inmediato y obligatorio de las recomendaciones de los informe de auditoria interna y de la CGA. 				

Preparado por: _____

Supervisado por: _____

Fecha: _____

ANEXO NO. 23

DIAGRAMA DE FLUJO PROCESO DE COMPRA DE BIENES MUNICIPALES

Secciones que intervienen en el procedimiento: Unidad Administrativa, Administrador de bodega, Contador, Jefe de Compras, Proveedor.

JEFE DE UNIDAD

ADMINISTRATIVA: Solicita bienes en el formulario “Requerimiento interno” a base de plan de adquisiciones.

**ADMINISTRADOR
DE BODEGAS:**

Consulta la disponibilidad de stock en las bodegas principal y auxiliares. Si existe disponible, realiza la entrega total o parcial al Jefe de la Unidad administrativa, suscribiéndose el formato “Egreso de materiales” entregando los bienes y procediendo luego a descargar del kardex, remitiendo a contabilidad para el registro contable.

CONTADOR:

Recibe un ejemplar del comprobante de “Entrega de materiales” debidamente legalizado, realiza el registro contable en el kardex de cantidades y valores y procede a su archivo respectivo.

**ADMINISTRADOR
DE BODEGAS:**

Si no existe, separa los Requerimientos internos recibidos y registrados en la respectiva columna como pendientes. Elabora Requerimiento y remite a Compras.

**JEFE DE
COMPRAS:**

Elabora pedido y remite una copia a contabilidad, adjuntando documentos de soporte, archivando además copia en pedidos enviados.

CONTADOR:

Realiza el control previo al compromiso, los documentos fuente y procede a su archivo.

PROVEEDOR:-

Despacha los bienes solicitados en base al pedido y emite factura.

**ADMINISTRADOR
DE BODEGAS:**

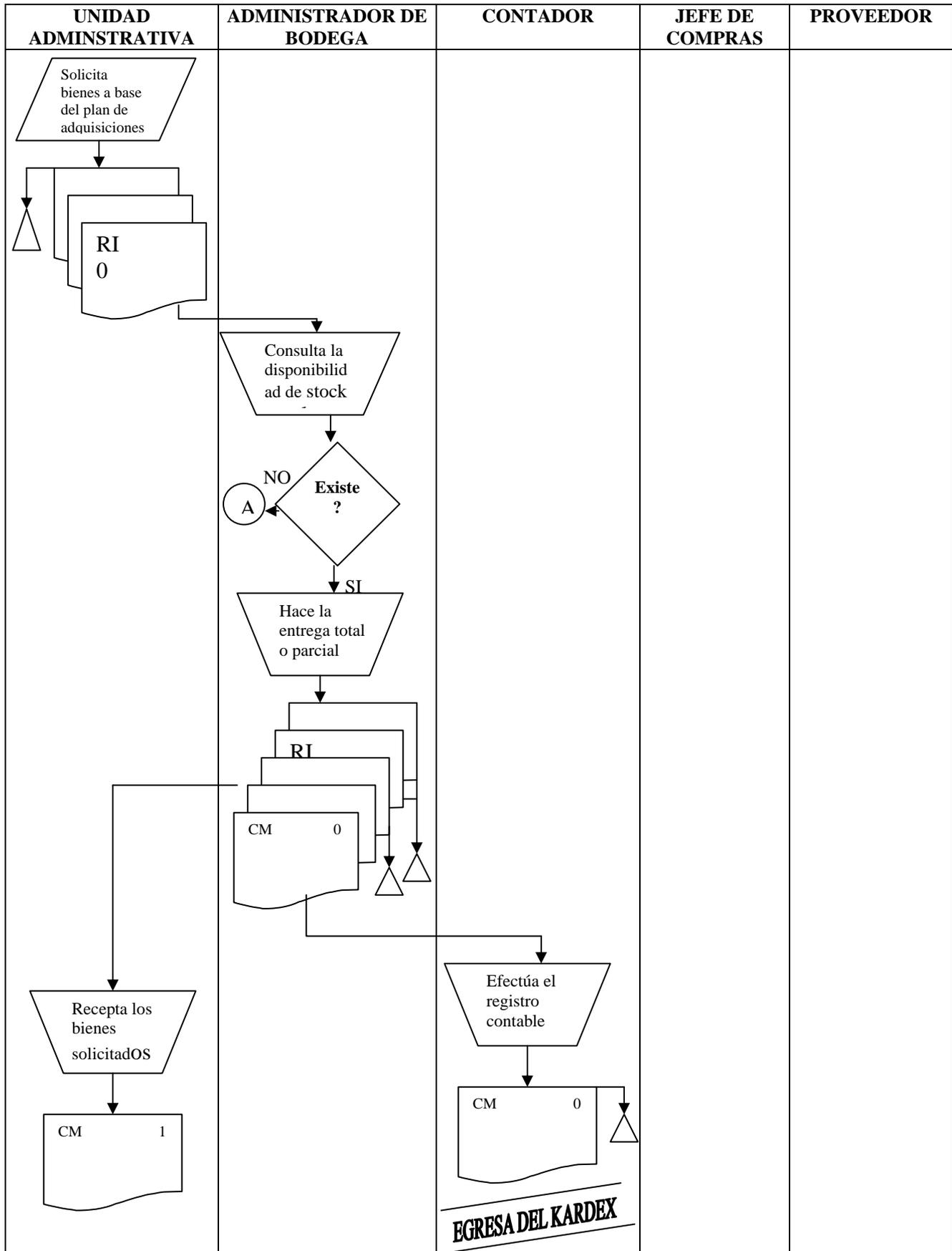
Verifica e inspecciona los bienes enviados por el Proveedor si están de acuerdo con el pedido y la factura, emite y suscribe el Comprobante de ingreso a bodega y luego remite el original de la factura y copias de los demás documentos al Contador.

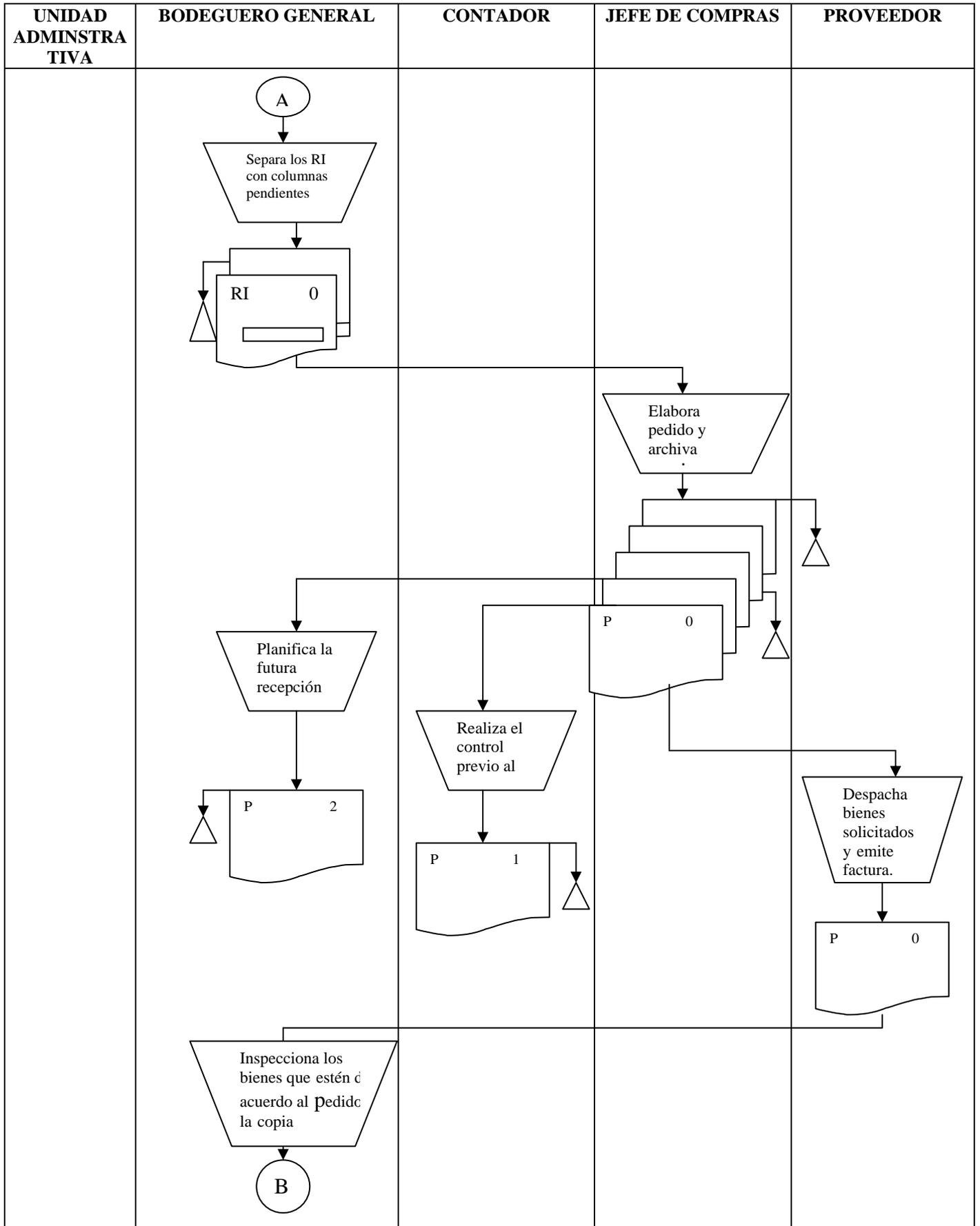
CONTADOR:

