



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

## ***APLICACION DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR ECONOMICO - POLITICO***

### ***SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA***

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION

P R E S E N T A N

RAUL PAZ NERI

MA. MILAGROS SANCHEZ BECERRIL

FCO. JAVIER ZALDIVAR VERDE

DIRECTOR DE SEMINARIO: L.A.E. ADRIAN MENDEZ SALVATORIO



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION**



**APLICACION DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA  
EN EL SECTOR ECONOMICO - POLITICO**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION  
ADMINISTRATIVA**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION

P R E S E N T A N

RAUL PAZ NERI  
MARIA MILAGROS SANCHEZ BECERRIL  
FRANCISCO JAVIER ZALDIVAR VERDE

DIRECTOR DE SEMINARIO: L.A.E. ADRIAN MENDEZ SALVATORIO

## INDICE GENERAL

Pág.

### DEDICATORIAS

### PROLOGO

CAPITULO I.- "ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA"	5
1.1. Definición de Reforma Administrativa	6
1.2. Antecedentes de la Reforma Administrativa en México.	6
1.3. La Secretaría de la Presidencia y la Comisión de Administración en México - en el Período del Lic. Gustavo Díaz - Ordáz (1964-1970).	7
1.4. La Reforma Administrativa en el Período del Lic. Luis Echeverría Álvarez - (1970-1976).	13
1.5. Consideraciones preliminares en la Metodología del Programa de Reforma Administrativa.	15
1.6. Criterios fundamentales de la Estrategia del Programa de Reforma Administrativa.	17
1.7. Instrumentos utilizados para el Programa de Reforma Administrativa.	19
1.8. Programa de Reforma Administrativa.	21
1.9. Objetivos del Programa.	22
1.10. La Reforma Administrativa en el Período del Lic. José López Portillo (1976-1982).	24
1.11. Objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa.	27
1.12. Bases Legales del Programa de Reforma Administrativa.	28

	pág.
CAPITULO II.- "ANALISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (1964-1982)".	30
2.1. Esquema General del Sector Económico Político.	55
2.2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	61
2.2.1. Antecedentes.	61
2.2.2. Estructura Actual.	63
2.2.3. Objetivos	68
2.2.4. Funciones	68
2.3. Secretaría de Programación y Presupuesto	70
2.3.1. Antecedentes	70
2.3.2. Estructura Actual.	74
2.3.3. Objetivos	82
2.3.4. Funciones	82
 CAPITULO III.- "CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA..	 86
3.1. Generalidades	86
3.2. Etapas de la Auditoría Administrativa.	97
3.2.1. Planeación	99
3.2.2. Ejecución	100
3.3. Areas de Aplicación.	104
3.4. Alcances y Limitaciones	105
3.5. Concepto y Alcances de la Auditoría Gubernamental.	107
3.5.1. Objetivos de la Auditoría Gubernamental	108
3.5.2. Definición	108
3.5.3. Clasificación de Auditorías.	109
 CAPITULO IV.- "FUNCION DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR ECONOMICO-POLITICO".	 115
4.1. Análisis de los instrumentos actuales de control y evaluación aplicados a la S.H.C.P.	116

	Pág.
4.1.1. Antecedentes	117
4.1.2. Objetivos	118
4.1.3. Funciones	118
4.1.4. Organogramas	120
4.2. Dirección de Programación	121
4.3. Dirección de Organización	124
4.4. Dirección de Presupuesto	127
4.5. Dirección de Informática	132
4.6. Dirección de Auditoría Presupuestal	134
4.7. Análisis de los instrumentos actuales de control y evaluación aplicados a la S.P.P.	136
4.7.1. Antecedentes	136
4.7.2. Objetivo	138
4.7.3. Funciones	138
4.7.4. Organogramas	140
<b>CAPITULO V. "PROPUESTA DE UN MODELO ORGANICO-FUNCIONAL-DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL Y EVALUACION PARA EL SECTOR ECONOMICO-POLITICO".</b>	<b>142</b>
5.1. Objetivo	143
5.2. Organograma	144
5.3. Funciones	145
<b>CAPITULO VI. "ANALISIS COMPARATIVO DEL MODELO PROPUESTO - CON LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL Y EVALUACION ACTUALES DEL SECTOR ECONOMICO-POLITICO"</b>	<b>148</b>
6.1. Síntesis de los Modelos actuales de control y evaluación de la S.H.C.P. y S.P.P.	149
6.2. Síntesis del Modelo propuesto para el Sector Económico-Político.	153
6.3. Análisis comparativo del Modelo Propuesto con los Modelos Actuales.	156
6.4. Importancia de la Reforma Administrativa como centro de apoyo de nuestro Modelo.	158
6.5. Papel que desempeña la Auditoría Administrativa dentro del Modelo Propuesto.	

	Pág.
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	163
ANEXO No. 1	167
BIBLIOGRAFIA	170

## I N T R O D U C C I O N

El desarrollo de la vida social y económica de nuestro país, actualmente exige una acción más eficaz por parte del Gobierno Federal, en lo que se refiere al manejo y solución de la problemática que presenta y que cada día es más compleja.

Es necesario que se concientice a todos los mexicanos -- que están a cargo del servicio público a realizar sus funciones en forma eficiente, pues de ello depende una participación directa para armonizar la grave crisis que padecemos. Por lo tanto creímos conveniente realizar una investigación administrativa en el Sector Económico Político que nos ayudara a diseñar un modelo de control y evaluación que permitiera conocer los resultados de todas las acciones realizadas a nivel interno en el mencionado Sector.

Considerando a la investigación como una herramienta fundamental para la ciencia, siendo el punto de apoyo para el establecimiento de principios y leyes que pasan a formar parte del conocimiento humano, y tomando en cuenta que puede ser de finida como una serie de métodos para resolver problemas, cuyas soluciones necesitan ser obtenidas a través de una serie de operaciones lógicas tomando como punto de partida datos objetivos.

El objetivo de la investigación es descubrir respuestas a determinadas interrogantes, a través de la aplicación de procedimientos.

Estos procedimientos han sido desarrollados con el objeto de aproximarse a la certeza de que la información reunida será relevante para la interrogante que se estudia y que, ade



más, reúne las condiciones de confiabilidad y objetividad necesarias.

En realidad no hay garantía alguna de que una determinada investigación producirá información relevante, confiable y objetiva pero si en ella se emplean los procedimientos de la investigación se estará más cerca de lograrlo, que si se usara, cualquier otro método por el hombre.

El problema que nos motivó a realizar la investigación - fue determinar si la utilización de sistemas de control y evaluación en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la - Secretaría de Programación y Presupuesto, originan:

- Optimización y racionalización de los recursos asignados.
- Desarrollo de los sistemas y procedimientos administrativos.
- Optimización en el desempeño del personal.

Una vez planteado nuestro problema procedimos a definir nuestra hipótesis que consiste en:

La aplicación de sistemas de control y evaluación en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, han originado Optimización en el desarrollo de actividades, sistemas y procedimientos administrativos que se aplican dentro del Sector Económico-Político.

En cualquier proceso de investigación es indispensable - determinar el universo y en nuestro caso estaría integrado -- por las Secretarías de Estado que cuentan con sistemas de control y evaluación independientes, según información obtenida por la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Solamente aquellas que conforman el Sector Económico-Político, cuentan con sistemas de control y evaluación; sin embargo, a través de investigaciones realizadas para recabar esta información se pu-

do inferir que hasta la fecha en nuestro país se carece de información estadística de esta naturaleza cuyas bases sean confiables.

Para el desarrollo de la investigación se procedió a determinar la muestra y estuvo integrada por las Secretarías -- que conforman el Sector Económico-Político.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto

Para obtener la información necesaria y llevar a cabo el presente trabajo, se procedió a diseñar un cuestionario (consultar anexo I) consistente en preguntas abiertas, cuya aplicación tuvo como propósito el establecimiento de parámetros y preguntas cerradas que facilitarán la tabulación de la información. Dicho cuestionario fué aplicado al personal de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, -- porque es la que lleva a cabo las funciones de control y evaluación dentro de la S.H.C.P. y al personal de la Coordinación General de Control de Gestión por ser la encargada de dichas funciones para la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Como se observa, el Sector objeto de estudio es el económico- Político ya que anteriormente mencionamos los mecanismos de control y evaluación que utilizan ambas Secretarías.

Ahora bien, para llegar a investigar estas Secretarías -- tuvimos que recurrir a la Reforma Administrativa ya que ésta se encarga del estudio del aparato gubernamental y burocrático del Estado.

Esta Reforma Administrativa contempla aquellas Secretarías que tienen funciones de control y evaluación en los sistemas administrativos, así que de ahí se pudo desprender la Estructura Orgánica de la Sectorización de la Administración Pública Federal.

En el capítulo tres empezamos el punto sobresaliente de nuestra investigación, la Auditoría Administrativa, y en el --

cual se presentan algunos conceptos de diferentes autores, -- así como los alcances y limitaciones de la auditoría misma.

Teniendo como base la estructura de los conceptos estudiados y delimitado el papel de la auditoría gubernamental, - la ejecución de la investigación fué encaminada a determinar el papel de la auditoría administrativa como un instrumento - de control y evaluación de todas aquellas actividades que se realizan dentro de las Secretarías objeto de este estudio.

Al terminar nuestras investigaciones, en la S.H.C.P. y - S.P.P. y en base a los resultados obtenidos en el proceso de la investigación creímos conveniente diseñar un modelo orgánico-funcional cuya actividad principal fuera llevar a cabo funcocciones de control y evaluación y tendría como principal objetivo la eficacia y eficiencia de actividades mediante la optimización y racionalización de recursos.

Para demostrar la utilidad de nuestro modelo fue necesario hacer un análisis comparativo de los instrumentos actuales de control y evaluación con el modelo que nosotros proponemos.

Ante esta panorámica que presentamos sólo nos queda definir que el propósito de esta investigación es contribuir de - alguna manera a mejorar el funcionamiento del aparato administrativo del Estado ya que por la dinámica de crecimiento de - la población, se han realizado cambios profundos en la composición social y económica del país, que demandan una atención especial por parte del Sector Público, de ahí que nosotros -- queramos contribuir en la búsqueda de soluciones óptimas referentes al aspecto de control y evaluación, que sirviera como un elemento de apoyo para la toma de decisiones que mejorarán, la administración y funcionamiento del Sector Económico-Político, tan importante para lograr el desarrollo social y económico de nuestro país.

## CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

Se entiende a la Reforma Administrativa como un instrumento de cambio que ayuda a desempeñar mejor las actividades del Sector Público, es importante hacer mención del porqué tomamos la Reforma Administrativa como marco referencial para nuestro estudio.

Esto es, que dicha Reforma contempla un plan global en el cual se investigó cuántas dependencias lo integraban, así como cuáles de ellas operaban dentro de cada sector de actividad -- (Agropecuario, Salud, Comunicación, Económico, Industrial, - - etc.) y cuáles tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o control en los sistemas administrativos, esto nos permitió la formulación de un diagnóstico general para señalar y comprender la complejidad de la Administración Pública y así poder determinar el Sector Económico-Político (Objeto de Estudio) que por su importancia dentro de la estructura general -- del Gobierno Federal, es el único capaz de agilizar los procedimientos administrativos del mismo.

Debido a la problemática actual que existe dentro del Sector Económico-Político tenemos que conocer los antecedentes de la Reforma Administrativa desde el Período 1964-1970, Lic. - - Díaz Ordaz, 1970-1976 Lic. Echeverría Alvarez hasta el Período 1976-1982 Lic. López Portillo.

Así como los programas, objetivos y bases legales que componen la Reforma Administrativa.

La Reforma Administrativa en México es una necesidad imperiosa del Gobierno Federal que se dedica principalmente al estudio del aparato gubernamental y burocrático del Estado, a -- través de la revisión y adaptación que hace de la evolución --

del mismo; de tal forma que esta Reforma Administrativa responde a un propósito y a una necesidad de comprensión totalizadora de lo que a su vez, ha sido un propósito y una necesidad de la vida pública del país. La modernización y evolución de un aparato administrativo tan complejo como el nuestro, exige una acción coordinada de estudios que tenga como base un criterio unitario para que todas las dependencias públicas contribuyan no sólo en eficiencia y eficacia cada una de ellas, sino que contribuyan en forma conjunta con todo el Sector Público.

### 1.1 DEFINICION PROPUESTA

"La Reforma de la Administración Pública se debe entender como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado, tanto aquellos considerados como coyunturales, como los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la Administración Pública en su conjunto".(1)

Para mejorar este proceso es importante conocer los antecedentes de dicha Administración Pública para reconocer los errores y tratar de eliminarlos.

### 1.2 ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

Ya se ha dicho que la historia de la Administración Pública en México muestra como, desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos intentos por crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con vistas a introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto.

El principal problema que afrontaron las reorganizaciones administrativas, fué por lo general, la falta de apoyo o la carencia de órganos o mecanismos técnicos permanentemente encargados de estudiar e implantar las medidas propuestas, -- así como el de proporcionar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de la formulación y realización de las mismas.

### 1.3 LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA Y LA COMISION DE ADMINISTRACION EN MEXICO. (1964-1970).

Durante este período, se le denominó al Programa del Presidente Lic. Gustavo Díaz Ordaz, Etapa de Diagnóstico y Propuestas.

Acertadamente decía el Presidente Díaz Ordaz, en su Segundo Informe de Gobierno que, con la Reforma Administrativa: "Nos proponemos iniciar una Reforma a fondo de la Administración Pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como lo consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del Poder Público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. Se trata de hacer una Administración Pública moderna, ágil y eficaz, - que sirva mejor a los intereses del país".

"No es labor para unas semanas o para unos meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares, y requiere del concurso de todos, tanto de los particulares - como de los servidores públicos". (2)

Con base en la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó - de la de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de Diciembre de 1958 y que entró en vigor el 1o. de Enero de 1959, surge -

el 9 de Abril de 1965 la Comisión de Administración Pública.

Esta comisión estuvo inicialmente precedida por el Director Jurídico Consultivo e integrada con los directores de Planeación Sectorial y Regional, de Inversiones Públicas, el Subdirector Jurídico Consultivo y dos asesores Técnicos del Instituto de Administración Pública.

En 1967, tras un estudio que condujo a la formulación de un análisis preliminar, la Comisión elaboró un diagnóstico intitulado Informe sobre las Reformas a la Administración Pública, cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, así como a los Directores de Organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Comisión estableció un Secretariado técnico en enero de 1968, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como dedicarse a promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos. Como resultado de los trabajos de la Comisión de Administración Pública y su Secretariado Técnico, se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del Sector Público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal, y en otros sistemas administrativos cuyas funciones -de apoyo o de administración de recursos-, son comunes a todas las dependencias públicas.

Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo a partir de una sola unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia contará con una unidad de asesoría técnica permanente que, convencionalmente, se llamará de "Organización y Métodos" (UOM); estas unidades deberían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia; su creación, como unidades de aná

lisis administrativo interno se impulsó de 1964 a 1971 (ver - gráfica No. 1). Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantizara formalmente su acción como unidades asesoras de cada titular, ocasionó que se les relegara, en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

La ausencia de participación suficiente y de un apoyo de cedido, así como la falta de un acceso directo a los más altos niveles de autoridad, obstaculizó también la acción de estas Unidades. Muchas de las medidas de reforma que éstas propusieron, se orientaban a la búsqueda tradicional -actualmente casi superada- de "la eficiencia por la eficiencia misma". Ejem. La eficiencia por la eficiencia misma se encuentra en: El personal es confiable, responsable y competente para ejecutar una actividad o un conjunto de éstas, los programas realizados están fundamentados en la técnica adecuada, existe la eficiencia; es así como concurre: la eficiencia por la eficiencia misma pero no arrojan un resultado esperado porque dicha eficiencia que se encuentra en las Unidades no está vinculada con la del Sector Público y por tal motivo no hay una correlación que diera buenos resultados.

Esto se debió, en muy buena medida, a que no siempre estuvieron vinculadas al proceso de programación del organismo al que se hallaban incorporadas ni, mucho menos, al del Sector Público en su conjunto. Asimismo, se analizaron los métodos de administración y coordinación de algunas funciones en unos sectores básicos de la actividad económica y social, como el sector agrícola, pecuario y forestal, el de comercio exterior y otros.