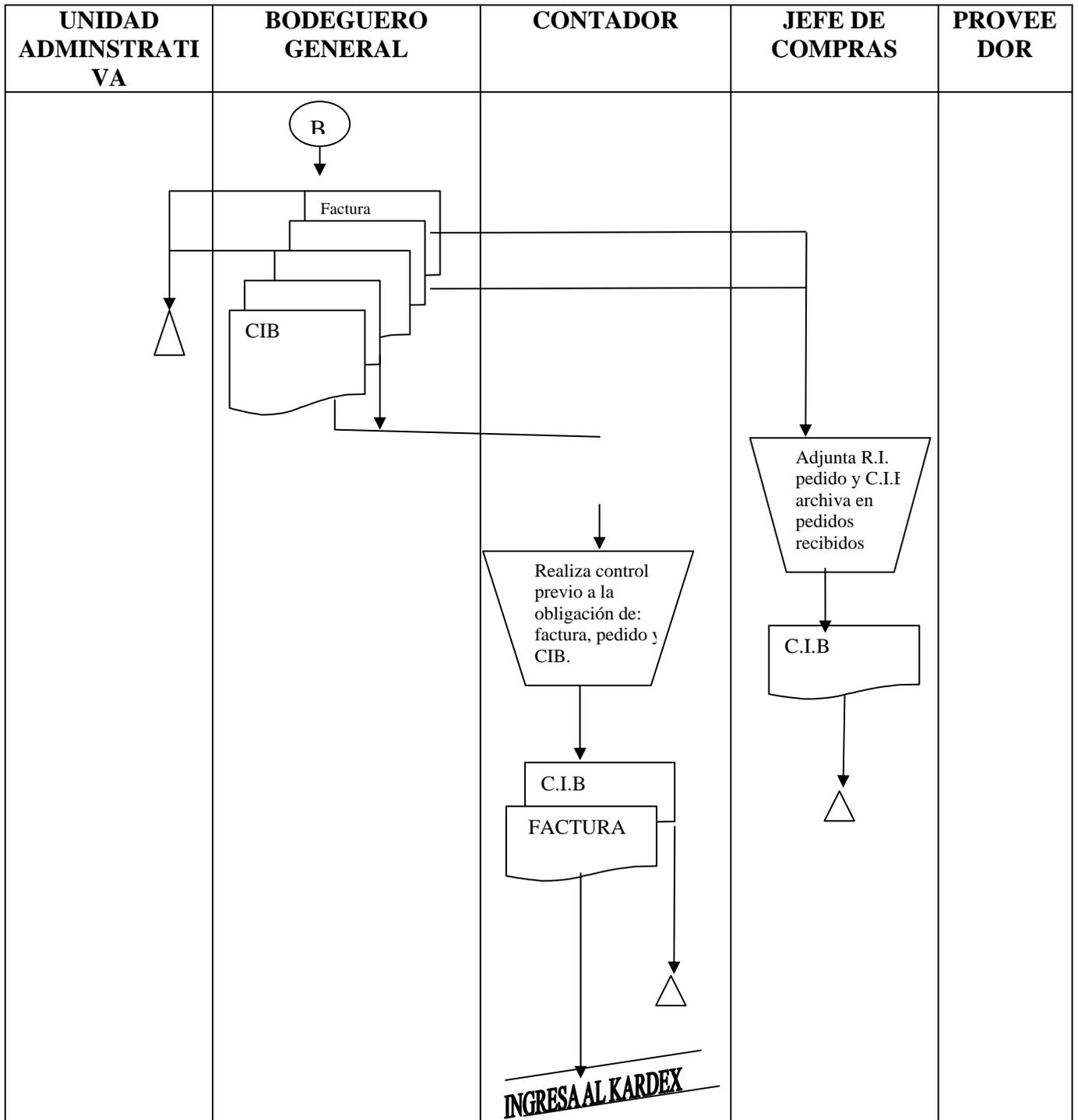
Realiza control previo a la obligación, de la factura, comprobante de ingreso a bodega y pedido, procede a registrar el ingreso en existencias en cantidades y valores.

ANEXO No. 23.1

PROCESO DE COMPRAS DE BIENES DE LA MUNICIPALIDAD DE CUENCA







SIMBOLOGIA UTILIZADA:

- RE: Requerimiento interno
- E.M. Entrega de materiales
- P. Pedido.
- C.I.B Comprobante de Ingreso a Bodega

ANEXO No. 24

MODELO ORDEN DE TRABAJO DEFINITIVA

OFICIO: _____

ASUNTO: Orden de Trabajo No. _____

FECHA: Cuenca, _____

Señores

SUPERVISOR DEL EQUIPO

JEFE DE EQUIPO

AUDITOR

Ciudad

De mis consideraciones:

De conformidad con en informe de avance de primera fase de la “Auditoria a la Gestión de Recursos Humanos”, de la Municipalidad de Cuenca, se ha determinado los componentes y áreas de resultado clave que se relaciona con los procesos de:

- Selección de Personal
- Capacitación y entrenamiento
- Evaluación del desempeño, y;
- Contratos de tercerizacion

Con tales subcomponentes dispongo a ustedes la ejecución de la planificación y de las demás etapas del examen que se deriven de dicho estudio.

Una vez concluido la evaluación del control interno por cada componente, deberá elaborarse un informe que contendrá, las deficiencias así como las alternativas de solución, para conocimiento del Alcalde, para su aplicación.

Igualmente, la fase de ejecución de las áreas críticas deberá ser sustentada con indicadores y estándares; a base del cual se emitirán las sugerencias que serán puestas en marcha en lo posible antes de la conclusión del trabajo.

Para la emisión de las alternativas de solución y puesta en marcha de los cambios sugeridos; es menester que, se defina los responsables de las acciones a seguir, su costo, la meta a alcanzarse y el impacto de satisfacción, tanto de los clientes internos y externos en el área de recursos humanos. El tiempo que se asigna para esta labor es de 30 días laborables a partir de esta fecha.

Atentamente,

AUDITOR GENERAL

ANEXO No. 25

MUESTRA SELECCIONADA: 20 Acciones de Personal

No. ACCION	DETECCIÓN NECESIDA.	* CONVOCA.	BANCO ELEGIBL.	EVALAC.	SELECCION	ASIGN A. GARGO
1	X	X	X	X	X	/
2	X	X	X	X	X	/
3	/	/	/	/	/	/
4	/	/	/	/	/	/
5	/	/	/	/	X	/
6	/	/	/	/	X	/
7	/	/	X	X	X	/
8	/	/	X	X	X	/
9	/	/	X	X	X	/
10	/	/	X	X	X	/
11	X	X	X	X	X	/
12	X	X	X	X	X	/
13	X	X	X	X	X	/
14	X	X	X	X	X	/
15	X	X	X	X	X	/
16	X	X	X	X	X	/
17	X	X	X	X	X	/
18	X	X	X	X	X	/
19	X	X	X	X	X	/
20	X	X	X	X	X	/
	8	8	4	4	2	20