La Comisión de Administración Pública funcionó de 1965 a 1970 originalmente en ellas se concibió la reforma administrativa ligada estrechamente a la programación formal del desarrollo nacional que se pensó existiría en dicho sexenio. Este planteamiento inicial señalaba que toda reforma administrativa señalaba referirse a los programas subjetivos de Gobier-



INCREMENTO DE UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS  
DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL  
(1964-1971)

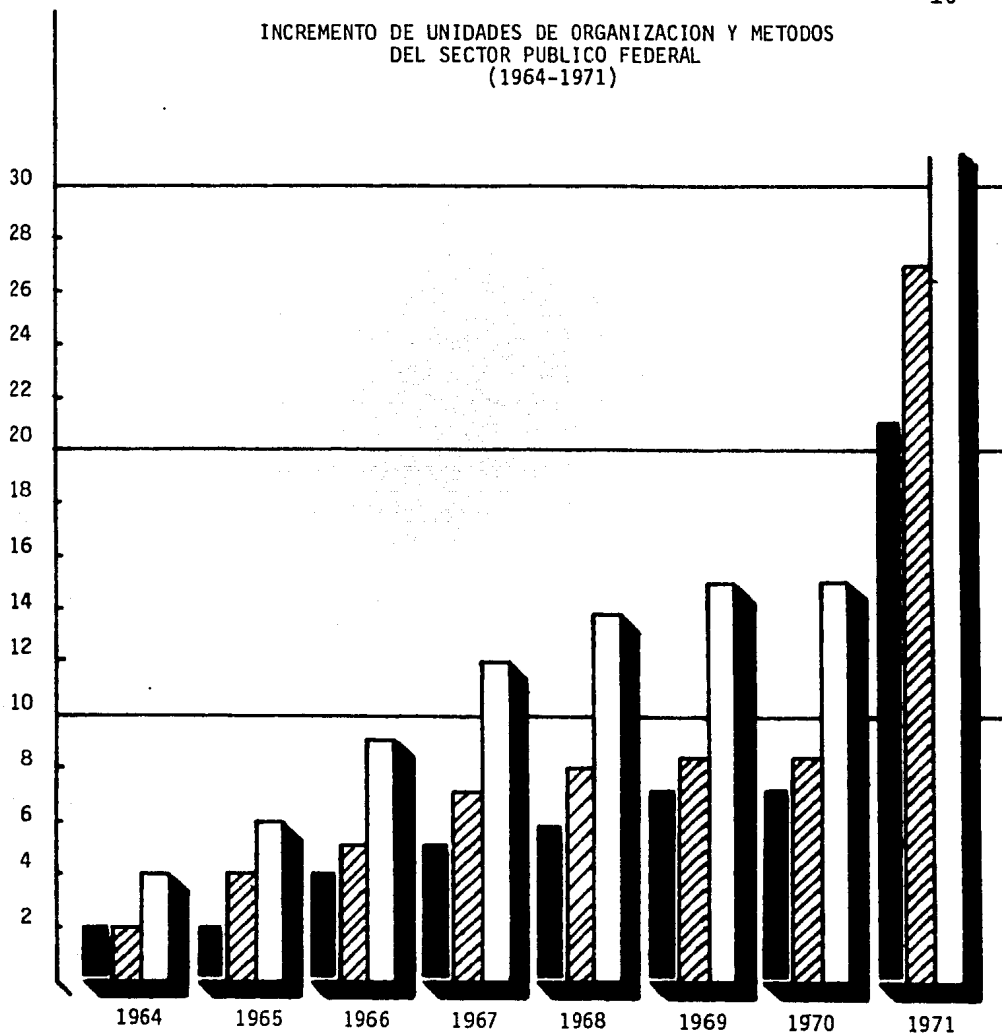


FIGURA 1



SECTOR  
CENTRAL



SECTOR  
DESCENTRALIZADO



SECTOR  
PUBLICO EN GENERAL

no, puesto que no se le concebía como un fin en sí misma por lo cual ponía especial énfasis en aquellos programas vinculados directamente al logro de los objetivos de desarrollo económico y social que se señalaría en el plan formal que se pensaba, habría de establecer el Gobierno Federal.

Sin embargo, como las perspectivas de que existiese el Plan de Desarrollo parecían promisorias, la Comisión de Administración Pública adoptó como estrategia, vincular la reforma con la programación económica y social. Así fue como se concibió inicialmente el Programa de Reforma Administrativa como un capítulo del Programa de Acción del Sector Público para el período 1966-1970, cuya elaboración se encomendó a la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social integrada por los representantes de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por Acuerdo Presidencial de marzo de 1965 la Secretaría de la Presidencia solicitó a todas las entidades públicas la información que serviría de base a las actividades de programación de 1965-1970 los lineamientos de política de cada una, los problemas nacionales y regionales, las metas a alcanzar, los medios y recursos financieros. Mediante el análisis y discusión de los informes proporcionados por las entidades, se procedió a la formulación del mencionado Programa de Acción del Sector Público para el período 1965-1970.

Dentro de este contexto se encomendó a la Comisión de Administración Pública como tarea inicial la de:

1. Determinar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberán hacerse en su organización, a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país.

2. Introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar este objetivo.

3. Lograr una mejor capacitación del personal gubernamental.

A fin de lograr dicho objetivo la Comisión de Administración Pública acordó utilizar la siguiente metodología:

I. Realización de un diagnóstico de la Administración Pública Mexicana.

II. Presentación de modelos o esquemas alternativos tendientes a reformar la Administración Pública.

III. Proposición de medidas correctas, estructurales y globales para las reformas administrativas.<sup>3</sup>

Como puede observarse, la Comisión de Administración Pública contó desde un principio con ideas claras de lo que debía hacerse en este cambio. Sin embargo, sus tareas habrían de verse seriamente afectadas por dos hechos fundamentales:

1. La decisión de no formalizar el Plan Nacional de Desarrollo.

2. La alteración de las prioridades gubernamentales a finales de 1968.

La preocupación de contemplar los problemas de la Administración Pública con una visión global y no sólo dependencia por dependencia, fué lo que permitió la incorporación de los criterios programáticos y sectoriales a las tareas de reforma se advertía, sin embargo, la necesidad de actuar simultáneamente en los dos frentes: el de los problemas de coordinación de todo el sector público y el de los que afecten específicamente a cada entidad en su funcionamiento administrativo interno. Se definieron así las acciones que habrían de llamarse en adelante "macro y microadministrativas".

Fué así como se generaron los primeros mecanismos de participación convocados por la Secretaría de la Presidencia para analizar los aspectos que habrían de rendir frutos en el próximo sexenio.

En esta tarea participaron en forma destacada además de los Miembros de la Comisión, los integrantes de la Dirección del Gasto Público de la Secretaría de la Presidencia, particularmente los Licenciados Francisco Javier Alejo, Gustavo Es teva, Guillermo Velazquez Herrera y Rogelio Martínez Aguilar, así como un gran número de funcionarios públicos.

#### 1.4 LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL PERIODO DEL PRESIDENTE LIC. LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ. (1970-1976)

En este período se inició lo que podía llamarse la Insti tucionalización del Programa, como acción gubernamental perma nente.

La ejecución de las primeras medidas de Reforma Adminis trativa se orientó, durante esa época, a revisar básicamente los aspectos internos de cada dependencia (microadministrati vos), no pudiéndose, en cambio, incrementar medidas de fondo- (macroadministrativas) destinadas a modificar el conjunto o - partes importantes de la maquinaria administrativa del Gobier no.

El Presidente Lic. Luis Echeverría A. en su Segundo In-- forme de Gobierno, afirma que "la mejor de las políticas pue- de ser esterilizada por una mala administración". Mientras -- más diversificada es una sociedad más orgánica ha de ser su - autoridad. Para ser eficaz, el Gobierno requiere coherencia- ideológica y operativa. La Reforma Administrativa cuyos pri- meros pasos apenas se fueron dando, no consiste sólo en modi- ficar leyes y procedimientos, debe ante todo generar un cam- bio de mentalidad en los servicios públicos.

El Presidente Luis Echeverría Alvarez manifestó como can didato, en múltiples ocasiones la necesidad del país por ele- var todos sus niveles de productividad, especialmente en lo - relativo a la acción gubernamental, de la cual depende, en -- cierta medida, la eficiencia de los sectores social y privado.

Desde el principio de su régimen tomó un interés directo en promover las reformas administrativas y los cambios de actitudes que se requieren para elevar a la eficacia en la consecución de los objetivos de cada institución gubernamental y la del Sector Público Federal en su conjunto.

Convocó a una reunión de trabajo a la que asistieron diversos Secretarios y Subsecretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, varios asesores y el Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública. Como resultado de esta reunión el Presidente de la República promulgó, el 28 de enero de 1971, un acuerdo que fijó las Bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia a la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDAS) auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos con asesoría de las Unidades de Programación, para vincular así a las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Público en su conjunto. Estas CIDAS estarían encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia; asimismo se delegó en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implementación, en su caso, de las reformas comunes a dos o más dependencias públicas.

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo sus nuevas funciones la Secretaría de la Presidencia -- creó la Dirección General de Estudios Administrativos, que -- inició sus funciones el 10. de febrero de 1971, sustituyendo las de la Comisión de Administración Pública que había venido operando durante poco más de cinco años. Esta Dirección se encargó de la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, -- con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta esa fecha. Al propio tiempo comenzó a vincularse -- con los responsables operativos del resto de las dependencias

para propiciar una adecuada infraestructura de comunicación - que permitiera contar con un marco de referencia y con criterios comunes para desarrollar las reformas que habrán de llevarse a cabo. Dicho proyecto fue sometido a la consideración del Consejo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa. El consejo de asesores estaba integrado por los licenciados Andrés Caso, Miguel Duhalt Krauss, doctor Renato Iturriaga, licenciados Miguel de la Madrid, José López Portillo, Gustavo Martínez Cabañas, Gustavo Petriccioli, Roberto Rios Elizondo, Fernando Solana, Manuel Uribe y doctor Pedro G. Zorrilla Martínez.

#### 1.5 CONSIDERACIONES PRELIMINARES EN LA METODOLOGIA DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1970-1976.

Se ha dicho ya que la Reforma Administrativa debe ser concebida como un proceso sistemático que requiere una programación y una instrumentación similares a las que se emplean para planificar el desarrollo económico. Reclama, sin embargo un método propio que permita la utilización más eficiente del actual acervo técnico debidamente adaptado a nuestra realidad.

Se tiene plena conciencia además, de que no debe pretenderse imitaciones extralógicas sin tomar en cuenta los problemas que caracterizan nuestro particular proceso social. En el pasado se han cometido errores considerables por tratar de copiar, mecánicamente, medidas adecuadas a países que tienen otro nivel de desarrollo o de recursos disponibles.

Es conveniente partir del convencimiento de que la reforma administrativa no constituye un fin en sí misma, y que debe estar, además fundamentalmente ligada al proceso de desarrollo integral, económico, político, social y cultural del país, bien sea que este proceso de reforma se someta o no a una rigurosa planeación formal.

Por otra parte, hay que considerar a diferencia de otros

países que han incluido sus programas de reforma administrativa dentro del plan de desarrollo económico y social, México no cuenta en la actualidad con un verdadero plan formal de desarrollo que sirva de punto preciso de referencia para la instrumentación de la reforma administrativa. Esto implica que, en el caso de México la reforma habrá de ser concebida, en -- una primera instancia, como un proceso que coadyuve al establecimiento mismo del sistema de programación; el cual, al -- quedar implantado debe orientar a su vez el sentido de los -- programas de reformas. Sobre todo, porque el enfoque general de la reforma no es ni puramente "eficientista" ni puramente "desarrollista", sino que busca la mayor eficacia del Sector Público para el cumplimiento más cabal de todos sus objetivos y programas.

#### 1.5.1 MARCO GLOBAL DE REFERENCIA

Este marco de referencia debe precisar con claridad los objetivos generales y particulares, así como señalar las bases metodológicas que permitan concebir y formular programas articulados y compatibles entre sí. Deben plantearse estrategias que permiten instrumentar proyectos específicos, dentro de las opciones que contempla el modelo teórico, en función del momento histórico y de las características particulares de cada área o dependencia.

El marco de referencia elaborado para desarrollar el programa de reforma del Presidente Luis Echeverría A. parte de la base de que el aparato burocrático que dependía del Poder Ejecutivo estaba constituido por un complejo conjunto de órganos, estructurados jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas denominaciones.

El programa global de la reforma administrativa debe -- orientarse por lo tanto, a la previsión de los cambios que se requieren, en los niveles: a) Instituciones, b) Sistemas de apoyo administrativo y c) Sectores de Actividad.

## 1.6 CRITERIOS FUNDAMENTALES DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

La historia ha demostrado que, sobre todo en los países en vías de desarrollo las reformas administrativas sistemáticas y científicamente planeadas sólo han tenido resultados -- concretos cuando han estado asociadas a reformas de tipo social, político, económico y cultural.

Esta característica de la reforma administrativa de formar parte del proceso global de cambios sociales, la convierte en una modificación artificial, no evolutiva, y como tal, debe obedecer a una acción deliberada.

Requiere por lo mismo una clara decisión de alto nivel y un consenso mayoritario de voluntades para su realización. Pero no basta esta decisión claramente manifestada y formalizada, se requiere de los titulares de diferentes dependencias -- para que se responsabilicen plenamente de las reformas que -- exigen los organismos, unidades, sectores o sistemas bajo su cargo.

Cada institución tiene una autoridad máxima: Su titular. Sólo él puede dar las instrucciones necesarias para que las dependencias a su cargo realicen sus reformas que se requieran. Cada dependencia, oficina o unidad administrativa tiene un jefe. Sólo él puede vencer las dudas y proveer a la ejecución de sus instrucciones.

También es necesario que los funcionarios y empleados públicos a los que en forma directa se refieren las reformas -- propuestas, participen en su estudio y programación. La activa participación de quienes cuentan con la autoridad, la información y la experiencia operativa permitirá la aportación de puntos de vista y conocimientos acumulados a lo largo de -- los años y servirá para que comparta con el titular del Ejecutivo, en sus respectivos campos y funciones, la responsabilidad de ordenar y ejecutar las reformas.

Se requiere también del apoyo de métodos científicos y -



técnicas especializadas en las Ciencias Sociales y Económicas.

Como las reformas implican la utilización de un enfoque integral que puede resolver problemas complejos, se requiere contar con personal interdisciplinario técnicamente capacitado, que tenga motivación y conocimientos de la realidad nacional.

Si bien es cierto que se requiere de las técnicas y disciplinas científicas adecuadas para el análisis administrativo, éstas no deben limitarse a las del fundamento matemático, sino que habrá de tomarse en cuenta también el considerable avance obtenido por las Ciencias Sociales.

El planteamiento tecnocrático en algunos países, a proponer la convivencia de orientar las reformas administrativas al exclusivo aumento de la eficiencia y de la economía o al perfeccionamiento de todos los procedimientos, sin preocuparse por las finalidades sociales o de su prioridad en términos políticos y de contexto global en que habrían de producirse las reformas.

La reforma administrativa, una vez relacionada con los objetivos de gobierno debe ceñirse a un proceso sistemático y cuidadoso de programación. Debe contar con metodologías apropiadas y utilizar el acervo de técnicas actuales que le permitan no reincidir en algunos de los errores del pasado. Debe comenzar con la investigación y el análisis detenido de la estructura y funcionamiento actuales de la administración pública para saber como está constituida. Debe proceder a diagnosticar su propio comportamiento, conocer sus estructuras, sus vínculos con el medio ambiente externo y las pautas de su desempeño, para jerarquizar sus necesidades y programar sus acciones específicas.

Una vez jerarquizadas las necesidades y establecidas las prioridades, se hace necesario contar con los instrumentos legales y administrativos que permitan establecer una infraestructura reformadora institucionalizada.