ANEXO No. 26

DETERMINACIÓN DEL NIVEL DEL RIESGO Y DE CONFIANZA

COMPONENTE: Recursos Humanos

PROCESO: Selección de Personal

1. VALORACIÓN

$$NC = \frac{CT \times 100}{PT}$$

PT

$$NC = \frac{23 \times 100}{60}$$

60

$$NC = 31\%$$

PT = Ponderación Total

NC= Nivel de Confianza

CT= Calificación Total

2. **CONFIANZA:** *BAJA*

MODERADA

ALTA

15-50

51-75

76-95

3. **RIESGO:** *ALTO*

MODERADO

BAJO

ANEXO No. 27

COMPONENTE: Recursos Humanos

PROCESO: Selección de Personal

FACTORES DE EVALUACIÓN	PONDERACIÓN	CALIFICACION
<ul style="list-style-type: none">• El proceso de selección se inicia una vez determinada la necesidad de llenar los cargos.	10	4
<ul style="list-style-type: none">• Existen convocatoria para seleccionar potenciales elegibles	10	4
<ul style="list-style-type: none">• La entidad dispone de un banco de elegibles	10	2
<ul style="list-style-type: none">• Existen procesos de evaluación	10	2
<ul style="list-style-type: none">• Selección aspirantes a través de concursos	10	1
<ul style="list-style-type: none">• Asignación del cargo	10	10
TOTAL	60	23

ANEXO No. 28

MATRIZ DE PONDERACIÓN RIESGO

COMPONENTE: Recursos Humanos

SUBCOMPONENTE: Estructura Organizativa y Planificación

COMPONENTE	PONDERACION	CALIFICACION
1 Funciones establecidas en el Reglamento Orgánico Funcional.	10	5
2 Cumplimiento de objetivos y metas deseadas, en el área de Recursos Humanos.	10	6
3 Cumplimiento de actividades en las funciones de: Planificación, organización, ejecución y control.	10	6
4 Previsiones de personal acorde a los planes institucionales y requerimientos de las unidades administrativas.	10	7
TOTAL	40	24

CP: Confianza Ponderada

CT: Calificación Total

PT: Ponderación Total

$$CP = \frac{CT \times 100}{PT} = \frac{24 \times 100}{40} = 60\% \text{ Riesgo y confianza: moderado (medio)}$$

Determinación del Nivel de Riesgo

Confianza

BAJA	MODERADA	ALTA
15% - 50%	51% - 75%	76% - 95%
Alto	Moderado	Bajo

Riesgo

ANEXO No 29

MUNICIPALIDAD DE CUENCA

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

COMPONENTE PROCESO AREA DE RESULTADO CLAVE	CLAVE DE EVA- LUACION	ATRIBUTOS DEL HALLAZGO				NIVEL DE:		PROGR. TRABAJO
		CONDICION	CAUSA	CRITERIO	EFECTO	RIESG O	CONFIA NZA	
RECURSOS HUMANOS:								
Selección de Personal	C;F	- El 80% de los cargos se llenan sin someterse a un proceso de selección de personal	Compromisos e influencias políticas	NCI-SP; 300-02	Personal ineficiente, no cumple con funciones requeridas	ALTO	BAJO	
Capacitación	O;C;F	- La Unidad de RR. HH no cuenta con un Manual de procedimientos, que determine los requisitos del personal conforme con sus objetivos.	Inobservancia de la normativa.	NCI-SP; 300-01	Irracional utilización de los recursos humanos incrementa los costos y no posibilita cumplir con eficiencia sus metas			
		La entidad no dispone de una Unidad de capacitación que posibilite a sus servidores entrenarse y capacitarse en forma constante y progresiva en función de las necesidades de capacitación y objetivos y metas institucionales	Falta de un Plan Operativo de Capacitación en relación con el Plan Operativo Municipal	NCI-SP; 300-04	La calidad del servicio se ve afectada por la falta de entrenamiento y capacitación constante y progresiva del personal.	ALTO	BAJO	
Actuación de los Servidores	C; F	Desempeño sin diligencia trasgresión de la ley con y sin conocimiento, prebendas y conflicto de intereses	Falta de control y decisión oportuna para actuar cuando se produce el hecho.	NCI-SP; 300-03	Desprestigio de la Entidad, e incumplimiento de la ley, Perdida de la confianza ciudadana	ALTO	BAJO	
Evaluación e Incentivos		Trabajo por inercia y sin creatividad						
		Duplicación de funciones exceso de servidores, falta de manual de funciones.	Falta de evaluación e incentivos	NCI-SP; 300-05	Disminución del rendimiento de trabajo, falta de eficiencia en las tareas.	ALTO	BAJO	

ANEXO No. 30

EVLAUCION DEL CONTROL INTERNO POR COMPONENTE

Aplicado a:		MUNICIPIO DE CUENCA EVALUACION ESPECIFICA DE CONTROL INTERNO			Hoja No.
TIPO DE EXAMEN: Auditoria de Gestión					
COMPONENTE: Sistema de Tesorería					
SUBCOMPONENTE: Informática					
No.	PREGUNTAS	RESPUESTA			COMENTARIOS
		SI	N O	N A	
1	Existe un plan informático de Tesorería que establezca su desarrollo informático actual y en el mediano y largo plazo?				
2	El Plan expresa con claridad las necesidades de información de acuerdo con los objetivos Municipales?				
3	El Plan Informático de Tesorería está de acuerdo con la política informática municipal?				
4	Este plan ha sido supervisado y evaluado por alguna instancia?				
5	El Plan Informático de Tesorería contiene un programa de capacitación permanente para los usuarios?				
6	El Plan contiene un cronograma de Implementación informática? • Asigna prioridades para la implementación? • Asigna los recursos humanos y técnicos ? • Incluye la asignación de responsabilidades en cada fase? • Administración de seguridades Físicas • Confidencialidad, niveles de acceso a la información (perfiles)				
7	En este documento se detallan las características de procesamiento requeridas?				
8	El documento contiene los requerimientos básicos de equipo informático y software de base para los sistemas?				
9	Existe un documento formal que establezca las características (bases) técnicas para la selección y adquisición de equipos requeridos?				
10	Se han definido expresamente criterios para: • Selección y evaluación de ofertas? • Elaboración de procedimientos para adjudicación y adquisición? • Estos criterios fueron definidos acorde a la plataforma tecnológica existente en Tesorería y en la Municipalidad?				
11	Existe definido algún procedimiento de aprobación técnica en la adquisición de hardware y software por parte de la Unidad Informática del Municipio?				
12	Existe segregación de funciones entre las áreas de administración de la base de datos, administración del software, desarrollo y administración de sistemas?				
13	Existen manuales de procedimientos para las funciones informáticas de Tesorería?				
14	Están claramente definidas las funciones y responsabilidades?				
15	Existen políticas para la obtención de respaldos de la información almacenada?				
16	Existen políticas para el cambio de claves en los sistemas?				

17	El Jefe de la Unidad de Informática realiza una supervisión directa y evalúa periódicamente el trabajo del personal?				
18	Disponen de un plan de contingencias?				
19	Se verifica la implementación de las seguridades físicas y lógicas para los sistemas y los datos ?				
20	Se mantiene actualizado un inventario del recurso informático tanto del hardware como del software?				
21	Existe una estructura formal para la administración del desarrollo de sistemas?				
22	Las herramientas técnicas de desarrollo de sistemas fueron seleccionadas con un adecuado estudio de necesidades y de acuerdo a la tecnología moderna?				
23	El personal de esta unidad ha sido entrenado en el uso de tales herramientas?				
24	La metodología definida para el desarrollo de sistemas de información incluye la estandarización de:				
	▪ Formato de la documentación del sistema				
	▪ Codificación de datos				
	▪ Codificación de programas				
	▪ Simbología en modelamiento y diagramas				
	▪ Definición de presupuestos y costos				
	▪ Descripción de los sistemas				
	▪ Diccionario de datos				
	▪ Especificaciones de programación				
	▪ Descripción de archivos y registros				
	▪ Formatos de entrada				
	▪ Formatos de reportes de salida				
	▪ Instrucciones de operación				
25	La documentación de los sistemas se encuentra actualizada y completa?				

FECHA:

REALIZADO POR:

SUPERVISADO POR:

ANEXO No. 31

MUNICIPALIDAD DE CUENCA	
MEMORANDO DE PLANIFICACION	
Auditoría de Gestión a:	Período:
Preparado por: (Jefe de Equipo)	Fecha:
Revisado por: (Supervisor)	Fecha:
Requerimiento de la Auditoria: Informe, memorando de antecedentes y síntesis del informe.	
Fechas de intervención (Cronograma)	Fecha estimada
- Orden de Trabajo	
- Conocimiento Preliminar	
- Planificación	
- Inicio del trabajo en el campo	
- Finalización trabajo de campo	
- Finalización del trabajo en el campo	
- Discusión del borrador del informe con funcionarios	
- Emisión del informe final y trámite a la CGE.	
- Presentación del informe aprobado al Alcalde y Miembros de I. Concejo Cantonal.	
Equipo de auditoria (Multidisciplinario)	Nombres y Apellidos
- Auditor General	
- Supervisor	
- Jefe de Equipo	
- Auditor Operativo	
- Auditor Operativo:	
- Técnico Informático	
- Abogado	
- Ingeniero	
- Ingeniero Ambientalista	
- Otros (de acuerdo requerimientos del componente)	
Días presupuestados	
<ul style="list-style-type: none"> - Días laborables, distribuidos en las siguientes fases: - FASE I, Conocimiento Preliminar - FASE II, Planificación - FASE III, Ejecución - FASE IV, Comunicación de Resultados - Seguimiento. 	