### 1.7 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA. (1970-1976).

Los acuerdos presidenciales de 1971 se basaron en la idea de que los cambios administrativos exigen la participación activa y el compromiso de todos los factores y niveles de la organización gubernamental, así como la de la población en general, a fin de que se comparta abiertamente la responsabilidad de su materialización. Esta estrategia supone, también, vincular los esfuerzos de Reforma Administrativa con las metas y -- programas que deben perseguir las dependencias del sector público, en la actual etapa del desarrollo.

La administración en el período 1970-1976 ha postulado -- que "sólo una toma de conciencia generalizada y el ejercicio -- de una franca autocrítica -a todos los niveles- puede debilitar los mecanismos tradicionalistas de autoconservación y complacencia, que son causa de las mayores resistencias al cambio y consecuentemente a las reformas administrativas que reclama nuestro desarrollo".

A este efecto se acordó el establecimiento de una Comisión Interna de Administración (CIDA) en cada entidad del sector público federal, integrada por los responsables de las diversas funciones de la dependencia y precedida directamente -- por su titular.

Las Comisiones Internas habrán de contar con el apoyo técnico de las Unidades de Organización y Métodos (UOMs) y las -- Unidades de Programación (UPs), a cuya creación se refieren -- también los acuerdos. Estas Comisiones Internas de Administración han sido concebidas para planear y armonizar -en el ámbito interno de cada entidad- las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como para -- incrementar su propia eficacia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

Esta forma se buscaba contar con la participación directa y la corresponsabilidad de todos los funcionarios encargados -

de las atribuciones sustantivas y de apoyo en cada entidad del gobierno. La experiencia ha demostrado la imposibilidad de lograr una verdadera reforma administrativa cuando no se cuenta con la activa y decidida colaboración de los propios funcionarios.

Las Unidades de Organización y Métodos, con la nueva estrategia deben quedar ubicadas bajo el mando directo del titular de cada dependencia o del funcionamiento en quienes éste delegue autoridad suficiente en materia de coordinación y racionalización administrativa. Tienen encargada, asimismo, la misión de auxiliar técnicamente a las Comisiones Internas de Administración en los estudios y proyectos que éstas determinen. Las Unidades de Programación también formaban parte de la Comisión Interna de Administración a fin de que los trabajos de reforma administrativa se orientaran a la adecuación de los sistemas, estructuras y métodos en función de las metas y programas específicos de cada dependencia.

Las Unidades de Programación estaban encargadas, a su vez, de asesorar a cada titular en el señalamiento de los objetivos de su dependencia, y en la formulación de sus programas específicos de actividades e inversiones, para lo cual recababan la información que permitiera determinar los recursos necesarios para cada caso.

Tanto las Unidades de Programación como las de Organización y Métodos de cada dependencia, se coordinaban técnicamente con la Secretaría de la Presidencia a través de las Direcciones Generales de Coordinación de la Programación Económica y Social, de Inversiones Públicas y de Estudios Administrativos. Esta última, habrá de relacionarse con las Comisiones Internas de Administración y mantendrá un estrecho contacto con las Unidades de Organización y Métodos, esto se realizó con el objeto de que los trabajos de cada una se ajusten a los programas globales de reforma.

A la Secretaría de la Presidencia corresponde, por último,

promover y coordinar el plan global de reforma administrativa. Ha sido facultada para compatibilizar los propósitos y armonizar los esfuerzos de reforma de cada dependencia, así como para establecer los sistemas y normas comunes que se refieren a dos o más instituciones.

Para que exista una coordinación efectiva en la formulación, aplicación y evaluación de las medidas de reforma, se requieren mecanismos adecuados de participación a los distintos niveles administrativos. Los comités y comisiones que se promuevan al efecto, deben procurar un intercambio de experiencias, ideas e información, que permita armonizar y compatibilizar los proyectos de las instituciones, buscando que las actividades de cada dependencia se encuadren dentro del proceso general de reforma. Las recomendaciones que se formulen se basarán, por lo tanto, en una amplia comunicación entre el personal de cada dependencia y los funcionarios que participen en cada comité o comisión consultivos.

#### 1.8 PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA. (1970-1976).

De acuerdo con los lineamientos que sigue la estrategia, la programación de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la estructura y funcionamiento -tanto macro como microadministrativo- del aparato burocrático estatal. Se investigó cuantas dependencias lo integran, así como cuales de ellas operan dentro de cada sector de actividad y cuales tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o control en los sistemas administrativos comunes a varias dependencias. Esto permitió, a su vez la formulación de un diagnóstico general. Con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad de la Administración Pública, en el que se señalaron los campos en los que se ha avanzado considerablemente, así como aquellos en los que aún se requieren cambios fundamentales. En cuanto a estos últimos se procuró señalar los problemas principales, intentando siempre que fue posible, su jerarquización y cuantificación.

Cuando se cumplió el paso de la elaboración del diagnóstico, se hizo necesario contar con un programa global de reforma que fijase los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los responsables de cada área o proyecto.

La Secretaría de la Presidencia ha organizado diversas -- reuniones con la representación de todas las dependencias del Gobierno Federal y del sector paraestatal. De estas reuniones ha surgido una serie de recomendaciones, con fundamento en las cuales se elaboró el proyecto intitulado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", que se discutió con el Comité Consultivo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa, el 21 de octubre de 1971. Posteriormente el programa fué sometido a la consideración del Presidente de la República, en el acuerdo colectivo que concedió al Secretario de la Presidencia el 4 de Octubre de 1972.

El programa quedó finalmente integrado con los componentes y directrices que a continuación se enuncian.

### 1.9 OBJETIVOS DEL PROGRAMA. (1970-1976).

La Reforma Administrativa, como esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son, entre otros: incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno.

Básicamente, el proceso de programación de la reforma administrativa se concibió para reportar beneficios directos a los seres humanos que participan en el acontecer administrativo, ello porque, sólo así, se podrían señalar las responsabilidades de cada quien a su correspondiente nivel.

Por lo tanto, la reforma pretende desarrollar una administración pública que permita:

A l Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la nueva estrategia de desarrollo económico y social.

A los responsables de las Instituciones Públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta, y fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

A los trabajadores al Servicio del Estado, desempeñar -- sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país, garantizando, al mismo tiempo sus derechos y atendiendo a sus necesidades.

A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

1.10 LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL PERIODO DEL PRESIDENTE  
LIC. JOSÉ LÓPEZ PORTILLO. (1976-1982).

En diciembre de 1976, el Gobierno que se iniciaba bajo la presidencia de José López Portillo enfrentaba agudas contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobre protegido, entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada, entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación, entre la demanda del crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias, entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público, entre lo que debíamos producir y el derroche consumista del sector favorecido, y lo que es más grave: en muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia se contradijo la justicia con la eficiencia.

Llegaba entonces a su fin, acabado por sus contradicciones, un patrón de crecimiento que agotó su último tabú con la devaluación hecho que a su vez afectó el sentimiento de seguridad de la sociedad, fenómeno que fué polarizado por algunos grupos de interés.

De ahí que en esa fecha el objetivo político prioritario del Gobierno fuese el promover, en todos los aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población.

El reconocimiento de que esos instrumentos administrativos habían acumulado vicios y disfunciones que no les permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales y de que por lo tanto el costo político de la inefi-

ciencia y oportunidad a los reclamos sociales y de que por lo tanto el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa -- hizo que se planteara la necesidad de una reestructuración a fondo en la organización y del funcionamiento del Gobierno Federal.

De esta manera, ante el papel que desempeña el Estado en nuestra sociedad y ante la coyuntura política, económica y social que presentó a fines de 1976, el Presidente de la República decidió reorganizar el gobierno para poder en los hechos, organizar el país. Pero es preciso puntualizar que este paso fundamental no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura. Descansa sobre la base de 12 años de trabajo a -- partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública, presidida por el Lic. José López Portillo, dentro de las diversas funciones que desempeñó entonces en la Secretaría de la Presidencia.

La CAP\* elaboró un informe sobre la Administración Pública Federal que sirvió de base para los trabajos de reforma -- institucionalizados a partir de 1971 a través de diversas disposiciones jurídicas. En esta época se publicaron también -- las bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal -- 1971-1976 y se definió un modelo de análisis, se completaron los diagnósticos, se elaboró el programa global con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para avanzar en la reforma.

Con estos antecedentes y con base en el Programa de Gobierno esbozado por el Presidente López Portillo, la reestructuración iniciaba en este régimen la reforma administrativa -- para el desarrollo económico y social que tiene como eje la -- programación y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el -- régimen federal.

\* Comisión de Administración Pública.



A continuación mencionamos las "Bases para el Programa - de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976", publicadas por la Secretaría de la Presidencia en 1971, establecieron el Plan Global de Reforma. En él se pretendía garantizar que la revisión interna de cada institución o entidad pública se llevara a cabo tomando en cuenta los criterios y las medidas que, paralelamente, se debían de intentar tanto a nivel de los sectores económicos como de los sistemas generales de apoyo de la administración pública en su conjunto. Con ello se buscaba evitar la dispersión y la duplicación de esfuerzos, así como las acciones parcial o totalmente contradictorias y aún anulatorias entre sí.

En dicho plan se establecían once programas que habrían de orientar, a guisa de marco de referencia, las actividades de reforma del sexenio. El primero de dichos programas tendía al establecimiento e institucionalización de los propios mecanismos de reforma a nivel, tanto de cada dependencia, como del sector público en su conjunto. Los nueve siguientes buscaban revisar la acción del aparato público siguiendo básicamente la secuencia de los procesos del ciclo administrativo. (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control) y tenían el orden siguiente: II.- Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación; III.- Racionalización del gasto público; IV.- Estructura del sistema de información y estadística; V.- Desarrollo del sistema de organización y métodos; VI.- Revisión de las bases legales de la actividad pública federal; VII.- Reestructuración del sistema de administración de recursos materiales; VIII.- Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos; IX.- Racionalización del sistema o procesamiento electrónico de datos, y X.- Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental. El último programa, el XI, tenía como propósito plantear los requerimientos de reforma un nivel macroadministrativo, tanto por lo que se refiere a la organización sectorial como a la regional de la Administración Pública Federal.

El Plar Global incorporaba como importante requerimiento metodológico, la evaluación continua del avance de la reforma, realizada mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y el programa originales. Se insistía en que dicho marco original de referencia no debía utilizarse en forma tan rígida que no pudiera incorporar o adaptarse a los cambios que fuera reclamando la realidad, producto muchas veces de los problemas ya resueltos o modificados. Esto ratificaba la concepción -- misma de la reforma como un proceso técnico político permanente de revisión y racionalización que debía retroalimentarse -- constantemente con información de los resultados alcanzados, -- así como de los tropiezos existentes para poder ser reafirmado o reorientado en su caso siendo una tarea sistemática y -- continua sus resultados parciales sólo podrían ser considerados, en todos los casos, como meros puntos de partida para -- nuevas acciones.

#### 1.11 OBJETIVOS GLOBALES DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PERÍODO (1976-1982).

Como consecuencia de los antecedentes, los objetivos globales son para dicho programa:

1. Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones políticas.

2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de Gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3. Establecer un sistema de administración y desarrollo

del personal público federal, que al mismo tiempo que garanti ce los derechos de los trabajadores permita un desempeño ho-- nesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumen-- tos y mecanismos mediante los cuales la Administración Públi-- ca Federal propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial,-- y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participa-- ción de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desa-- rrollo económico y social del país.

5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitu-- ción, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica-- en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consoli-- dar su confianza en las instituciones y sus gobernantes.

#### 1.12 BASES LEGALES DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PERIODO (1976-1982).

Los objetivos mencionados producto de una amplia concep-- ción que incluye consideraciones de orden político, económico y social y que surgen del análisis y estudio sistemáticos de-- la realidad nacional, se han sustentado en la promulgación de nuevas normas jurídicas que garantizan la legitimidad y la se-- guridad propias de un Estado de Derecho.

Para dar cause legal a los aspectos sustantivos de la re forma se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Públi-- ca Federal y para instituir jurídicamente los sistemas de - - orientación y apoyo global se promulgaron la Ley de Presupues-- to, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de - la Deuda Pública; el Decreto por el que se adicional diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacie-- da; el Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Ins--

pección y Contratos de Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones.

Por otra parte, a fin de que la base jurídica de asignación de funciones a las dependencias centralizadas corresponda a las disposiciones mencionadas, se han publicado los reglamentos interiores de 16 de dichas dependencias.

Existen otros ordenamientos de carácter específico que - están plenamente relacionados con los objetivos globales del programa de Reforma Administrativa.

## CAPITULO II.

### BREVE ANALISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Administración Pública Federal ha establecido dos tipos de sectores, uno orgánico-estructural y otro operativo---funcional. Al primero se le ha denominado sector administrativo y al segundo sector de actividad económica social.

Por sector administrativo debe entenderse la agrupación de algunas entidades de la administración pública paraestatal, bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a quien se le ha imputado la responsabilidad sectorial de compatibilizar los objetivos y metas que en conjunto, persiguen dichas entidades.

El sector administrativo debe entenderse como un instrumento de análisis que coadyuva a la ordenación para una mayor coordinación que dé viabilidad y vigencia a la programación y presupuestación de las actividades de la Administración Pública Federal.

La sectorización administrativa ha venido a facilitar la integración de concepto de sectores de actividad económica y social para efectos de la programación global.

De tal forma que las entidades que componen este sector tienen como consecuencia de la propia sectorización, tareas de triple carácter: NORMATIVAS o DEFINITORIAS, en tanto que son órganos de autoridad, de VIGILANCIA y CONTROL y SUPLETORIAS, cuando esto resulte necesario ante la inacción o inadecuada función de las entidades agrupadas en sector, o en su caso, del coordinador sectorial de acuerdo a lo establecido por la ley.

Dentro del modelo conceptual de la sectorización, las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, control y evaluación de las actividades de la Administración Pública Federal se encomiendan, de manera secuencial, concurrente y complementaria, tanto a las dependencias de - - orientación y apoyo global (Hacienda y Crédito Público y Pro-gramación y Presupuesto) como a las dependencias coordinado--ras del sector y a las propias entidades paraestatales, en -- función y de acuerdo a la instancia operativa que les corres-ponda.

Tanto en el aspecto normativo como en el de vigilancia y control la Secretaría de Programación y Presupuesto se rela--cionan con las demás entidades del sector público a través de tres tareas permanentes fundamentales:

- LA FORMULACION DEL PROGRAMA Y EL PRESUPUESTO DE LA AD-MINISTRACION PUBLICA.
- EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO.
- LA PRODUCCION Y SISTEMATIZACION DE LA INFORMACION.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la de-pendencia normativa de vigilancia y control, se relacionan --con las demás entidades del Sector Público en las siguientes-actividades:

- ELABORACION DEL PROGRAMA FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO.
- LA AUTORIZACION PARA GESTIONAR Y CONTRATAR FINANCIA- -MIENTOS.
- EL CONTROL Y VIGILANCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS PRO-I-VENIENTES DE FINANCIAMIENTOS.

Consecuentemente después de haber estudiado la Sectorización de la Administración Pública Federal, nos concretaremos a describir los antecedentes de los tres poderes que rigen --nuestro país: LEGISLATIVO, JUDICIAL Y EJECUTIVO".

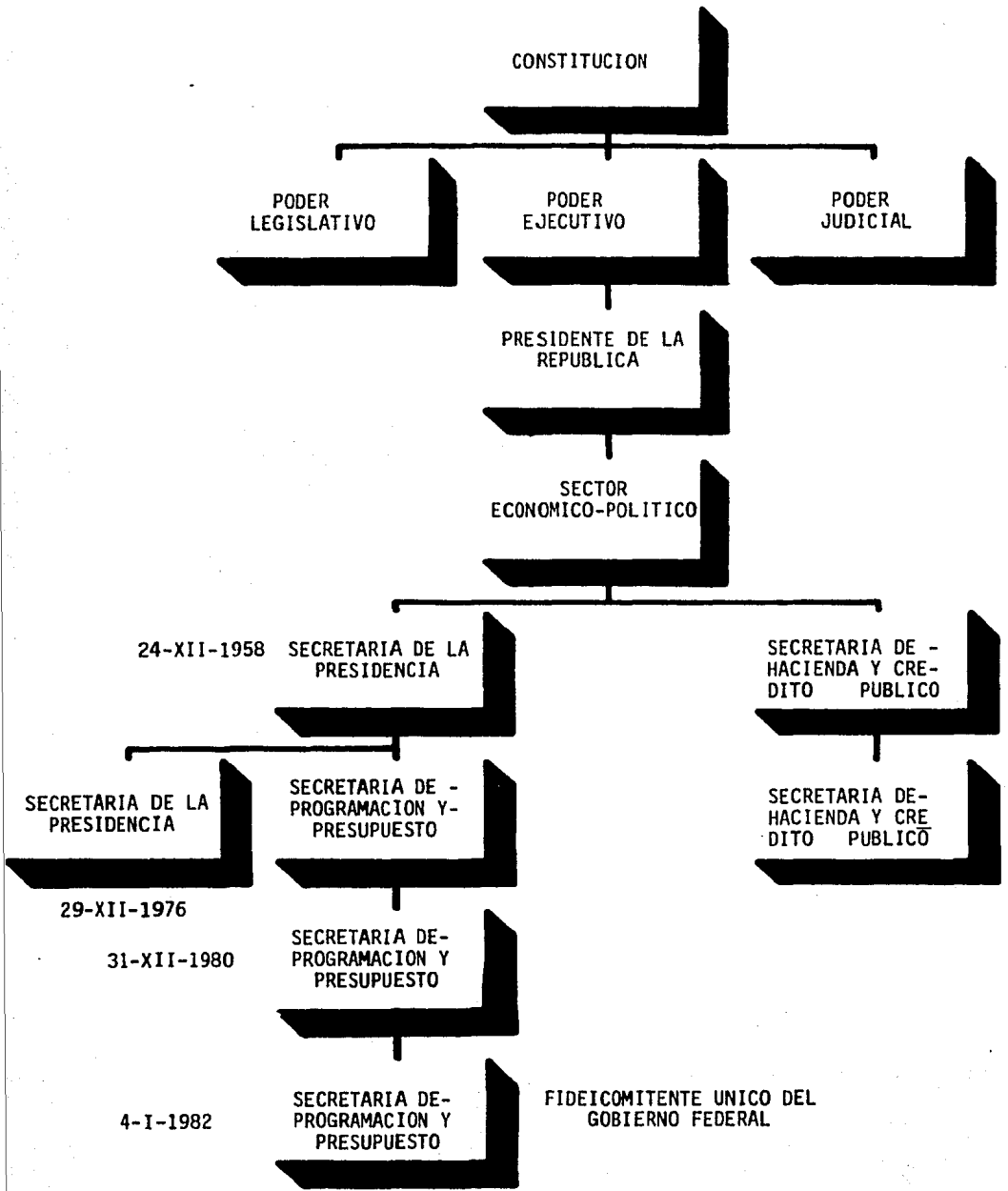


FIGURA 2

Así como los antecedentes, estructuras, funciones y objetivos que corresponden a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, que conforman al Sector Económico Político.

Dentro de la Constitución Federal existen tres poderes - que sirven de base para normar la vida política y social de - nuestro país.

Los tres poderes que la componen son: Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, cada uno tiene una función - muy importante que desempeñar dentro del país y fuera del mismo.

A continuación se explicará brevemente lo que realiza cada uno de ellos.

#### PODER LEGISLATIVO FEDERAL: Antecedentes.

La primera representación popular de carácter constitucional se otorgó en la época del México Colonial conforme a - la Constitución de Cadiz de 1812.

Concedió a la Nueva España representación de diputados a las cortes de España, que fueron electos mediante el sistema - de juntas parroquiales, de partido y de provincia.

El 13 de septiembre de 1813 se reunió el primer congreso de Anáhuac, que fué convocado por el Generalísimo José María Morelos y Pavón, y se instaló en la ciudad de Chilpancingo. - En él se declaró la Independencia de América Septentrional, - la abolición de la esclavitud, se aprobaron los sentimientos - de la Nación y se propuso la necesidad de la formulación de - una Constitución en la que se estableciera que la soberanía - emanaba del pueblo para ser depositada en sus representantes, dividiéndose para su ejercicio en tres ramas que son las siguientes:

- Legislativa
- Ejecutiva y
- Judicial.



## PODER LEGISLATIVO FEDERAL

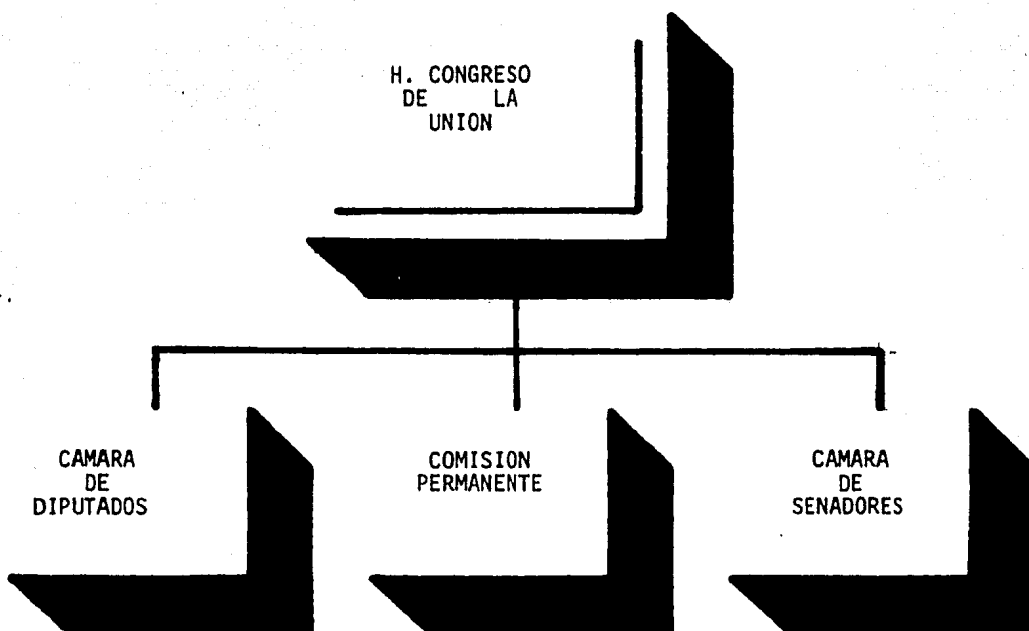


FIGURA 3

De ahí que el 22 de octubre de 1814, el Supremo Congreso Mexicano, instalado en Apatzingán, emitiera la Constitución - que lleva el nombre de esta población. En dicho documento se reiteró el principio de que la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio se deposita exclusivamente en el Supremo Congreso, integrado por un diputado de cada provincia, elegidos a través de las juntas electorales de parroquia, departamento y de provincia. Asimismo se estableció el primer sistema electoral sobre la base de elección indirecta e introdujo por primera vez, aun antes que en los Estados de Europa, - el sufragio universal e instituía un gobierno parlamentario - "...bajo la base de la población..." puesto que el Supremo -- Congreso tenía la facultad de elegir los individuos que integrarían el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

Triunfante el movimiento insurgente, la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, el 17 de noviembre de - 1821, convocó a elecciones de diputados al Primer Congreso Nacional Constituyente conforme a lo establecido en el Plan de Iguala y los tratados de Córdoba.

CONSTITUCION DE 1824. El 4 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se adoptó como forma de gobierno la de una República representativa, popular y federal; dividió el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo de la Federación recayó en un Congreso General dividido en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Se adoptó para la elección de los miembros de la primera, el sistema directo; y para los senadores, presidente, vicepresidente e integrantes del Poder Judicial, el in directo.

En 1836 tuvieron vigencia en nuestro país las Siete Leyes Constitucionales que establecieron un sistema centralista, en oposición al federal establecido en la anterior Constitución, que significó un retroceso por cuanto señaló que sólo -

eran ciudadanos mexicanos los que tuvieran "...una renta anual por lo menos de 100 pesos, procedentes de capital fijo o inmobiliario".

El ejercicio del Poder Legislativo recayó en un Congreso General de la Nación compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores. Los diputados se elegían en forma directa y los senadores por medio de elección efectuada por el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA- (12 de junio de 1843). Estas conservaron el sistema centralista. El Poder Legislativo lo ejerció un Congreso Nacional dividido en Cámaras de Diputados y Cámara de Senadores. Estableció la elección indirecta de DIPUTADOS y mantuvo el sistema centralista que exigía, para ser elector, tener una renta anual de quinientos pesos.

La Cámara de Senadores estaba compuesta de sesenta y tres miembros, dos tercios elegidos indirectamente por las asambleas departamentales, y el otro tercio lo elegía la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.- Ratificó el principio de la soberanía nacional y constituyó a la Nación en una República Representativa, Democrática y Federal, aboliendo el sistema centralista. Depositó el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión y suprimió la Cámara de Senadores; estableció nuevamente el sufragio universal y se conservó el sistema indirecto para elegir diputados y Presidente de la República.

El 13 de noviembre de 1874 se expidió el decreto de reformas a la Constitución, por el que se estableció el Senado de la República modificando la organización del Congreso y la formación de las leyes, por lo que, a partir de ese momento,-

las facultades del Congreso se ejercerán separada y sucesivamente por ambas Cámaras.

Al reformarse el artículo 52 de la Constitución de 1857, se volvió a instaurar el sistema de elección directa para elegir a los diputados y en el artículo 58 se dispuso el sistema indirecto para los senadores.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. Esta Constitución mantuvo el sistema bicameral del Congreso de la Unión. Como una novedad, fijó el principio de la propiedad originaria de la Nación y el dominio directo de los recursos naturales para su explotación en beneficio del pueblo; estableció, por encima de los derechos individuales, trascenta les postulados de carácter social y económico y, por primera vez en una Carta Magna, reconoció y fijó los derechos de los trabajadores.

La Constitución de Querétaro, en materia política, congruente con las aspiraciones y los principios por los que el pueblo había luchado durante un siglo de vida independiente, volvió a adoptar el sistema de elección directa, pero ahora no sólo para los diputados, sino también para elegir a los senadores y al Presidente de la República; puso en vigor nuevamente el sufragio universal para los varones sin más requisito que el de la edad y tener un modo honesto de vivir, e introdujo como novedad en nuestros códigos fundamentales el principio de la "No reelección" proclamado en el Plan de San Luis por Francisco I. Madero.

En materia política, los gobiernos de la Revolución han reformado la Constitución para ampliar y con ello fortalecer la base democrática en que se sustenta nuestra forma de vida republicana. En 1953 se modificó el artículo 34, especificando la calidad de ciudadanos de la República a los varones y mujeres que reúnan los demás requisitos señalados en el mismo artículo.

Consecuentemente con la evolución del país, después de -cuarenta y seis años de consumada la Revolución, en 1963 el -Constituyente Permanente consagró en la Constitución vigente -la elección de diputados de partido para dar acceso a los minoristas en la representación nacional, resultado de una convicción: que haya una participación cada vez más activa de todos los ciudadanos en los asuntos públicos y dar más eficacia al voto.

La rápida evolución que ha presenciado el mundo contemporáneo se ha reflejado en las aspiraciones del pueblo y de la juventud mexicana, por lo que el Gobierno -que ejerce el poder y la soberanía en nombre del pueblo -reformó nuevamente, en 1969, dicho precepto constitucional y otorgó los atributos de la ciudadanía a los que tengan 18 años de edad cumplidos, -sin restricciones en cuanto al estado civil.

El Ejecutivo Federal, consciente de que paralelo al desarrollo económico del país debe ir el político, promovió nuevas formas a la Constitución a fin de dar acceso al Congreso de la Unión a ciudadanos jóvenes por lo que a partir de 1973, la Cámara de Diputados y a partir de 1976, la de Senadores, -pudieron tener miembros desde los 21 y 30 años de edad, respectivamente.

Igualmente promovió la Reforma Constitucional para que -la representación de un Diputado Propietario sea por cada - -250 000 habitantes o por una fracción que pase de 125 000 tomando como base el último censo general efectuado en 1970.

El presidente José López Portillo, consciente de que la democracia es el único cauce de participación ciudadana, impulsó institucionalmente el cambio social, iniciando un proceso de transformación, y promoviendo nuevas reformas a la Constitución, que constituyen la Reforma Política.

Iniciativa que fue aprobada por el Constituyente Permanente y que reformó los siguientes artículos: 6, 41, 51, 52,-

53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115 y que se reglamentan con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

La Reforma Política busca mejorar la integración del sistema de libertades y del sistema democrático que nos rige respetando el derecho de las minorías. Para lo cual se adoptó un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de Representación Proporcional.

La Cámara de Diputados estará integrada por 400 diputados, 300 serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos uninominales y hasta 100 diputados que serán elegidos según el sistema de Repartición Proporcional, mediante el sistema de Listas Regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de partido a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley ni podrá ser vetada ni necesitará la promulgación del Ejecutivo para tener vigencia.

Su Legislación radica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 5-II-1917. En el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 1-XI-1937. En la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. D.O. 31-II-1937. Y en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. D.O. 30-XII-1977.

La Cámara de Diputados tiene tres clases de facultades:

A. Las facultades que se encuentran consignadas en el Artículo 73 Constitucional que, perteneciendo al Congreso de la Unión, se ejercen separada y sucesivamente por la Cámara de -

Diputados y la de Senadores.

B.- Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Son las que se encuentran establecidas en el artículo 74 de la -- Constitución General de la República, y que pueden clasificar se en políticas (fracción I); hacendarias (fracciones II, III y IV); judiciales y administrativas (fracciones V, VI y VII).

ARTICULO 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto a la elección -- del Presidente de la República. Dicha facultad se -- ejercerá también respecto de las elecciones de los -- ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales, en los términos de las leyes respectivas.
- II. Vigilar por medio de una comisión de su seno, el -- exacto desempeño de las funciones de la Contaduría -- Mayor.
- III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.
- IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo -- primero las contribuciones, que a su juicio, deben -- decretarse para cubrir aquél.
- V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcio -- narios públicos de que habla esta Constitución, por -- delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación -- ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jura -- do para declarar si hay o no lugar a proceder contra -- alguno de los funcionarios públicos que gozan de fue -- ro constitucional, cuando sean acusados por delitos -- de orden común.
- VI. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del -- Distrito Federal y de los territorios, que le someta

el Presidente de la República.

VII. Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111.

VIII. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

C.- Las que siendo iguales para ambas cámaras, la de Diputados las ejerce por separado sin la intervención del Senado.

El Artículo 77 de la Constitución General de la República enumera facultades de índole administrativa que corresponde ejercer a cada una de las cámaras por separado, sin intervención de la otra.

ARTICULO 77. Cada una de las cámaras puede sin la intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II. Comunicarse con la Cámara Colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de las Comisiones de su seno.
- III. Nombrar los empleados de su Secretaría y formular el reglamento interior de la misma, y
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

#### ANTECEDENTES DE LA CAMARA DE SENADORES.

De acuerdo con la Constitución de 1917, la Cámara de Senadores quedó integrada por dos miembros de cada Estado y por dos del Distrito Federal, electos directamente y en su totali



dad cada seis años, habiendo ascendido a 60 el número de senadores en 1952, en el que se erigió en Estado el Territorio -- Norte de Baja California por reforma del artículo constitucional (43). Posteriormente, en 1974, se reforma nuevamente el artículo 43, erigiéndose en Estados los Territorios de Baja - California Sur y Quintana Roo, con los que el número de senadores se eleva a 64.

#### LEGISLACION Y ATRIBUCIONES DE LA CAMARA DE SENADORES.

Sus facultades dentro del sistema bicamarista del Gobierno Federal se encuentran establecidas en los artículos 72 y - 73 Constitucionales, en el título tercero de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55 y 56 y demás relativos al Reglamento Interior -- del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Toda ley o decreto que deba ser aprobado por el Congreso de la Unión, puede iniciarse ante la Cámara de Senadores por quienes gocen del derecho establecido en el artículo 71 constitucional, con excepción de los que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, - que deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Como cámara revisora, conoce de los proyectos iniciados en la de Diputados, pasando éstos al Ejecutivo para su promulgación si fueren aprobados en su totalidad, o devolviéndose a la cámara de su origen si fueren observados total o parcialmente.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores establece en el artículo 76 constitucional, siendo algunas de - ellas competencia también de la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, según reformas de los artículos 79, fracción VII; 88, fracción XVI; 98, 100 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNION.