Recursos financieros y materiales
<ul style="list-style-type: none"> - Materiales - Viáticos y pasajes
Enfoque de la auditoria:
<ul style="list-style-type: none"> - Misión - Visión - Objetivo - Actividades principales - Estructura orgánica - Financiamiento - FODA, Cadena de valor, cinco fuerzas de Porter. - Detalle de componentes escogidos para la fase de ejecución
Señalar si el enfoque de la auditoria de gestión esta orientada a:
<ul style="list-style-type: none"> - La gestión gerencial-operativa y de resultados - La eficacia en el logro de los objetivos y actividades - La eficiencia y economía en el uso de recursos - El grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios.
Objetivo:
<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo General - Objetivos Específicos por cada componente
Alcance:
<p>En esta parte de debe hacer constar los componentes con su correspondiente período a examinarse y contenidos.</p>
Indicadores de Gestión.-
<p>Se describirá los indicadores del área o componente auditado, de no existir es menester que necesario construirlos por parte del equipo de auditoria con el objeto de recomendar al Alcalde y Directores departamentales del Municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de eficiencia - Indicadores de efectividad - Indicadores de economía - Indicadores de ecología - Indicadores de ética - Indicadores de equidad - Indicadores de impacto - Indicadores presupuestarios - Otros.
Resumen de los Resultados de la Evaluación del Control Interno.-
<p>Hacer constar los resultados de la evaluación de la estructura preliminar y por cada componente a examinar, obtenida por parte del equipo de auditoria interna.</p>
Calificación de los Factores de Riesgo de Auditoría.-
<p>Es necesario que por cada componente a examinar, se haga constar la calificación de los factores de riesgo de la auditoria.</p>
Grado de Confianza Programado y Controles Claves de Efectividad y Eficiencia
<p>Conviene que los auditores internos incluyan, cual es el grado de confianza programado y los controles claves de eficiencia, efectividad, economía, ecología, etc.</p>

Trabajo a realizar en la fase de Ejecución:

En esta parte de indicara cual será el trabajo a realizar por parte de los auditores en la fase de ejecución por cada uno de los componentes a examinar.

Trabajo de otros profesionales en la fase de ejecución.-

Igualmente se hará constar cual será el trabajo de cada profesional o especialista en la fase de ejecución por cada componente a examinar.

Otros aspectos:

- Deberá adjuntarse al cronograma de planificación; los programas de trabajo y cuestionarios de control interno por cada componente.
- Los archivos permanentes organizados en la presente auditoría de gestión.
- La elaboración del cronograma de planificación debe elaborarse a base de la información obtenida en la Fase de “Conocimiento Preliminar”.

Firmas de responsabilidad de la Planificación:

Deberá suscribir el presente documento el Supervisor y Jefe de Equipo, haciendo constar la fecha respectiva

Aprobación de la Planificación.

Debe suscribir el Auditor general, haciendo constar la fecha de aprobación.

ANEXO No. 32

MUNICIPALIDAD DE CUENCA				
PROGRAMA DE TRABAJO				
TIPO DE EXAMEN: Auditoria de Gestión				
COMPONENTE: Acción Social Municipal				
SUBCOMPONENTE: Multiservicios Farmasol				
No	DESCRIPCION	REF: P/T	ELAB. POR	FECHA
	<p>OBJETIVO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer la productividad entre el volumen de servicios prestados de salud, frente a los insumos utilizados y analizar los costos incurridos y el impacto social. - Efectuar mediciones comparativas a base de indicadores con servicios que prestan otras clínicas y hospitales del sector. - Medir la eficiencia, eficacia y economía a base de indicadores. Además evalúe la calidad del servicio y su impacto. <p>PROCEDIMIENTOS GENERALES</p>			
1	Evalúe el Control Interno Específico del componente y sus respectivos subcomponentes.			
2	Aplique los indicadores y parámetros de gestión previstos para el componente y subcomponente.			
3	Realice los procedimientos necesarios para obtener evidencia suficiente y competente sobre el cumplimiento de la eficiencia, eficacia y economía. Además en lo posible mida la calidad del servicio y el impacto del mismo.			
4	Sustente en papeles de trabajo los puntos anteriores y comunique a los funcionarios de Acción Social los resultados obtenidos, para llegar a un acuerdo acerca de las recomendaciones para promover mejoras y otras acciones correctivas.			

	<p>Consulta Externa</p> <p>Riesgo: Congestión de pacientes en consulta externa por falta de información, respecto de la atención preventiva y especializada.</p> <p>Calificación: Riesgo Alto.</p>			
5	<p>Establezca las causas que ocasiona congestión de los usuarios en la consulta externa, a base de los datos estadísticos y del análisis del proceso de atención.</p> <p>RESGO: Espacio físico inapropiado y falta de señalización.</p>			
6	<p>Calificación: Riesgo moderado</p> <p>Verifique las condiciones físicas y de seguridad con que cuenta el servicio.</p>			
7	<p>Analice los procedimientos seguidos para la adquisición de los medicamentos.</p>			
8	<p>Determine si la entrega de medicamentos a los usuarios y pacientes ambulatorios es oportuna.</p>			
9	<p>Analice el sistema de control de stock y constante los medicamentos, coteje con los saldos registrados.</p>			
10	<p>Verifique las condiciones en las que se encuentran almacenados los medicamentos.</p>			
11	<p>Verifique las condiciones de registro, almacenamiento, organización, accesibilidad, actualización y elaboración de la historia clínica.</p>			
	<p>Traumatología</p> <p>RIESGO: Espacio Físico Reducido</p> <p>Calificación: Riesgo Moderado</p>			
12	<p>Verifique si cuenta con un servicio integral de rehabilitación equipado para desarrollar la mayor parte de los tratamientos de la especialidad ambulatoria.</p> <p>Riesgo: No existe seguimiento posterior de los pacientes tratados.</p>			
13	<p>Calificación: Riesgo alto</p> <p>Determine si existe un mecanismo de seguimiento mediato a los pacientes tratados.</p>			

14	<p>Riesgo: Pacientes que no completan el tratamiento de rehabilitación dispuesto por el médico tratante.</p> <p>Calificación: Riesgo moderado</p> <p>Determine si los profesionales del servicio mantienen intercambio con las especialidades de apoyo (neurología, rehabilitación, otorrinolaringología, terapistas ocupacionales, etc.</p> <p>Riesgo: Equipos dañados</p>			
15	<p>Calificación: Riesgo moderado</p> <p>Verifique el estado de los equipos que se utilizan y la frecuencia de mantenimiento y/o reparación de los mismos.</p>			
16	<p>Compruebe si la ubicación física destinada a Rehabilitación es la adecuada; así como el área de consulta externa de traumatología.</p>			
17	<p>Determine las causas por las cuales los pacientes no completan el tratamiento de rehabilitación, dispuesto por el médico tratante.</p>			
18	<p>Formule los comentarios, conclusiones y recomendaciones para mejorar la efectividad, eficacia, economía y eficiencia de las operaciones involucradas y comunique los resultados obtenidos.</p> <p>Nota: igual procedimiento para gastroenterología, urología, etc,</p>			

ANEXO 33

MUNICIPIO DE CUENCA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA HOJA DE TRABAJO DE EVALUACION SOBRE AMBIENTE SIC

Esta Hoja de Trabajo sirve para evaluar el ambiente de control cuando el componente utiliza computadoras para procesar información. Cuando se ha planificado un enfoque de confianza, esta hoja de trabajo sirve para documentar las pruebas de control generales en el SIC y la evaluación general de la efectividad de los controles.

DESCRIPCION DE LA INSTALACION DEL AMBIENTE SIC

Organización

Describa brevemente la organización del departamento de Sistemas e incluya los nombres del personal clave. Comente sobre su estructura y como ésta organizado el Control.