Es el órgano del Poder Legislativo que representa al Congreso de la Unión en los períodos de receso de ésta, aun cuando alguna cámara o el Congreso General esté celebrando sesiones extraordinarias. Se integra con 29 miembros, de los cuales 15 son diputados y 14 son senadores, elegidos por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura del período ordinario de sesiones.

Legislación y Atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - D.O. 5-II-1917.

ARTICULO 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción-IV.

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados del Distrito Federal.

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras, turnarlas para que las dictaminen y despachen en el inmediato período de sesiones.

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la propuesta de convocatoria del Congreso o de una sola cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto de las sesiones extraordinarias.

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, - así como las solicitudes de licencias de los ministros de la corte que le someta el Presidente de la República.

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta, y

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules - generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

Otras facultades de la Comisión Permanente son las que - le confieren los artículos de la Constitución Federal, que a continuación se citan:

ARTICULO 29. Decretar, a solicitud del Ejecutivo Federal la suspensión de las garantías individuales en el país en un lugar determinado.

ARTICULO 37, fracciones II, III y IV del apartado "B". - Conceder los permisos necesarios para usar condecoraciones -- otorgadas por gobiernos extranjeros o prestar servicios oficiales a otros gobiernos.

ARTICULO 76, Fracción V. Declara, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es el caso de nombrar un gobernador provisional, y nombrarlo a - proposición en terna presentada por el Presidente de la República.

ARTICULO 84, 85 y 87. En los casos de ausencia temporal o definitiva del Presidente de la República, la Comisión Permanente nombrará presidente provisional, le tomará la protesta de ley y convocará a período extraordinario de sesiones.

ARTICULO 88. Conceder al Presidente de la República el - permiso para ausentarse del territorio nacional.

ARTICULO 97. Tomar la protesta de ley a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al iniciar el ejercicio de su encargo.

ARTICULO 98. Aprobar los nombramientos provisionales de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ARTICULO 99. Aprobar las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ARTICULO 100. Aprobar las licencias de más de un mes, -- concedidas por el Presidente de la República a los miembros - de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ARTICULO 135. Hacer el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados en los casos de las adiciones o reformas de la Constitución Federal, y declarar las modificaciones aprobadas previo el trámite correspondiente.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo 30, dispone que en los recesos del Congreso de la Comisión permanente deberá ratificar el nombramiento que haga el Presidente de la República de los magistrados de ese tribunal.

El artículo 4o. del decreto que establece bases para el retiro forzoso o voluntario de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, exige que los dictámenes emitidos - por la Suprema Corte de Justicia sean aprobados, en el receso del congreso, por la Comisión Permanente.

#### PODER JUDICIAL FEDERAL:

#### ANTECEDENTES.

El poder judicial figura en la organización política mexicana desde las reales audiencias existentes en la antigua - colonia de la Nueva España.

PODER JUDICIAL FEDERAL

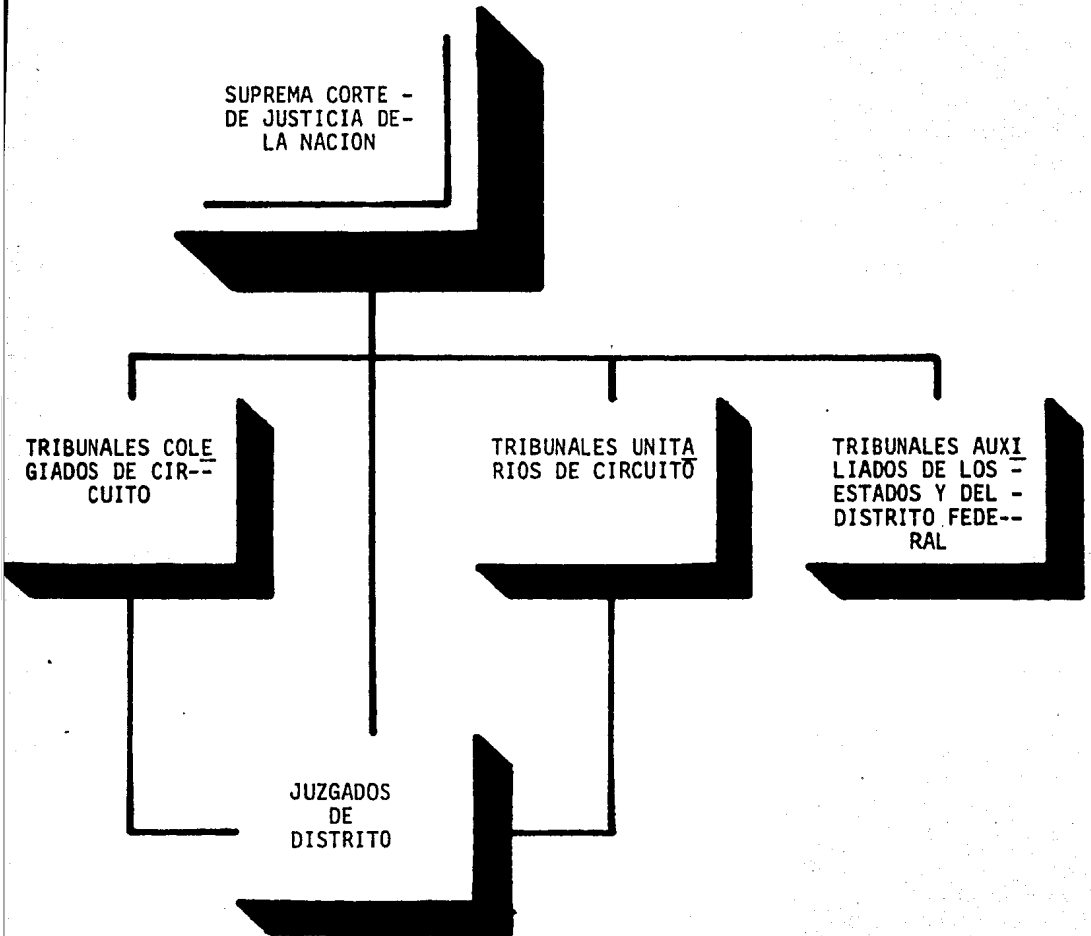


FIGURA 4

Estas reales audiencias fueron establecidas por primera vez en la ciudad de México y en Guadalajara.

También se menciona entre otros documentos como antecedente de este Poder Judicial Federal los siguientes:

El punto cinco del manifiesto "Sentimientos de la Nación" del Generalísimo José María Morelos y Pavón en los artículos once, doce, cuarenta y cuatro y doscientos del decreto para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán-Michoacán el día 22 de octubre del año 1814.

En la época independiente, se hace referencia al mismo en los artículos nueve y dieciocho del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que fue establecida en la fecha del día 31 de enero de 1824 y en los artículos 60, 123 y 126 de la Constitución sancionada por el Congreso General Constituyente de 4 de octubre del mismo año; los artículos 40. y 70. de las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 23 de octubre de 1835; los artículos 10., 20., 30., y 31 de la Quinta Ley Constitucional de la República Mexicana de 29 de diciembre de 1836; los artículos 50., 115 y 116 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas por Bando Nacional el 14 de junio de 1843; los artículos 39, 40, 50, 90, 91 y 92 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.

#### Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - D.O. 5-II-1917.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. D.O. 4-I-1980.

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

D.O. 10-I-1936, D.O. 30-XII-1957, D.O. 4-II-1963, D.O. 30-IV-1968, D.O. 4-XII-1974, D.O. 23-XII-1974, D.O. 29-XII-975,

D.O. 29-VI-1976, D.O. 31-XII-1976, D.O. 7-I-1980.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

D.O. 10-I-1936, D.O. 19-II-1951, D.O. 30-IV-1968, D.O. 10-II-1971, D.P. 22-XII-1976, D.O. 30-XII-1977, D.O. 28-XII-1978, D.O. 7-I-1980.

Atribuciones.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El artículo 104 habla de lo que les corresponde a los tribunales de la Federación conocer. El artículo 107, nos dice que todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico -- que determine la ley, de acuerdo a unas bases que este último cita.

Los Organos del Poder Judicial Federal son:

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Tribunales Colegiados de Circuito.
3. Tribunales Unitarios de Circuito.
4. Juzgados de Distrito.

Antecedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Poder Judicial, en el Acta Constitutiva de la Federa--

ción de 31 de enero de 1824, estuvo depositado en una Corte - Suprema de Justicia. Más tarde, en 1853, este organismo cambió su nombre por el de Tribunal Supremo. Por decreto de 24- de enero de 1862 tomó la denominación de Corte Suprema de Jus- ticia, que conserva hasta el año de 1917, cuando por la Cons- titución Política de 5 de febrero del mismo año se transformó en Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### Legislación.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, D.O. 5-II-- 1971, D.O. 25-X-1967, D.O. 6-XII-1977, D.O. 6-VIII-1979.

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículo 103 y 107 de- la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - - D.O.10-I-1936 D.O. 30-XII-1939, D.O. 31-XII-1957, D.O. 4- - XII-1963, D.O. 30-IV-1968, D.O. 4-XII-1974, D.O. 23-XII- - 1974, D.O. 29-XII-1975, D.O. 29-VI-1976, D.O. 31-XII-1976, D.O. 7-I-1980.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, D.O. 10 I-1936, D.O. 19-II-1951, D.O. 30-IV-1968, D.O. 10-II-1971, D.O. 22-XII-1976, D.O. 30-XII-1977, D.O. 30-XII-1978, D.O. 7-I-1980.

#### ATRIBUCIONES.-

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 105. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado - sobre la Constitucionalidad de sus actos y de los conflictos- entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllos en que la Federación sea parte en los casos que establece la- ley.

ARTICULO 106. Corresponde también a la Suprema Corte de- Justicia dirimir la competencia que se suscite entre los tri- bunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.



### Antecedentes de los Tribunales Colegiados de Circuito.-

Estos Tribunales fueron creados en el año 1951 para facilitar la expedita administración de justicia. Se les encomendó de los juicios de amparo en cuanto a las violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento y contra sentencias - respecto de las que no procediera recurso de apelación. En -- 1968 se les facultó para conocer también de las violaciones de fondo pero en juicios de cuantía cuyo detalle puede consultarse en la Ley Orgánica, artículo 7o. bis del capítulo III bis.

### Legislación.-

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

D.O. 5-II-1917, D.O. 25-X-1967, D.O. 6-VIII-1979.

Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

D.O. 10-I-1936, D.O. 19-II-1951, D.O. 31-XII-1957, D.O. 4-II-1963, D.O. 30-IV-1968, D.O. 4-XII-1974, D.O. 23-XII- - 1974, D.O. 29-XII-1975, D.O. 29-VI-1976, D.O. 31-XII-1976,- D.O. 7-I-1980.

Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación:

D.O. 10-I-1936, D.O. 19-II-1951, D.O. 30-IV-1968, D.O. 10-XII-1971, D.O. 30-XII-1974, D.O. 6-IX-1977, D.O. 30-XII-1977, D.O. 28-IV-1978, D.O. 7-I-1980.

### Atribuciones.-

Artículo 7o. bis. Son competentes los tribunales colegia dos de circuitos para conocer, los juicios de amparo directo - contra sentencias definitivas o de laudos, por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento.

El artículo 8o. bis. Nos dice que cuando se establezcan en un Circuito en materia de amparo varios tribunales colegia dos con residencia en el mismo lugar, que no tengan jurisdic-- ción especial, o que deban conocer de una misma materia, ten--

drán una oficina de correspondencia común, que recibirá las -- promociones, las registrará por orden numérico riguroso y las -- turnará inmediatamente al tribunal que corresponda de conformi -- dad con las disposiciones que dicte el pleno de la Suprema Cor -- te.

#### Antecedentes de los Tribunales Unitarios de Circuito.-

Figuran por primera vez en la Constitución Federativa de México del 4 de octubre de 1824. Por decreto del 24 de enero de 1862 se suprimieron, y sus funciones pasaron a la Suprema -- Corte de Justicia creada por el mismo decreto. Por último, en 1917 aparecen los tribunales de Circuito como parte integrante del Poder Judicial Federal.

#### Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - D.O 5 II-1917.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. D.O. 10-I-1936, D.O. 19-II-1951, D.O. 30-IV-1968, D.O. 10-II-1971, D.O. 30-XII-1977, D.O. 28-IV-1978.

#### Atribuciones.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

ARTICULO 36. Los tribunales de Circuito conocerán:

- I. De la tramitación y fallo de apelación, cuando proceda este recurso, de los asuntos sujetos en primera -- instancia a los juzgados.
- II. Del recurso de denegada apelación;
- III. De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de Distrito, excepto en los juicios de amparo;
- IV. De las controversias que se susciten entre los jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo, y

V. De los demás asuntos que les encomienden las leyes.

Antecedentes de los Juzgados de Distrito.

Los juzgados de Distrito figuran por primera vez en la - Constitución Federativa de México de 4 de octubre de 1824. -- Por decreto de 24 de enero de 1862 se suprimieron, y sus funciones pasaron a la Suprema Corte de Justicia, creada por el mismo decreto. Por último, en la Constitución de 1917, aparecen nuevamente como parte integrante del Poder Judicial de la Federación.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

D.O. 5-II-1917, D.O. 25-X-1967.

Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 - de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

D.O. 10-I-1936, D.O. 30-IV-1968.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

D.O. 10-I-1936, D.O. 19-II-1951, D.O. 30-IV-1968, D.O. 10-II-1971, D.O. 23-XII-1974, D.O. 30-XII-1974, D.O. 25-VI-1975, D.O. 29-XII-1975, D.O. 14-XII-1976, D.O. 30-XII-1977, D.O. 28-IV-1978, D.O. 16-IV-1978, D.O. 22-IX-1978, D.O. 29-XII-1978, D.O. 26-IX-1979, D.O. 7-I-1980.

Atribuciones.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (Artículo 37-51).

ARTICULO 40. En el D. F. habrá 24 Juzgados de Distrito, 10 en materia penal, 9 en materia administrativa, uno en materia de trabajo y cuatro en materia civil; y en el Estado de Jalisco 6 Juzgados de Distrito, 2 en materia penal, 2 en materia administrativa y dos en materia civil.

ARTICULO 41. Los jueces de Distrito en materia penal en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco conocerán:

- I. De los delitos del orden federal.
- II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.
- III. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal.
- IV. De los juicios de amparo que se promueven conforme al artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal.
- V. De los juicios de amparo que se promueven contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

ARTICULO 42. Los jueces de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco, conocerán:

- I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales cuando debe decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;
- II. De los juicios de amparo que se promueven conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales.
- III. De los juicios de amparo que se promueven contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la ley Re

glamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II y III, en lo conducente, del artículo anterior, y la fracción I del artículo 27 de esta ley, y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

Los jueces de Distrito en materia administrativa en el Estado de Jalisco conocerán además de las materias a que se refiere el artículo 42 Bis.

ARTICULO 42 Bis. Habla de lo que los jueces de Distrito en materia de trabajo en el Distrito deberán conocer.

ARTICULO 43. Dice lo que los jueces de distrito en materia civil en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco deben conocer.

ARTICULO 64. Corresponde a los juzgados de Distrito prevenir y reprimir, en materia federal, la delincuencia de menores de dieciocho años, constituyendo, dentro de la jurisdicción de cada uno de ellos.