Equipos

Liste los equipos que utiliza la entidad y que son significativos para el procesamiento de la información operativa y financiera. Por ejemplo: la unidad central de proceso, unidades de almacenamiento de disco, impresoras, terminales, módem, redes, instalaciones, etc. Indique para cada uno el nombre del fabricante, modelo, ubicación física, cantidad y fecha de puesta en servicio.

Programas

Liste los principales programas de sistemas que utilizan el Municipio o componente analizado. Por ejemplo: indique el nombre y versión del sistema operativo; los programas de control de acceso; la base de datos; programas utilitarios de mayor uso; programas de auditoría; programas para la administración de discos y bibliotecas; lenguaje de programación, etc.

Aplicaciones

Describa brevemente los sistemas de aplicaciones significativos que dependen del sistema de información computarizada. Por ejemplo: el sistema de recaudación, adquisiciones y inventarios, etc. Indique para cada uno lo siguiente:

- Nombre de la aplicación
- Entrada de datos o fuera de línea
- Procesamiento interactivo, por lote o combinado
- Nombre del programa de control de acceso que lo protege, si aplica
- Flujos de información y cuentas significativas afectadas

CONTROLES GENERALES DEL SIC

Considere los siguientes objetivos de control de acceso, así como de desarrollo de sistemas y de cambios en los programas:

Objetivos de Control de Acceso:

1. Prevenir cambios no autorizados a los programas

- Si los programas que procesan los datos están segregados;
- Cómo se identifican y se registran los nuevos programas y los cambios a programas existentes cuando se instalan;
- Si existen controles que garanticen que las adiciones, eliminaciones y modificaciones que efectúen las bibliotecas de programas se autoricen debidamente;
- Si la función de instalación de programas de producción está segregada de la función de desarrollo;
- Si las enmiendas a los programas de producción las efectúa exclusivamente el personal autorizado; y
- Si existen controles que garanticen que los programas que estén en desuso se segreguen de la biblioteca.

En un enfoque de confianza haga referencia a las pruebas de controles:

.....
.....
2. Sólo el personal autorizado, que no tenga deberes incompatibles, tiene acceso a los programas

- La manera de identificar a los usuarios cuando adquieren acceso al sistema;
 - Si se restringe a los usuarios a aquellos programas y funciones que ellos tienen verdadera necesidad de utilizar la entidad; y
 - Si la ejecución de un programa por el usuario se registra, se mantiene y se vigila.
- En un enfoque de confianza, haga referencia a las pruebas de controles:
-
.....

3. Los datos se procesan o modifican solamente por medio de programas apropiados

- Si los datos de contabilidad se procesan con programas que no son de producción, son apropiados y se autorizan;
 - Si los programas utilitarios almacenados en la biblioteca de sistemas se controlan y vigilan debidamente,
 - Si los programas utilitarios que se almacenan fuera de la biblioteca de sistemas se utilizan solamente cuando es apropiado y se autoriza su uso.
- En un enfoque de confianza, haga referencia a las pruebas de controles:
-
.....

**Objetivo de control de desarrollo de sistemas y cambios en los programas:
Los programas nuevos y que se hayan modificado se autorizan, prueban, documentan y funcionan según los planes.**

- Si los programas nuevos y enmendados se autorizan debidamente;
 - Si los programas se diseñan apropiadamente para satisfacer los objetivos definidos;
 - Si los programas se prueban adecuadamente antes de su aceptación; y
 - La manera de documentar los programas de conformidad con los estándares apropiados.
- En un enfoque de confianza, haga referencia a las pruebas de controles:
-
.....

...
EVALUACIÓN GENERAL: (Resuma las bases de la evaluación general de los controles generales SIC. Basados en la revisión y pruebas de las políticas y procedimientos de control establecidos por la municipalidad para lograr los objetivos antes mencionados, la evaluación general de la efectividad de los controles generales SIC)

.....
.....
.....

Preparado por: _____ Fecha: _____

Revisado por: _____ Jefe de Equipo: _____ Supervisor
Fecha: _____ Fecha: _____

ANEXO No 34

RESUMEN DE AUDITORIA

COMPONENTE: Construcción de Locales Escolares

REF/PT: _____

SUBCOMPONENTE: Planeamiento y Ejecución.

Objetivo.- Determinar si las metas físicas programadas por la municipalidad para el proyecto Construcción de locales escolares, durante el período fueron logradas en forma satisfactoria.

2. Labor realizada.- Para cumplir con el objetivo planteado, se solicitó a la Secretaria General de Planificación (SEGEPLAN) el plan operativo del ejercicio, así como la documentación de soporte relacionada con los criterios de selección de las metas físicas a ejecutar y las fuentes de financiamiento a utilizarse en su ejecución. Asimismo, se solicitó el informe de evaluación de gestión y los reportes mensuales de avance remitidos por las Direcciones de Obras Publicas y Fiscalización los cuales fueron presentados únicamente por el primer departamento. Asimismo, se entrevistó al Director de OO.PP responsable de la ejecución de obras.

3. Resultado obtenido.- De las cuarenta (40) obras programadas, once (11) de ellas no se habían iniciado. De acuerdo con la programación del total; 18 son por administración Directa, mientras que las 22 restantes se presupuestó mediante contratos, cuyos proceso contractuales y precontractuales había culminado hace seis meses, de las cuales once obras se encuentran pendientes de ejecutar a pesar de estar suscritos los contratos, y corresponden a centros educativos localizadas en Chaucha, Soldados y Molleturo.

En el curso del período la Dirección de OO.PP adoptó la decisión de incrementar las metas físicas previstas en 8 más, entre construcciones nuevas y ampliaciones. Para ello solicito a la Dirección Financiera el incremento de partidas presupuestales asignadas inicialmente al proyecto por parte del Director Financiero, sin embargo debido a la falta de recursos no fue posible considerar la petición.

La municipalidad no evalúa los resultados en forma periódica, ni cuenta con la información necesaria sobre movimiento de fondos.

Conclusión.- Las metas físicas establecidas para el ejercicio fueron cumplidas parcialmente, debido a que de las 40 programadas solamente se ejecutaron 29. Esto se explica por la inclusión de 8 obras nuevas que no estaban previstas inicialmente.

5. Recomendación.- Es conveniente que el Director de obras publicas municipales, establezca un orden de prioridades para el financiamiento, a partir del análisis de la situación financiera del proyecto, por cuanto no puede cumplirse con la totalidad de metas físicas aprobadas; así como no autorice la ejecución de obras imprevistas sin tener el respectivo financiamiento asegurado.

REALIZADO POR: _____

FECHA: _____

REVISADO POR: JEFE DE EQUIPO

SUPERVISOR

FECHA: _____

FECHA: _____

ANEXO No. 35

**MUNICIPIO DE CUENCA
UNIDAD AUDITORIA INTERNA
HOJA DE HALLAZGOS**

AUDITORIA DE GESTION A: _____ **REF/P.T.** _____

COMPONENTE: _____

SUBCOMPONENTE: _____

TITULO DEL COMENTARIO: _____

Condición: (Detallar) _____

Criterio: (Detallar) _____

Causa: (Detallar) _____

Efecto: (Detallar) _____

Conclusión:(Detallar) _____

Recomendación: (Detallar) _____

Preparado por: _____ Fecha: _____

Revisado por: Jefe de Equipo
Fecha: _____

Supervisor
Fecha: _____

ANEXO 36

MUNICIPIO DE CUENCA AUDITORIA INTERNA

LISTA DE VERIFICACIÓN DE CONCLUSIÓN DE AUDITORÍA

Esta lista de verificación debe ser completada por el Jefe de Equipo al finalizar la fase de ejecución de la auditoría, revisada por el supervisor y aprobada por el Auditor General.