I. Tribunales para menores.

II. Consejos de Vigilancia.

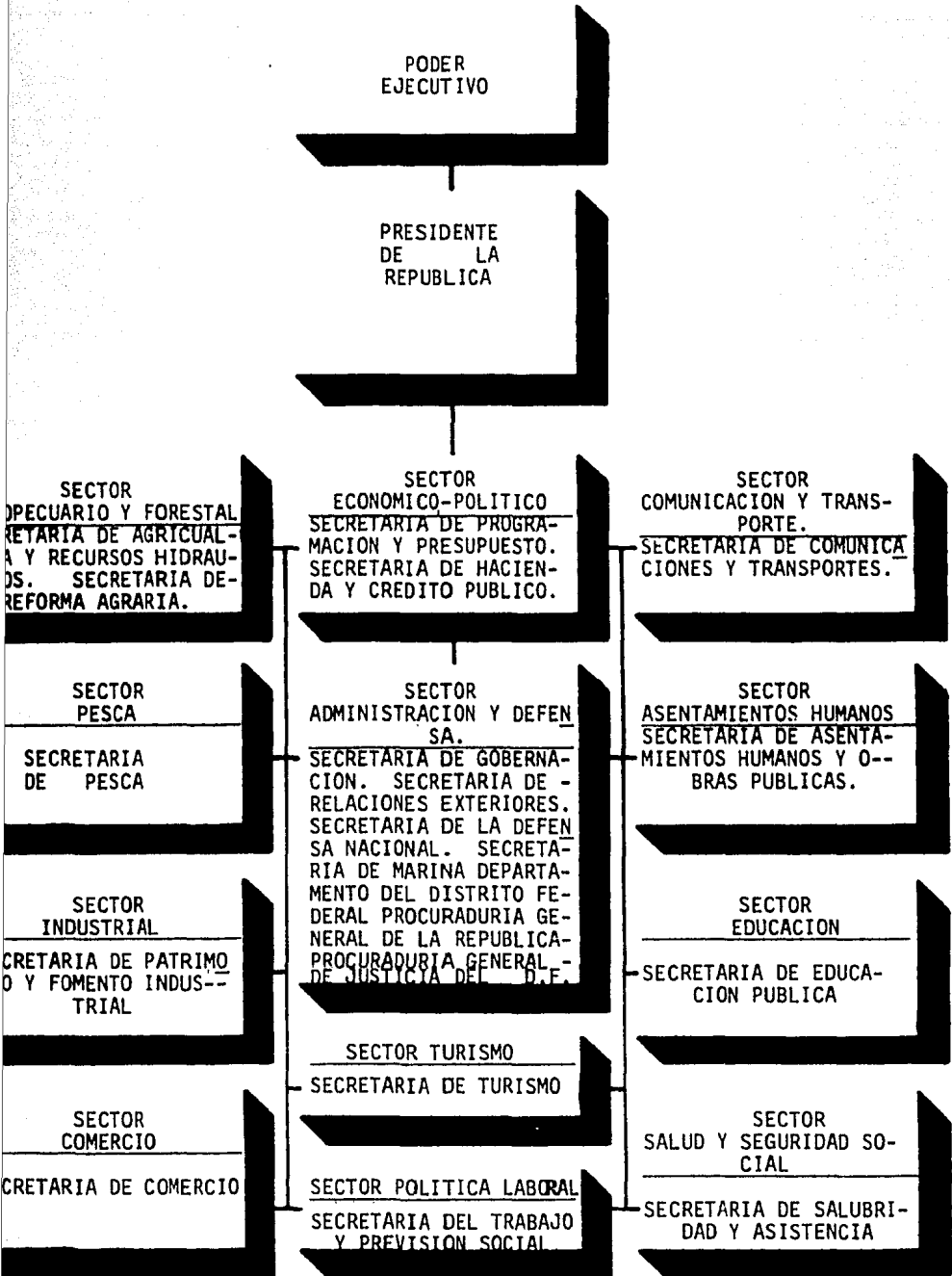


FIGURA 5

### Antecedentes:

Desde el inicio de nuestra independencia política, siempre que el Gobierno ha adoptado el régimen republicano, el Poder Ejecutivo Federal ha estado depositado para su ejercicio en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de 1911 se elige por votación directa, y su período, que dura 6 años desde 1934, se inicia el primero de diciembre.

A medida en que el país ha ido evolucionando, las funciones que han sido encomendadas al Presidente de la República - han aumentado en complejidad e importancia, tanto en su aspecto administrativo como en el de gestión. Para el despacho de los diferentes negocios que tienen encomendados, el Titular - Ejecutivo ha necesitado del auxilio de diversas Dependencias - del Estado denominadas Secretarías de Estado y Departamentos - Administrativos, cuyos titulares son denominados por el propio Presidente, (artículos 89 frac. II, 90, 92 y 93 de la - - Constitución) y, conforme lo ha ido requiriendo el desarrollo económico y social del país, han sido creadas diversas instituciones como las entidades Paraestatales, empresas de participación estatal y fideicomisos que coadyuvan en las tareas - que tiene encomendadas el Gobierno Federal.

Los diversos organismos auxiliares del Poder Ejecutivo - Federal por lo que toca al sector central reciben su nombre, - funciones y competencias de los distintos ordenamientos que, - con esta finalidad, se han promulgado es a través de éstos có - mo se puede conocer la evolución de dicho poder desde el co - mienzo de nuestra época independiente. Es decir el aumento - en la complejidad de nuestro aparato burocrático conlleva la - necesidad de aumentar y modificar dichas dependencias de tal - forma que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe - deral, publicada en el D.O. 29-XII-1976 que establece en su - Capítulo II la competencia de las Secretarías de Estado y De -

partamentos Administrativos, señalando en su Artículo 26 que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará -- con las siguientes dependencias, para el manejo del creciente aparato administrativo gubernamental.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, substituí da por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (nueva creación)

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, substituí da por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Secretaría de Pesca.

Departamento del Distrito Federal.

Contraloría General de la República, (nueva creación).

Atribuciones.

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrati va a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, y al Procurador Ge-



neral de la Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- VIII. Declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. Derogada.
- X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas -

- marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos-sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, - el Presidente de la República podrá hacer provisio--nalmente los nombramientos de que hablan las fracciones II y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida;
- XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justi--cia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la - Comisión Permanente, en su caso;
- XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renuncias de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;
- XIX. Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final - del artículo III, y
- XX. Las demás que le confiere expresamente la Constitu--ción.

Para efectos de estudio, sólo nos concretaremos a analizar el Sector Económico-Político (S.P.P. y S.H.C.P.) (Ver Introducción capítulo I pág. ), la evolución que han tenido - las mismas dentro del Gobierno Federal hasta nuestros días en focando este período del Lic. Gustavo Díaz Ordaz hasta el Lic.

José López Portillo (1964-1982).

En 1958 se expidió una nueva Ley de Secretarías, creándose se la Secretaría de la Presidencia para coordinar las inversiones públicas y promover mejoras a la maquinaria administrativa, que en esa fecha correspondía a Hacienda y Crédito Público.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, aparecida en el Diario Oficial del 29-XII-1976, abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y señala en su artículo 31, las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación a la anterior ley, la nueva ofrece una clara distinción entre los sistemas de egresos e ingresos, ubicando a la Subsecretaría de Egresos con sus funciones, en una nueva Secretaría a la que le asignaron las funciones de la Presidencia (Información, Prensa, Relaciones Públicas, Asesoría Jurídica y Estudios Administrativos) y la denomina de Programación y Presupuesto.

Con la abrogación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, entra en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Enero de 1977, misma que crea la Secretaría antes mencionada y funge como dependencia de apoyo global, dotada con las atribuciones necesarias para proponer y normar bajo una sola dirección las tareas de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público antes dispersas en varias dependencias del Ejecutivo Federal.

Con lo anterior, no queremos decir que la S.P.P., sea la única entidad responsable, sino que con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se da el marco de actuación y funcionamiento del Sector Público Federal en su conjunto, al establecer tres instancias decisionales; dependencias de orientación y de apoyo global (S.P.P. y S.C.H.P.), dependencias -- coordinadoras del Sector (Secretarías de Estado y Departamen-

to del Distrito Federal) y entidades coordinadas (Organismos y Empresas de Participación Estatal).

## 2.2. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

### 2.2.1. Antecedentes:

El primer antecedente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del México Independiente, se encuentra en la Secretaría de Estado y Despacho Universal de Hacienda Pública, creada por Decreto de la Regencia del Imperio el 8 de noviembre de 1821, en el que se le encomienda, como función, "todos los negocios pertenecientes a la Hacienda Pública, en sus diversas rentas".

A la caída del Imperio y con motivo de la promulgación de la Constitución de 1824 que estructura la República Mexicana, se expide el 16 de noviembre del mismo año la Ley relativa a la Hacienda Pública, que reserva al Secretario de Hacienda la vigilancia de las causas de moneda, incorpora el sistema de correos al ministerio y, establece la Tesorería General de la Federación y la Contaduría de Hacienda.

Con las Bases Constitucionales (siete leyes) de 1836, -- que dan origen al Gobierno Centralista, los principios que estructuraban la Hacienda Pública fueron modificados, creándose por disposición del artículo 28 de las Bases, el Ministerio de Hacienda en sustitución de la Secretaría de Estado y Despacho Universal de la Hacienda Pública.

La estructura de la Secretaría se mantiene con pequeños cambios hasta el año de 1856, en que se ordena el establecimiento de un departamento para la impresión de sellos, en 1857 se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1858 queda establecido el departamento para la impresión de sellos y se otorga concesión a particulares para la creación del Banco de México y su explotación por 10 años.

El año de 1861 se reestructura la Secretaría designándole por primera vez como Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que se integra la Tesorería General de la Federación que hasta entonces funcionaba en forma independiente.

El 13 de mayo de 1891 se expide un decreto que establece Secretarías de Estado para el Despacho de los negocios del orden administrativo federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ve incrementadas sus atribuciones con lo relativo a comercio, designándola Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.

En el año de 1917 se separa de la Secretaría lo relativo a Comercio para integrarlo a la Secretaría de Industria y Comercio.

El 7 de diciembre de 1946 se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que se le encomiendan funciones hasta entonces realizadas por la Secretaría de Hacienda.

El 24 de diciembre de 1958 se expide la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que crea la Secretaría de la Presidencia a la que asigna, entre otras, la función relativa a inversiones, que en esa fecha correspondía a Hacienda y Crédito Público.

Por último, la Ley Orgánica de la Administración Pública, aparecida en el D.O. de 29 de diciembre de 1976, abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y señala en su artículo 31, las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación a la anterior Ley, la nueva ofrece una distinción clara entre los sistemas de ingresos y egresos, ubicando a la Secretaría de Egresos con sus funciones, en una nueva Secretaría a la que asigna las funciones de la Presidencia y le denomina de Programación y Presupuesto.

A continuación se citarán las funciones de los principales dirigentes de esta Secretaría:



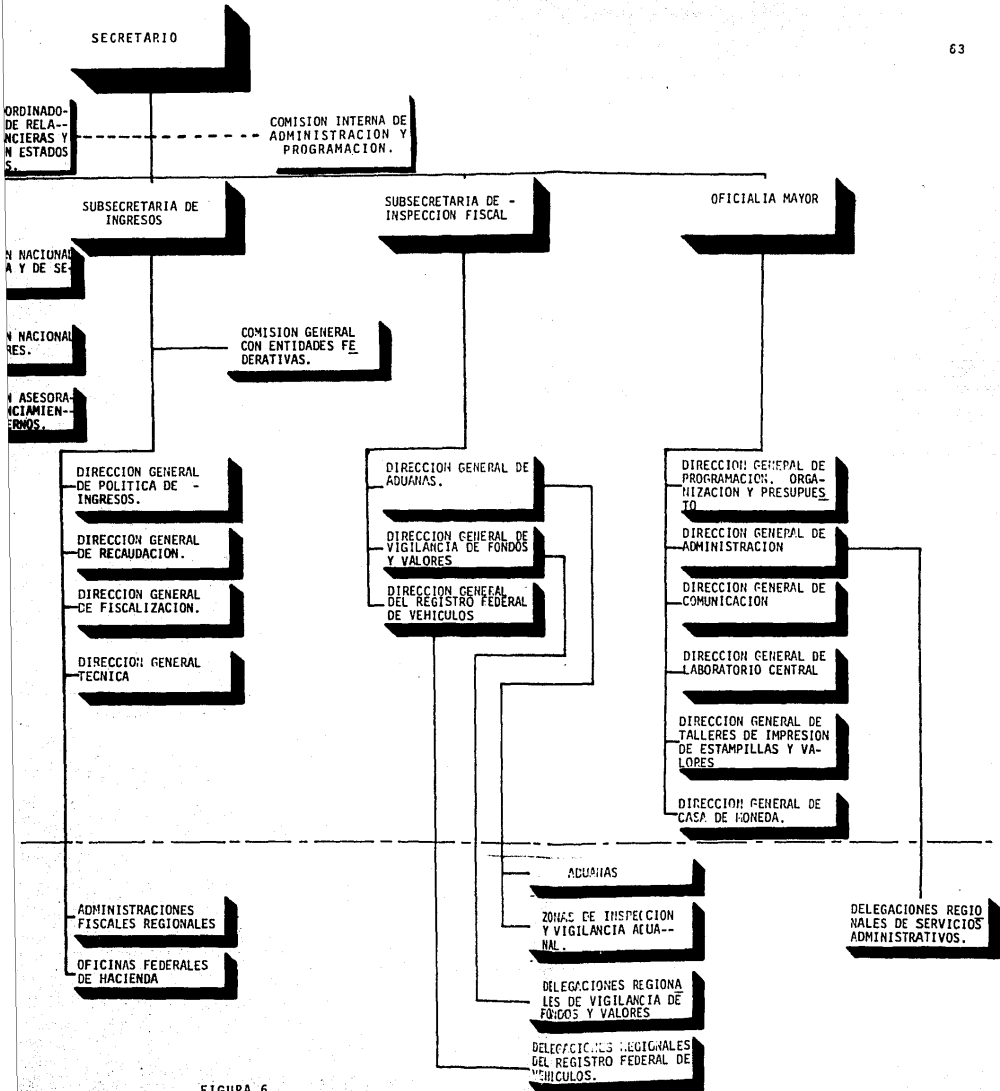


FIGURA 6

### Secretario.

- Dirigir y controlar la política de la Secretaría; aprobar - sus planes y programas, así como proponer el anteproyecto - de presupuesto de la misma en los términos de ley.
- Planear, coordinar y evaluar, en los términos de la legisla - ción aplicable, la operación del sector paraestatal que co - rresponda, coordinar a la Secretaría, aprobando los planes - y programas sectoriales, de conformidad con las políticas - nacionales, los objetivos y las metas que determine el Pre - sidente de la República.
- Someter al acuerdo del Presidente de la República los asun - tos encomendados a la Secretaría y al Sector paraestatal -- que le corresponda coordinar.
- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, regla - mentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de - la competencia de la Secretaría y del sector paraestatal -- respectivo.
- Dar cuenta al H. Congreso de la Unión del Estado que guarda su ramo y el sector paraestatal que corresponda coordinar a la Secretaría e informar, siempre que sea citado para ello - por cualquiera de las Cámaras que lo integran, cuando se -- discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus - actividades.
- Refrendar, para su validez y observancia constitucionales, - los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República en su ramo.
- Celebrar convenios de celebración fiscal con las entidades - federativas.
- Contratar, en representación del Ejecutivo Federal, crédi - tos internos y externos a cargo del Gobierno Federal, pu - diendo nombrar representantes para que intervengan en la ne - gociación de los mismos y en la suscripción de los documen - tos relativos.



- Otorgar concesiones para el ejercicio de banca y crédito; - para la constitución y operación de instituciones de seguros y fianzas, sociedades de inversión y de bolsas de valores, así como las autorizaciones y concesiones relativas a la constitución de grupos financieros y bancos múltiples.
- Designar al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, así como al de la Comisión Nacional de Valores.
- Ejercer el derecho de veto que consignan las leyes Orgánicas del Banco de México y de las demás instituciones nacionales de crédito.
- Establecer las comisiones que sean necesarias para el mejor despacho de los asuntos de la Secretaría y designar los miembros de éstas.
- Aprobar las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento de la Secretaría y expedir los manuales de organización general, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el eficiente despacho de los asuntos de la Secretaría.
- Adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere este Reglamento a la Secretaría, a las Subsecretarías y a la Oficialía Mayor; delegar sus atribuciones en los funcionarios de la Secretaría y en el caso de las Unidades Administrativas Regionales señalar el número, la ubicación, la fecha de iniciación de actividades y en circunscripción territorial.
- Las demás que con este carácter se establezcan por ley, por reglamento o le confiera el Presidente de la República.

Comisión Coordinadora Interna de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios.