Jefe de Equipo:.....Fecha..... Sí/No/N.A

1. ¿Se ha elaborado o actualizado la documentación del archivo permanente?
2. ¿Se ha comprobado la validez del Archivo de planeamiento que documente la redacción y estudio de cada componente auditado?
3. ¿Está documentado en el Archivo Corriente todo el trabajo de Auditoría, incluyendo:
 - (a) Conclusiones?
 - (b) Programas de Auditoría, fechados y referenciados en los papeles de trabajo?
4. El Jefe de Equipo ¿ha revisado en detalle el trabajo de todos los integrantes?
5. ¿Se ha evaluado el control interno acuerdo al MICORRE – MC con relación al examen efectuado?
6. ¿Se ha tratado con el Auditor General los cambios significativos en el planeamiento de la auditoría y se han preparado memorándum sobre cambios en el alcance posteriores al planeamiento?
7. ¿Se ha documentado todos los hallazgos importantes en el archivo resumen de auditoría?
8. Se ha completado todo el trabajo de auditoría planeado o, si estuviese incompleto, se ha documentado claramente en el Archivo Resumen de Auditoría el trabajo pendiente a través de cédulas de “Puntos Pendientes”.
9. ¿Se han cotejado y referenciado los papeles de trabajo, con cada componente analizado documentos fuentes u otros documentos relacionados con la auditoría?
10. ¿Se ha procedido a cursar la comunicación de hallazgos de acuerdo a lo establecido en las Normas de Auditoría Gubernamental?
11. ¿Se han revisado los papeles de trabajo para asegurar que:
 - (a) No incluyen comentarios que puedan ser considerados engañosos o confusos?
 - (b) Los asuntos pendientes y los puntos de revisión han sido satisfactoriamente resueltos?
 - (c) Los resultados documentados del trabajo realizado justifican el informe?

ANEXO No. 37

ESTRUCTURA DEL INFORME DE AUDITORIA DE GESTION

Carátula
Índice, Siglas y Abreviaturas
Carta de Presentación

CAPITULO I.-Enfoque de la auditoría

Motivo
Objetivo
Alcance
Enfoque
Componentes auditados
Indicadores utilizados

CAPITULO II.- Información de la entidad

Misión
Visión
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
Base Legal
Estructura Orgánica
Objetivo
Financiamiento
Funcionarios Principales

CAPITULO III.- Resultados Generales

Comentarios, conclusiones y recomendaciones relacionados con la ESCI, del cumplimiento de objetivos y metas municipales.

CAPITULO IV.- Resultados Específicos por componente

Presentación por cada uno de los componentes y sub- componentes, lo siguiente:

- a) Comentarios.- Sobre los logros de la gestión administrativa municipal, y de resultados, que determinen el grado de cumplimiento de las 6 “E” teniendo en cuenta: condición, criterio, causa y efecto, así como las deficiencias, cuantificando los perjuicios económicos ocasionados, los desperdicios existentes, daños materiales producidos.
- b) Conclusiones.- sobre los aspectos positivos de la gestión municipal operativa y sus resultados, así como del cumplimiento de las seis "E" así como; sobre el efecto económico y social producido por los perjuicios y daños materiales ocasionados, también por las ineficiencias, prácticas antieconómicas, incumplimientos y deficiencias en general; y a las causas y condiciones que incidieron en el incumplimiento de las 6 “E”.

- c) Recomendaciones.- deben ser constructivas y prácticas proponiendo mejoras relacionadas con la gestión municipal, tendientes al empleo mas eficiente y económica, de recursos, ofreciendo bienes, obras y servicios de calidad e impacto con oportunidad y a un costo accesible a los ciudadanos.

CAPITULO V.- Anexos y Apéndice

Anexos.-

- Información adicional que generan los comentarios
- Cronograma de cumplimiento de recomendaciones
- Carta compromiso del Alcalde para la aplicación de las recomendaciones.

Apéndice

- Memorando de Antecedentes
- Síntesis de la auditoría de gestión.
- Notificación de inicio de examen.
- Convocatoria a la lectura del borrador del informe.
- Acta de la conferencia final de comunicación de resultados.

ANEXO No. 38

MODELO CONVOCATORIA A LECTURA BORRADOR DE INFORME

En cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 23 de su Reglamento y la Norma Ecuatoriana de Auditoría Gubernamental IAG-03; convoco a Usted, para que asista a la sesión de trabajo, en donde daremos lectura al borrador del informe de la “Auditoría de Gestión ade la Municipalidad de Cuenca.”

El acto se llevará a cabo en la Sala de Sesiones del Ilustre Concejo Cantonal, el día.....de.....de.....a partir de las..... horas.

Atentamente,

AUDITOR GENERAL

Cuenca, 13 de diciembre de 2006

(Detalle de los convocados con sus respectivas firmas)

ANEXO No. 39

MODELO DE CARATULA DEL INFORME

***ILUSTRE MUNICIPALIDAD
DE CUENCA***

AUDITORIA INTERNA

INFORME:

***“AUDITORÍA DE GESTION A
ACCION SOCIAL MUNICIPAL”***

UAI-02-01-2005/31-12-2006

ANEXO No. 40

MODELO CARTA DE PRESENTACION DEL INFORME

OFICIO No.
ASUNTO: Carta de Presentación del informe
FECHA:

Señores
ALCALDE Y MIEMBROS DEL I. CONCEJO CANTONAL
Ciudad.-

De mis consideraciones:

Hemos efectuado la auditoría de gestión a la Municipalidad de Cuenca, por el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de, de conformidad a lo previsto en el artículo 211 de la Constitución Política de la República del Ecuador, con cargo al Plan de Actividades de la Unidad de Auditoría Interna para el año

Nuestra auditoría de gestión fue realizada de acuerdo con las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas Aplicables en el Sector Público y Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que la auditoría sea planificada y ejecutada para obtener certeza razonable que la información y documentación examinada no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente, que las operaciones a las cuales corresponden se hayan efectuado de conformidad a las disposiciones legales y reglamentarias, políticas y demás normas aplicables.

Se analizaron como componentes a la Secretaria General de Planificación, Obras Públicas, Fiscalización, Recursos Humanos; y, como subcomponentes programa de adquinamiento, Informática y Financiero. Los resultados por su importancia se detallan a continuación:

La Secretaria General de Planificación no ha emitido las directrices ni ha diseñado los instrumentos necesarios para que las diferentes unidades administrativas, elaboren sus propios planes y programas de trabajo, con los correspondientes cronogramas y determinación de los responsables de su ejecución, dando lugar a que no se trabaje en base a un plan operativo anual, que permita su evaluación mediante la aplicación de instrumentos que midan su avance y cumplimiento.

Para el área de recursos humanos no se ha elaborado un plan específico por lo que no

se han determinado objetivos a corto, mediano y largo plazo, políticas, procedimientos, estándares o métodos de evaluación que garanticen un mayor rendimiento del personal municipal.

La mayor concentración de costos en materia remunerativa se encuentra a nivel de personal que cumple labores de tipo administrativo y de servicios, mientras que los costos para el personal técnico, propios de la gestión municipal son menores.

La Entidad adquirió una cantidad significativa de adoquines para ser colocados en diferentes calles de la ciudad, sin embargo la Unidad de Fiscalización no efectuó un estricto control durante el proceso constructivo de los adoquines, tanto cualitativo como cuantitativo, a fin de determinar con exactitud si el adoquín adquirido se instaló donde estaba previsto, lo que ocasionó que los proveedores mantengan pendiente un saldo, por entregar de 201.890 adoquines a la municipalidad, por un valor de US \$ 2.018.900, el cual fue devuelto en el transcurso de nuestro examen.

La entidad no cuenta con un plan informático, lo que determina que no se tenga claro los proyectos a ejecutarse, ni el desarrollo informático que va a tener a corto, mediano y largo plazo, la información que se maneja es dispersa y no está al alcance de las principales autoridades.

El análisis de la eficiencia de la ejecución presupuestaria determinó la falta de evaluaciones del presupuesto, por cuanto se ejecutó únicamente el 65%, cuando su porcentaje debe ser superior al 90%.

Debido a la naturaleza especial de nuestro examen, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones, que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deberán ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,

AUDITOR GENERAL

ANEXO No. 41

MODELO DE ACTA DE CONFERENCIA FINAL

ACTA DE LA CONFERENCIA FINAL DE COMUNICACIÓN DE RESULTADOS DE LA AUDITORIA DE GESTION A “CITAR NOMBRE DE LA AUDITORIA” DE LA MUNICIPALIDAD DE CUENCA, POR EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL.....Y EL.....

En la ciudad de Cuenca provincia del Azuay, a los..... días del mes de..... de dos mil....., siendo las.....horas, en el local..... se constituyen los suscritos: (Auditor General, Supervisor y Jefe de Equipo) de la Unidad de Auditoria Interna del Municipio de Cuenca; con el objeto de dejar constancia de la conferencia final y comunicación de resultados obtenidos en la auditoría de Gestión a (CITAR NOMBRE DE LA AUDITORIA) de la I. Municipalidad de Cuenca, que fue realizado de conformidad con la orden de trabajo No. del..... dede, suscrita por el Auditor General.

En cumplimiento a los dispuesto en la LOCGE y su Reglamento de aplicación, se convocó mediante oficio circular No..... del.....de de a los servidores y ex-servidores de Municipio de Cuenca, y personas relacionadas con el trabajo ejecutado.

Al efecto, en presencia de los abajo firmantes, se procedió a la lectura del borrador del informe, diligencia en la cual se dio a conocer los resultados obtenidos a través de sus comentarios, conclusiones y recomendaciones.

Para constancia de lo actuado suscriben la presente acta en tres ejemplares iguales, las personas asistentes.

NOMBRES Y CARGOS	FIRMAS

ANEXO No. 42

**MODELO DE CARTA COMPROMISO DEL ALCALDE PARA LA
IMPLANTACION DE LAS RECOMENDACIONES**

Señor

Oficio No.....

.....
AUDITOR GENERAL
Ciudad

En la reunión de trabajo llevada a cabo el.....de.....del año, con usted y los señores.....y, supervisor y jefe de equipo respectivamente, de la Unidad de Auditoria Interna del Municipio de Cuenca, quienes tuvieron bajo su responsabilidad la ejecución de la auditoría de gestión a “.....” por el periodo comprendido entre el.....y el....., conjuntamente con varios servidores convocados, se analizaron las recomendaciones formuladas, las que nos dieron a conocer en la lectura del borrador del informe, el.....de.....del año

Una vez que las recomendaciones han sido ampliamente analizadas y discutidas, las cuales consideramos aplicables, puesto que ayudarán a mejorar los procedimientos administrativos y financieros, situación que nos permitirá cumplir con las metas y objetivos institucionales.

Producto de estas reuniones, se ha elaborado el cronograma de implantación de las recomendaciones, que adjunto al presente, el mismo que al haber suscrito los funcionarios involucrados nos comprometemos a cumplirlo en las condiciones y plazos previstos, de ser necesario, se dotarán de los recursos pertinentes.

Atentamente,

.....
ALCALDE DE CUENCA

Adjunto: Cronograma

ANEXO No. 43

MODELO DE MATRIZ DE CRONOGRAMA DE CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES

MUNICIPIO DE CUENCA		
CRONOGRAMA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENACIOES SOBRE LA AUDITORIA DE GESTION A TESORERIA		
RECOMENDACIONES	VALOR AGREGADO	RESPONSABLE Y TIEMPO A CUMPLIR
Al Alcalde:		
El Alcalde dispondrá al Director Financiero y más servidores relacionados, se implanten las recomendaciones que se encuentran pendiente de aplicar, de conformidad con lo previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado.	El cumplimiento de las recomendaciones, permitirá optimizar los recursos humanos, materiales y financieros, en el cumplimiento de los objetivos municipales.	Alcalde: cumplirá en 30 días laborables.
Al Director Financiero:		
El Director Financiero, en coordinación con el Procurador Síndico Municipal elaborarán un proyecto de reforma al reglamento de la estructura funcional de la municipalidad, con la finalidad de incorporar las funciones y responsabilidades que debe cumplir la Sección Tesorería, documento que será conocido y aprobado por el Concejo Cantonal.	El Reglamento estructural y funcional actualizado permitirá regular los deberes y responsabilidades de Tesorería.	Director Financiero y Procurador Sindico: cumplirá en 30 días laborables.
Al Alcalde		
El Alcalde dispondrá al Director Financiero, que en coordinación con el Jefe de la Unidad de Informática, mejoren el sistema computarizado y de enlace de los puntos de recaudación externa y se dote de los equipos necesarios, de tal forma que el contribuyente pueda cancelar todas sus obligaciones, en cualquiera de las ventanillas o puntos de recaudación abiertos por la Municipalidad.	El mejoramiento de lo equipos y enlaces informáticos permitirá un servicio adecuado de recaudación a los contribuyentes.	Director Financiero, Jefe de la Unidad de Informática: cumplirá en 30 días laborables.

Al Alcalde		
El Director Financiero dispondrá al Tesorero Municipal, arbitre las medidas necesarias con la finalidad de recuperar la cartera vencida, especialmente en el rubro Contribución Especial de Mejoras, lo cual permitirá mejorar la liquidez en la institución.	La recuperación de la cartera vencida permite contar con liquidez y solvencia financiera.	Director Financiero, Tesorero: cumplirá en 30 días laborables.

Quienes al pie suscribimos, certificamos que las recomendaciones que constan en el cuadro que antecede han sido analizadas y discutidas, las cuales consideramos aplicables puesto que ayudarán a mejorar los procedimientos administrativos y financieros, situación que nos permite cumplir con las metas y objetivos institucionales. Por lo que, al haber suscrito los funcionarios involucrados nos comprometemos a cumplirlas en las condiciones y plazos previstos, de ser necesario se dotarán los recursos pertinentes:

(Se hará consta las firmas de los responsables de la implantación de las recomendaciones)

Por ejemplo:

ALCALDE

DIRECTOR FINANCIERO

TESORERO

PROCURADOR SÍNDICO

JEFE DE LA UNIDAD DE INFORMATICA

ANEXO No. 45

ENCUESTA POST AUDITORÍA DE GESTIÓN

Auditoria Interna del:	MUNICIPIO DE CUENCA
Auditoria de Gestión a:	
Periodo examinado:	

Por favor marque su respuesta con una X

1.- Conoce usted que a la auditoría de Gestión interesa conocer que la municipalidad haya definido su visión, misión, objetivos, metas, planes estratégicos y operativos?

SI NO

2.- Esta actividad de control fue ejecutada por un equipo multidisciplinario, conformado por auditores y otros profesionales requeridos?

SI NO

3.- Conoce usted que la auditoría de gestión requiere que la municipalidad cuente con indicadores y parámetros emitidos por el Alcalde y demás ejecutivos, para de rendir cuentas a la ciudad sobre su gestión y resultados?

SI NO

4.- Conoce usted que esta auditoría se interesa en saber si la administración esta consciente de los factores del entorno (oportunidades y amenazas) y del ambiente organizacional es decir sus factores internos (fortalezas y debilidades) que tiene la municipalidad.

SI NO

5.- Indique si el equipo de auditores internos notificó el inicio de la auditoría?

SI NO

6.- Existió comunicación verbal y escrita de resultados parciales?

SI NO

7.- Se convocó a la lectura del borrador del informe?

SI NO

8.- Si al inicio de la ejecución de la auditoría, miembros del equipo de auditores internos le expusieron con claridad los motivos, objetivos y alcance de la auditoría de gestión, para distinguir de otro tipo de actividades de control?

SI NO

9.- Indique si durante la ejecución del examen, los auditores internos coadyuvaron con la administración en el desarrollo de indicadores municipales?

SI NO

10.-Indique si las recomendaciones efectuadas en al auditoría de gestión, durante su ejecución y en el informe, fueron prácticas posibles de aplicación y han servido para lograr la eficacia en la consecución de los objetivos municipales?

SI NO

11.- Conoce usted si al finalizar la auditoría de gestión, miembros del equipo de trabajo y auditados suscribieron el cronograma de cumplimiento de recomendaciones?

SI NO

12.- Conoce usted si en la auditoría de gestión, se realizó el seguimiento de las recomendaciones, acciones correctivas y determinación de responsabilidades derivadas, en la municipalidad, en la Contraloría y en la Función Judicial?

SI NO

NOTA: Devolver este formulario contestado a la UAI del Municipio de Cuenca.

Fuente: CGE, MAG, 2002, Corporación Edi-Ábaco, Pág. 230.

ANEXO No. 46

CONSTANCIA DEL SEGUIMIENTO REALIZADO

Unidad de Auditoría Interna: Seguimiento realizado por:	MUNICIPIO DE CUENCA
Auditoría de gestión a:	
Periodo examinado:	

Realice el seguimiento de la auditoría de gestión, sustente las evidencias en papeles de trabajo.

- 1.- Establezca el grado de cumplimiento de las recomendaciones del informe de auditoría de gestión, por cada una de las recomendaciones de acuerdo a las fechas previstas en el cronograma.....
.....
- 2.- Sobre los beneficios derivados del cumplimiento de las recomendaciones, especifique por cada uno de los siguientes elementos: eficiencia, economía, eficacia, ética, ecología, calidad e impacto
.....
.....
- 3.- Indique si en el memorando de antecedentes constan desviaciones administrativas. En caso afirmativo identifique a los sujetos relacionados.....
.....
- 4.- Señale si la municipalidad recibió de la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría el oficio resumen con las desviaciones administrativas.
.....
.....
- 5.- Indique las acciones realizadas y las sanciones impuestas por la municipalidad por las desviaciones administrativas derivadas del informe de auditoría, identificando a los sujetos de las mismas, obteniendo evidencia documentada.
.....
.....
- 6.- Indique si en el memorando de antecedentes constan los hechos que podrían dar lugar a responsabilidades civiles. En caso afirmativo, señale monto del perjuicio, tipo de responsabilidad (glosa u orden de reintegro) y sujetos.
.....
.....
- 7.- En el caso de existir glosas u órdenes de reintegro confirmadas, indique el número y fecha y especifique si estas han sido notificadas legalmente.
.....
.....