- Proponer políticas, programas y medidas para incrementar la recaudación, apoyar las reformas administrativas y técnicas

de carácter hacendario y proponer políticas de financiamiento para sus programas de inversión a los estados y municipios.

#### Comisión Interna de Administración y Programación.

- Coordinar los programas de acción y mejoramiento o administrativo de la Secretaría para incrementar su eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

#### Subsecretaría de Ingresos.

- Planear y evaluar la política de ingresos de la Federación; la administración de causantes de impuestos federales, y la fiscalización de los ingresos por concepto de dichos impuestos, con excepción de los relativos al comercio exterior y de tenencia o uso de automóviles.

#### Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Proponer la política y los mecanismos necesarios para fortalecer las finanzas públicas y coadyuvar al financiamiento de los planes de desarrollo del país.
- Planear, coordinar, controlar y evaluar la operación de las entidades que integran el sector financiero, a través de la dirección de los trabajos delegados de las dependencias de esta Subsecretaría.

#### Subsecretaría de Inspección Fiscal.

- Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos en materia de captación, administración, vigilancia de los ingresos públicos y de aquellos otros relativos a la Dirección General de Aduanas, la Dirección General del Registro Federal de Vehículos y la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, adscritas a su responsabilidad, desarrollando y ejecutando los programas aprobados.

- Recibir de acuerdo a los titulares de las unidades administrativas de su adscripción, para disponer la instrumentación de las políticas fijadas por el Secretario en lo relativo a la administración de la función aduanera, el control fiscal de los vehículos, el correcto manejo de fondos y valores y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas.
- Someter al Secretario los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes en la materia de su competencia.
- Las demás que le señalen otras disposiciones legales y las que le confiera directamente el Secretario.

#### Oficialía Mayor.

- Establecer los sistemas de contabilidad de los ingresos federales, de los movimientos de fondos y de la deuda pública, así como consolidar los estados y resultados de las operaciones relativas a los conceptos antes mencionados, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría responsable de dichas funciones.
- Proporcionar apoyo administrativo a las unidades de la Secretaría para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto a su propio gasto público; y coadyuvar con las unidades administrativas de la Secretaría y las entidades competentes para planear, coordinar y evaluar la operación del sector paraestatal coordinado con ella.
- Proponer al Secretario la política, directrices normas y criterios técnicos en materia de reforma administrativa para la mejor organización y funcionamiento de la Secretaría y de las entidades del sector paraestatal coordinado con la propia secretaría, así como evaluar su realización.
- Someter a la consideración del Secretario el proyecto de --

presupuesto anual de la Secretaría con base en los ante-proyectos presentados por los funcionarios responsables; autorizar las erogaciones y vigilar el ejercicio del presupuesto asignado a la misma y llevar su contabilidad.

- Proporcionar a las unidades administrativas de la Secretaría los servicios de apoyo administrativo en materia de informática, estadística, comunicación, difusión y relaciones públicas, personal, recursos materiales, contabilidad, auditoría presupuestal, archivo, de carácter social, cultural y médico, así como los demás que sean necesarios para el mejor despacho de los asuntos de la Secretaría.
- Prestar los servicios de orientación, información y quejas.

### 2.2.3. OBJETIVOS

El objetivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está estrechamente ligado con los objetivos del Gobierno Federal; donde se establecen las metas a alcanzar en los períodos de tiempo determinados; para así llevar a cabo el compromiso económico y social del país.

### 2.2.4. FUNCIONES.

- I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal;
- II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;
- III. Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes;
- IV. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos -

- en los ingresos de la Federación, y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes.
- V. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;
  - VI. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del Gasto Público Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuestal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;
  - VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito;
  - VIII. Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
  - IX. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
  - X. Manejar la deuda pública de la Federación y del D. D. F.;
  - XI. Dirigir la política monetaria y crediticia;
  - XII. Administrar las casas de moneda y ensaye;
  - XIII. Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito;
  - XIV. Representar el interés de la Federación en controver

sias fiscales y coordinar en esta materia la representación del D.D.F.

XV. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda y

XVI. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y -  
reglamentos.

## 2.3. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

### 2.3.1. ANTECEDENTES.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto responde a las circunstancias históricas y a la necesidad de concretizar y sintetizar un conjunto de esfuerzos y acciones que venían realizándose por los gobiernos revolucionarios principalmente en los últimos cincuenta años.

En la Secretaría de Programación y Presupuesto, se resumen históricamente una serie de instituciones en materia de -- planeación, programación, presupuestación, evaluación, control e información de las acciones del sector público.

A partir de enero de 1977, la Dependencia cobra vida formal al integrarse sistemáticamente las atribuciones históricas con las nuevas funciones a ella asignadas a través de las leyes de la reforma administrativa impulsada por la administración concerniente a este año.

Dentro de los primeros actos de gobierno, se impulsó al ordenamiento de la Administración Pública Federal, dando una nueva configuración de organización y estableciendo las relaciones de comunicación y autoridad entre las diversas dependen

cias y entidades. Se diseñó un modelo de sectorización que distinguió tres niveles principales: las Entidades Paraestatales; la figura de la Coordinación Sectorial, encomendada a las Secretarías y Departamentos de Estado; y, como eje globalizador de esta reforma, se encomendaron responsabilidades a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Este esquema quedó debidamente formalizado con las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; la de Presupuesto; Contabilidad y Gasto Público Federal y la General de Deuda Pública.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida por el H. Congreso de la Unión, establece de manera clara y precisa las razones por las que se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, destacando de entre sus aspectos esenciales los siguientes: "La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la de programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

"Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más -

integral y oportuna que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión.

"La planeación de la acción pública tal y como se le concibe en el proyecto de ley, requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el Sistema Nacional de Estadística".

Consecuentemente con lo dispuesto por la nueva Ley Orgánica, se organizó internamente a través de las unidades necesarias para cumplir con atribuciones. La Subsecretaría de Egresos de la S.H.C.P.; pasó a formar parte de la de Programación y Presupuesto, convirtiéndose en la Subsecretaría de Presupuesto, se crearon las Subsecretarías de Programación y Evaluación y la Coordinación General del Sistema Nacional de Información y se incorporó a la Oficialía Mayor de la extinta Secretaría de la Presidencia. Se integró dentro de estas Subsecretarías, Coordinación General y Oficialía Mayor, a las direcciones provenientes de las Secretarías de la Presidencia, ahora llamada Contraloría General de la República, de Patrimonio Nacional (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), Industria y Comercio (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) y Hacienda y Crédito Público. Posteriormente, la Coordinación General del Programa de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, se adscribió a la nueva Dependencia.

Para cumplir con lo establecido por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expidió su reglamento interior publicado en el D.O. del 23 de marzo de 1977, así como el Manual de Organización General del 18 de julio del mismo año.

El análisis del origen de las atribuciones de la S.P.P., remite a las funciones institucionales que venían desempeñando algunas dependencias centrales de la Rama Ejecutiva del Go



bierno Federal desde el siglo XX hasta estas fechas; sin embargo, es a partir de la década de los años treinta cuando algunas de las funciones que actualmente corresponden a la competencia de la Secretaría empiezan a delinarse y adquirir el valor y la fuerza de auténticas realidades institucionales. - Es ésta una de las formas en que los fines y programas de la Revolución, convertidos en acciones de Gobierno han venido de manera permanente organizando el desarrollo de la institucionalización de nuestro proyecto nacional. Estas atribuciones, tienen antecedentes distintos en cuanto a tiempo y alcances, ya que en materia de Presupuesto e Información existen antecedentes que datan del siglo pasado; en lo que se refiere a planeación desde 1930 y en materia de control y evaluación a partir de 1947.

Sin embargo, es posible realizar una integración retrospectiva acerca del origen de las actuales atribuciones sustanciales de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

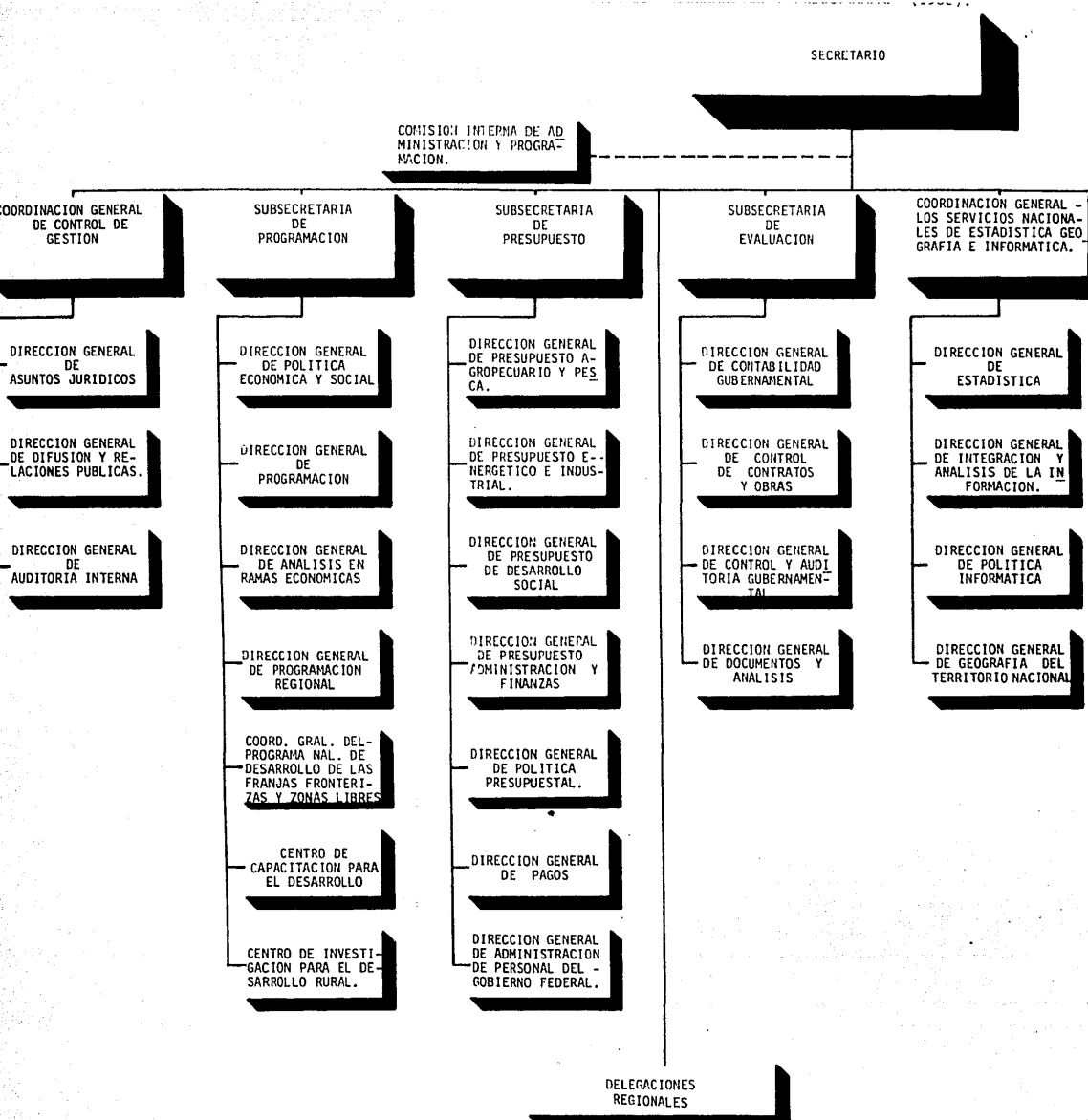


FIGURA 7

SECRETARIO

SECRETARIA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION

SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO

SUBSECRETARIA DE EVALUACION

COORDINACION GENERAL - LOS SERVICIOS NACIONALES DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA.

COORDINACION GENERAL DE DELEGACIONES REGIONALES

OFICIALIA MAYOR

DIRECCION GENERAL PRESUPUESTO AGRARIO Y PESQUERO

DIRECCION GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA

DIRECCION GENERAL DE FOMENTO AL DESARROLLO ESTATAL.

DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION ORGANIZACION Y PRESUPUESTO

DIRECCION GENERAL PRESUPUESTO ECONOMICO E INDUSTRIAL.

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE CONTRATOS Y OBRAS

DIRECCION GENERAL DE INTEGRACION Y ANALISIS DE LA INFORMACION.

DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL

DIRECCION GENERAL PRESUPUESTO DE DESARROLLO SOCIAL

DIRECCION GENERAL DE CONTROL Y AUDITORIA GUBERNAMENTAL

DIRECCION GENERAL DE POLITICA INFORMATICA

DIRECCION GENERAL DE CONTROL OPERATIVO DE LAS DELEGACIONES.

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES.

DIRECCION GENERAL PRESUPUESTO DE INSTRUCCION Y FINANZAS

DIRECCION GENERAL DE DOCUMENTOS Y ANALISIS

DIRECCION GENERAL DE GEOGRAFIA DEL TERRITORIO NACIONAL

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES

DIRECCION GENERAL DE POLITICA RESUPUESTAL.

DIRECCION GENERAL DE PAGOS

DIRECCION GENERAL ADMINISTRACION PERSONAL DEL GOBIERNO FEDERAL.

DELEGACIONES REGIONALES

FIGURA 7

Ahora daremos una breve explicación de las actividades - que realizan los principales dirigentes de la S.P.P.<sup>5</sup>

Secretario.

- Fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría, -- así como plantear, coordinar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, la del sector correspondiente. -- Paratalefecto procederá de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República. Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría y al Sector correspondiente, y desempeñar las comisiones y funciones específicas que le confiera.
- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector respectivo.
- Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarda su Ramo, así como del sector correspondiente, y siempre que -- sea requerido para ello, informar a cualquiera de las Cámaras que lo integran, acerca de la materia que se relacione con la ley o el asunto que respecto de la Secretaría se encuentre en discusión.
- Refrendar para su validez y observancia constitucionales, - los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, cuando se refieran a asuntos de la competencia de la Secretaría.
- Someter a la aprobación del Presidente de la República el - Programa del Gasto Público Federal y los proyectos del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas; au-

- torizar y disponer la publicación del Manual de Organización General en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el funcionamiento de la dependencia.
- Establecer las unidades de asesoría y apoyo técnico que requiera el funcionamiento administrativo de la Secretaría.
  - Presidir la Comisión Interna de Administración y Programación y designar a los miembros de ésta, así como a los integrantes de las demás comisiones o unidades internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría.
  - Resolver sobre la creación, modificación o supresión en la Secretaría de delegaciones y subdelegaciones, con la circunscripción territorial que juzgue conveniente, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.
  - Autorizar el anteproyecto de programa presupuesto de egresos de la Secretaría, incluyendo sus delegaciones regionales y dar su conformidad con los de las entidades de su sector.
  - Ordenar la práctica de auditorías internas en la Secretaría, incluyendo sus delegaciones regionales.
  - Ordenar la realización y supervisar los programas especiales que fije el Presidente de la República.
  - Acordar los nombramientos de los funcionarios de la Secretaría, y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver sobre las proposiciones que los funcionarios hagan para la designación de su personal de confianza y creación de plazas.
  - Designar a los representantes de la Secretaría en las comisiones, congresos, consejos, organizaciones, instituciones y entidades nacionales internacionales en las que participe

- la misma, y a los funcionarios a que se refiere el artículo- 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - previo Acuerdo del Presidente de la República.
- Informar al Presidente de la República sobre el control y vigilancia financiera y administrativa de la operación de las- entidades de la Administración Pública Paraestatal, que en - los términos de la Ley corresponde a la Secretaría.
- Ordenar la práctica de auditorías externas a las entidades - de la Administración Pública Federal, en los casos que seña- le el Presidente de la República.
- Representar al Presidente de la República en los juicios - - constitucionales, en los términos del artículo 19 de la Ley- de Amparo.
- Establecer las normas y lineamientos generales de las repre- sentaciones de la Secretaría en los órganos de gobierno de - las entidades de la Administración Pública Paraestatal.
- Designar y remover a los auditores externos de los organis- mos descentralizados y empresas de participación estatal y a los comisarios que en los fideicomisos, se deban nombrar por el Ejecutivo Federal.
- Establecer los lineamientos, normas y políticas mediante la- Secretaría, proporcionará informes, datos y cooperación téc- nica que sea requerida por alguna Secretaría de Estado o De- partamento Administrativo.
- Intervenir en los convenios que celebre el Ejecutivo Federal, cuando incluyan materias de la jurisdicción y competencia de la Secretaría.
- Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpre- tación y aplicación de este Reglamento y los casos no previs- tos en el mismo.
- Ejercer, en forma indelegable, las atribuciones que con tal- carácter se establezcan por disposición legal, o le confiera

el Presidente de la República.