8.- Indique si la municipalidad ha emitido los respectivos títulos de crédito. En el caso de haberse recuperado valores consigne el número de la cuenta bancaria en la cual se ha depositado, número y fecha de la nota de depósito, señalando sus montos.

.....
.....

9.- Indique si en el memorando de antecedentes constan indicios de responsabilidad penal. En caso afirmativo, señale monto de perjuicio, tipo de delito y sujetos relacionados.....

.....

10.- Consigne número y fecha de la excitativa fiscal remitida por el Sindico Municipal para su trámite respectivo. En caso afirmativo, obtenga copia de la misma, de lo contrario recabe los motivos por los que no se ha presentado la excitativa.

.....
.....

11.- Verifique si se ha iniciado la causa penal y especifique en la fase o instancia en que se encuentra. En caso afirmativo identifique la judicatura que la tramita, el número de expediente, el responsable del trámite, obtenga fotocopias de la última providencia, así como, el último escrito presentado por la entidad. Además señale monto del perjuicio, tipo de delito y sindicatos.

.....
.....

12.- Realice el monitoreo hasta la sentencia ejecutoriada a la fecha de seguimiento, recabe fotocopia de la misma e identifique si fue condenatoria o absolutoria; en caso de ser la primera indique si se ha realizado la demanda para el resarcimiento de los correspondientes daños y perjuicios.

.....
.....

Realizado por:.....

Revisado por:.....

Fecha:.....

Fuente: CGE, MAG, 2002, Corporación Edi-Ábaco, Pág. 234.

ANEXO No. 47

MODELO ACTA DE INDICIOS DE RESPONSABILIDAD PENAL

Acta del Examen de Auditoria a “ (Títulos de Crédito, Caja, Especies Valoradas, etc.) de la Municipalidad de Cuenca, bajo la responsabilidad de, en su calidad de

En la ciudad de Cuenca, a los..... días del mes dede el (nombre del auditor), debidamente autorizado por el (nombre del Jefe de la UAI) Auditor General, mediante orden de trabajo No..... del de de....., se constituye en el local donde funciona (nombre de la dependencia municipal pagaduría, tesorería, etc), con el objeto de dejar constancia en la presente acta de los resultados obtenidos en la Auditoria a “.....”

Al efecto con la concurrencia de (nombre y cargos del custodio, director financiero, contador, analista financiero) de la Municipalidad de Cuenca, se ordena el corte de (Rubro, componente, cuenta y otros) y el cierre de las operaciones al (fecha de corte) y se procede al estudio y revisión de la documentación sustentatoria, del período comprendido entre el..... y elpartiendo del saldo establecido en (fecha última actuación de la CGE o Auditoría Interna).

De la revisión, análisis u comparación de la documentación sustentatoria con los registros contables, se obtuvo los siguientes resultados:

Movimiento de la Cuenta:	Debe	Haber
Saldo establecido en la última actuación de la CGE o Auditoría Interna	.....
a) Ingresos		
del..... al.....	.....
b) Egresos		
del..... al.....		.....
Saldo contable (fecha del corte de cuenta)		.....
Suman:	S \$ ===== =====

Regulación del saldo:

Saldo contable (fecha del corte de cuenta)	.....
Valores que se ingresan	.....	.....
Valores que se egresan	.....	.....
Saldo regulado a (fecha)		.....
Suman	US \$..... ===== =====

Notas:

- Los ingresos y egresos pueden ser mensuales o anuales.
- Es obligación formular actas independientes por la gestión de cada uno de los custodios, a fin de establecer la respectiva responsabilidad penal.
- Las regulaciones serán consignadas en forma detallada.

Presentación del Saldo	Debe	Haber
Saldo establecido a (fecha del corte de la cuenta y regulado caso ser procedente)	.....
Total de los valores presentados por el custodio (acta previa)		.....
Bancos: Cuentas Corrientes (conciliadas)		.....
Comprobantes: (no contabilizados, no legalizados, buenas cuentas, anticipos varios, etc.) presentados con posterioridad a la fecha del corte de la cuenta (Detallar anexo)		.....
Diferencia de menos (nombre del responsable de la infracción y determinación de su monto)		.....
Suman.....	US \$.....	.....
	=====	=====
Descomposición del saldo:		
Saldo establecido a (fecha del corte)	.....
Detalle de los rubros o partidas comprometidas .....		.....
Suman.....	US \$.....	\$.....
	=====	=====

A la cantidad de US \$..... asciende la diferencia de menos establecida, en contra del señor (nombre y cargo del responsable de la infracción), el mismo que al ser requerido por su presentación no deposita los valores correspondientes, motivo por el cual se da el trámite previsto en el Art. 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Fuente: CGE, Guía para la preparación de actas de examen especial, falsificación de documentos públicos, información sumaria, 1980.

ANEXO No. 48

MODELO MEMORANDO DE ANTECEDENTES

Memorando No.....

Para: Director de Responsabilidades

De: Auditor General de la Municipalidad de Cuenca

Asunto: Antecedentes para el establecimiento de responsabilidades

Fecha: Cuenca,

De la auditoria de gestión efectuada ade la Municipalidad de Cuenca, por el período comprendido entre el y elrealizado en cumplimiento al Plan Anual de Control para el año de conformidad con la orden de trabajo No.de de....., suscrita por el Auditor General, hemos determinado hechos que a nuestro criterio ameritan el establecimiento de responsabilidades de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45, 53 y 66 de la LOCGE (Cuando existan las tres clases de responsabilidades), por lo que de acuerdo con lo señalado en los artículos 12 y 14 del Reglamento de Responsabilidades, me permito poner en su conocimiento.

1. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS CULPOSAS

Responsabilidad administrativa culposa No. 1

1.1. Expresión del acto

Titulo del comentario (informe página)

1.2. Descripción de los hechos

Descripción del comentario con indicación de nombre y cargos de los responsables, no incluye las conclusiones y recomendaciones..

1.3. Identificación de los responsables.

De conformidad con los artículos 45, numerales.....y 46 de la LOCGE, a base de los hechos comentados, se consideran sujetos de responsabilidad administrativa culposa las siguientes personas:

Nombres y apellidos	Cargo	Período	Sueldo básico	Causales 45)	Sanción (Art. 46)

Responsabilidades civiles culposas

Glosa No. 1

2.1.- Expresión del acto

Titulo del comentario (Informe página)

2.2.- Descripción de los hechos

Detalle del comentario, con indicación de nombres y cargos de los responsables; no incluye las conclusiones y recomendaciones.

2.3. Identificación de los responsables.

De conformidad con el Art. 53 de la LOCGE, a base de los hechos comentados, se sugiere la determinación de responsabilidad civil en contra de las siguientes personas:

Nombres y apellidos	Cargo	Período	Sueldo básico	Causales 45)	Sanción 46)

3.- Indicios de Responsabilidad Penal

Realizar un detalle objetivo del indicio, con el monto del perjuicio, información exacta de los responsables y estado de la causa judicial instaurada de conformidad con los Arts. 65, 66 o 67 de la LOCGE.

Fuente: CGE, Acuerdo 006 – CG del 20 de julio de 2004.

ANEXO No. 49

**MODELO DE SOLICITUD DE APROBACION DEL INFOME Y
MEMORANDO DE ANTECEDENTES A LA DIRECCION REGIONAL DE
LA CONTRALORIA**

OFICIO: No.
ASUNTO: Trámite de informe
FECHA: Cuenca,.....

Señor

**DIRECTOR REGIONAL II DE LA
CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO**

En su despacho

Señor Director:

En cumplimiento a lo establecido en los artículos 17 y 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para la aprobación, remito un ejemplar original y copia del informe, memorando de antecedentes y síntesis de la “Auditoría de Gestión a, por el período comprendido entre eldealdede

A base del control de calidad que he efectuado a los documentos referidos anteriormente, señalo que los comentarios, conclusiones y recomendaciones presentados en el informe, cumplen los requisitos establecidos en la Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental, disposiciones y demás regulaciones vigentes.

Atentamente,

AUDITOR GENERAL

Fuente: CGE, MAG, 2002, Corporación Edi-Ábaco.