Subsecretaría de Programación.

- Acordar con el Secretario el despacho de asuntos de las unidades administrativas que se le hubieren adscrito.
- Establecer de acuerdo a su competencia las normas, políticas, criterios, sistemas y procedimientos, de carácter técnico que deban regir en las unidades administrativas de la Secretaría que se le hubieren adscrito, así como en el ámbito estatal y regional y apoyar técnicamente la desconcentración y delegación administrativa de la dependencia.
- Desempeñar las comisiones que el Secretario le encomiende y por acuerdo expreso, representar a la Secretaría ante las dependencias, entidades y actos, que el propio titular determine.
- Someter a la aprobación del Secretario los estudios y proyectos de trascendencia que se elaboren en el área de su responsabilidad.
- Vigilar que se cumpla con las leyes y disposiciones aplicables en los asuntos que se le encomienden. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar, evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas de su adscripción, de acuerdo con los requerimientos técnicos de la función, y proponer la reorganización, fusión o desaparición de las mismas, según el caso, conforme a las disposiciones aplicables y a los lineamientos que determine el Reglamento Interior y el propio Secretario.
- Coordinar las labores encomendadas a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien, a nivel interno y externo, el óptimo desarrollo de las responsabilidades que son competencia de la Secretaría.
- Someter a la consideración del Secretario los manuales de organización interna, procedimientos y servicios de las di-

versas unidades administrativas que se le hubieren adscrito, conforme a los lineamientos establecidos por la Oficialía Mayor.

- Proponer al Secretario la delegación en funcionarios subalternos de atribuciones que se le hayan encomendado.
- Formular los anteproyectos de programa presupuesto que le corresponda y verifique su correcta y oportuna ejecución -- por parte de las unidades administrativas de su adscripción.
- Proporcionar información, datos o la cooperación técnica -- que le sea requerida por otras dependencias, de acuerdo con las políticas establecidas a este respecto.
- Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, y aquéllos que le sean señalados por la delegación o le correspondan por suplencia.

Subsecretaría de Presupuesto.

- (Ver funciones de la Subsecretaría de Programación.) pág.

Subsecretaría de Evaluación.

- (Ver funciones Subsecretaría de Programación.) pág.

Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática.

- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que se le adscriban y proponer la reorganización, fusión o desaparición de las mismas, según el caso.
- Formular los anteproyectos de programa presupuesto que le correspondan y verificar su correcta y oportuna ejecución, -- por parte de las unidades administrativas de su adscripción.
- Coordinar y desarrollar los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica.



- Coordinar, uniformar y racionalizar la captación, producción y procesamiento de la información de estadística y geográfica sin perjuicio de las facultades atribuidas por ley a otras dependencias.
- Promover, en coordinación con las dependencias competentes, y sin menoscabo de las facultades que en esta materia le correspondan, la adopción de métodos y normas técnicas en la capacitación de datos estadísticos y geográficos.
- Normar y uniformar las clasificaciones y procesamientos operativos que se utilicen para captar, organizar, procesar y divulgar datos estadísticos y geográficos.
- Normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Determinar las normas para el suministro de datos e información, estadística y geográfica a instituciones ajenas al sector público nacionales, extranjeras e internacionales -- por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Asesorar a la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de tratados, convenios o acuerdos internacionales en -- que participe el Gobierno de México, cuando se establezcan derechos y obligaciones en materia de información, estadística y geografía, así como cuando versen sobre límites del Territorio Nacional.

#### Oficialía Mayor:

- Establecer con la aprobación del Secretario, las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Secretaría, de acuerdo a sus programas y objetivos.
- Acordar los nombramientos de los empleados, autorizar los movimientos del personal y resolver sobre los casos de terminación de los efectos del nombramiento; desarrollar los sistemas de estímulos y recompensas que determinan la ley y

- las condiciones generales de trabajo, y emitir los lineamientos relativos a la aplicación, modificación y revocación de las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal de la Secretaría.
- Acordar la designación o remoción, en su caso, y las reglas de actuación de la representación de la Secretaría ante la Comisión Mixta de Escalafón o ante las comisiones mixtas -- que se integren.
  - Atender la capacitación del personal de la Secretaría, con base en la planeación de los recursos humanos, definiendo -- su estructura ocupacional.
  - Establecer las normas para el proceso interno de programación, presupuestación, evaluación presupuestal e información de la Secretaría.
  - Someter a la consideración del Secretario el anteproyecto -- de programa presupuesto anual de la Secretaría.
  - Acordar la liquidación y pago de cualquier remuneración al personal de la Secretaría.
  - Proponer al Secretario las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para la mejor organización y -- funcionamiento de la Secretaría y la eficiente ejecución de la reforma administrativa interna.
  - Fijar lineamientos para la instrumentación y aplicación del Manual de Organización General y de los demás manuales de -- organización, procedimientos y servicios al público.
  - Llevar a cabo la auditoría interna de la Secretaría, incluyendo a las unidades administrativas y delegaciones.
  - Autorizar los convenios y contratos en los que la Secre -- taría sea parte y que afecten su presupuesto interno, así -- como los demás documentos que impliquen actos de administra -- ción, conforme a los lineamientos que fije el Secretario.
  - Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar

el funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo y proponer al Secretario la reorganización, fusión y desaparición tanto de las unidades administrativas adscritas a la Oficialía Mayor, como de las demás de la Secretaría.

- Adquirir y abastecer los bienes y obtener y suministrar los servicios necesarios para el desarrollo de los programas de las unidades administrativas de la Secretaría, de acuerdo a lo que establezca el comité de adquisiciones que se integre con el acuerdo del Secretario.
- Delegar en funcionarios subalternos, con la aprobación del Secretario, la ejecución de atribuciones que se le hayan en comendado.
- Promover e instrumentar el programas de desconcentración y delegación de la Secretaría, en sus aspectos administrativos, así como vigilar el cumplimiento de las normas de su competencia que deban aplicarse en el ámbito estatal y regional.

### 2.3.3. OBJETIVOS:

Los objetivos de la Secretaría de Programación y Presupuesto van en función directa a los objetivos del Gobierno Federal que implanta las metas a alcanzar por lapsos de tiempo de terminado; una vez cumplidos, éstos nos sirven para fijar otras y así llevar a cabo el desarrollo económico y social del país.

En virtud de que los objetivos, una vez logrados y en función a su esencia dinámica tendrán que ser adecuados en el mismo momento que surja la necesidad de ellos.

### 2.3.4. FUNCIONES:

1. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional Correspondiente;

II. Proyectar y coordinar con la participación que co- - rresponda a los gobiernos estatales y municipales la planea- - ción regional, así como la ejecución de los programas especia- - les que le señale el Presidente de la República;

III. Coordinar las actividades de planeación nacional - del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las ac- - ciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal con- - venga con los gobiernos locales para el desarrollo integral - de las diversas regiones del país;

V. Proyectar y calcular los egresos del gobierno Fe- - deral y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

VI. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presen- - tarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

VII. Autorizar los programas de inversión pública de -- las dependencias y entidades de la Administración Pública Fe- - deral;

VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que re- - quiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto pú- - blico federal y de los presupuestos de egresos;

IX. Verificar que se efectúe en los términos estableci- - dos la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, - así como la aplicación de las transferencias de fondos en fa- - vor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares;

X. Establecer normas, lineamientos y políticas en ma- - teria de administración, remuneraciones, capacitación y de- - sarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la opera- -

ción del Sistema General de Administración y Desarrollo de --  
Personal del Poder Ejecutivo Federal;

XI. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la --  
elaboración de la documentación necesaria para la formulación  
del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XII. Regular la planeación, programación, presupuesta--  
ción, ejecución y evaluación de las obras públicas que reali--  
cen las dependencias y entidades de la Administración Pública  
Federal;

XIII. Emitir o autorizar, en consulta, con la Secre- -  
taría de la Contraloría General de la Federación, los catálo--  
gos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal;  
consolidar los estados financieros que emanen de las contabi--  
lidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de --  
Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual -  
de la Hacienda Pública Federal;

XIV. Establecer la política y las directrices que aprue--  
be el Presidente de la República para la modernización admi--  
nistrativa de carácter global, sectorial e institucional, que  
orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento--  
Administrativo en la determinación y ejecución de las accio--  
nes que autoricen en el ámbito de su competencia;

XV. Someter a la consideración del Presidente de la Repú--  
blica los cambios a la organización que determinen los titu--  
lares de las dependencias y entidades de la Administración Pú--  
blica Federal, que impliquen modificaciones a su estructura -  
orgánica básica y que deben reflejarse en su reglamento in- -  
terior;

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones deriva--  
das de las disposiciones en materia de planeación nacional, -  
así como de programación, presupuestación, contabilidad y eva--  
luación;

XVII. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales-

de estadística y de información geográfica; establecer las -- normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes Nacionales que formen parte del Patrimonio de la Administración Pública Federal, y

XIX. Los demás que les fijan expresamente las Leyes y Reglamentos.<sup>6</sup>

### CAPITULO III

#### CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

El Estado entre sus múltiples funciones, tiene las de satisfacer las necesidades que demande la sociedad, mediante la función administrativa, es por ello que ha creado diversos mecanismos encargados de la planeación, organización, coordinación y control de las diversas secretarías.

En el presente capítulo se presenta un panorama general, la importancia y la necesidad de conocer la metodología de la Auditoría Administrativa adecuada para evaluar sistemas y procedimientos de trabajo que ayuden de una forma sistemática a la solución de problemas administrativos, en el Sector Público tomando en consideración que el fin específico de la Auditoría es detectar fallas y deficiencias y plantear diversas - alternativas de solución.

Asimismo detallamos a la Auditoría Gubernamental con el objeto de determinar el papel y desempeño de la misma, su objetivo y clasificación porque es la que va a contribuir de -- una manera definitiva a la solución de los problemas administrativos, además de querer lograr una eficiencia, en general, de las dependencias involucradas en la Administración Pública.

#### 3.1. GENERALIDADES.

Como consecuencia del enorme desarrollo de la civiliza--ción, y de los grandes adelantos tecnológicos que implican -- cambios y modificaciones, de toda índole entre ellos, los administrativos surge la necesidad de cambiar los proyectos y - logros de la organización para encaminarlos hacia el bien común.

Es por ello que la técnica de la Auditoría Administrativa, como instrumento evaluador de la capacidad administrativa, en todos los niveles, tiene por objeto o finalidad descubrir los puntos de peligro en potencia, hacer resaltar las posibles soluciones y valorar la eficacia de los controles, de tal forma que estos puntos importantes están contenidos a través de diversos autores y con aplicación de distintos enfoques.

WILLIAM P. LEONARD.- La auditoría administrativa puede definirse como un examen completo y constructivo de la estructura organizativa de una empresa, institución o departamento gubernamental, o de cualquier otra entidad y de sus métodos de control, medios de operación y empleo que dé a sus recursos humanos y materiales.

El objetivo primordial de la auditoría administrativa consiste en descubrir deficiencias e irregularidades en algunas de las partes de las empresas examinadas y apuntar sus probables remedios, la finalidad es ayudar a la dirección a lograr una administración más eficaz.

Su intención es valorar los métodos y desempeño en todas las áreas en la auditoría administrativa se realizan estudios para determinar las deficiencias causantes de dificultades, las irregularidades, fallos, errores, desfalcos, etc. Como podemos observar en la figura 8, pág. 88.

INSTITUTO AMERICANO DE LA ADMINISTRACION. Cualquier empresa de diversa índole, tiene áreas generales, sujetas a investigación que permiten obtener una evaluación de la administración.

Este instituto aplica dentro de su esquema una escala -- con un mínimo de 7.500 puntos y un máximo de 10.000, esta escala depende en su valor del giro mismo de la empresa y por lo tanto las clasifica de la siguiente manera:



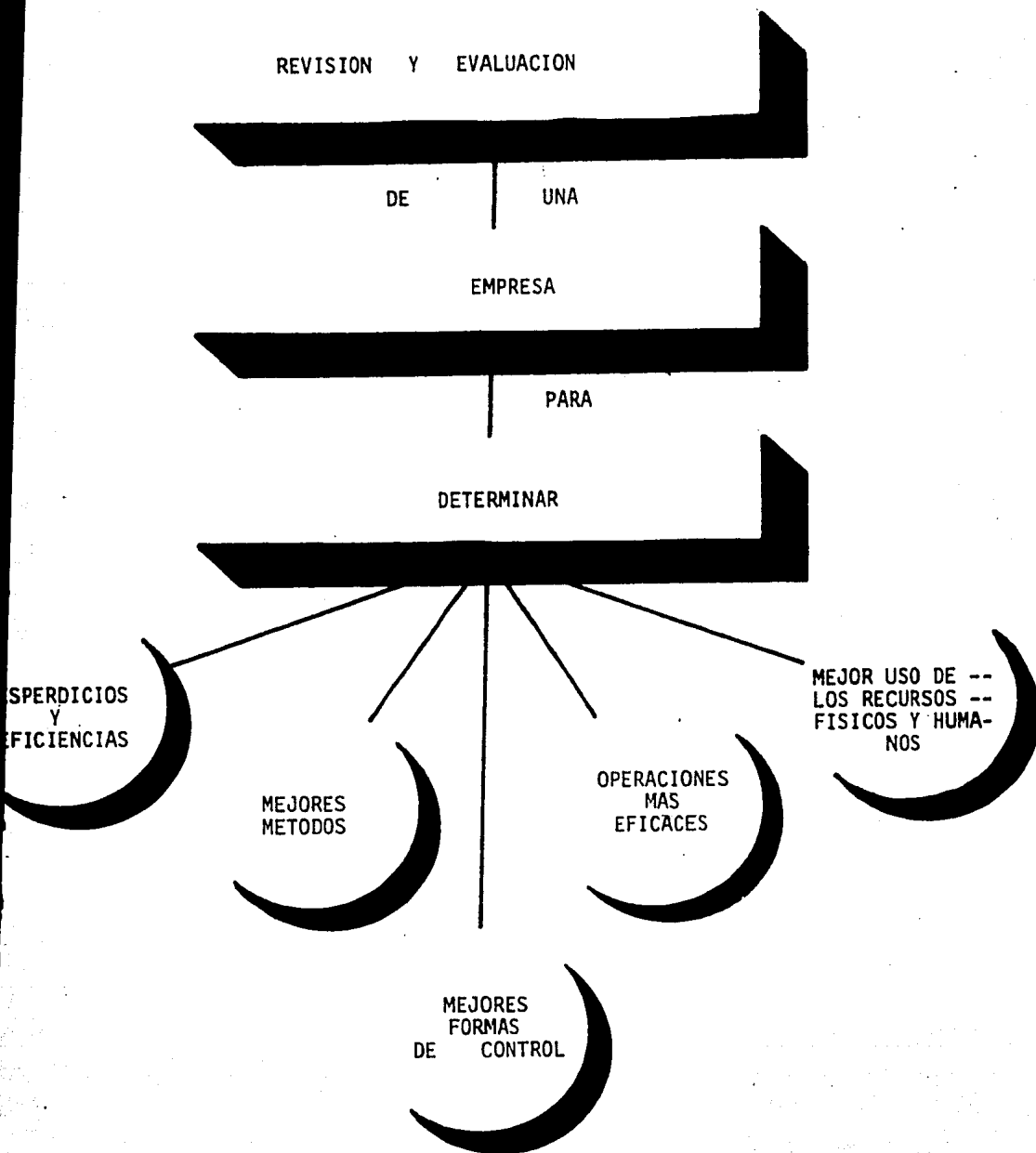


FIGURA 8

Para una empresa de tipo religioso.

- Función social
- Estructura formal
- Crecimiento de sus instalaciones
- Programa de desarrollo
- Políticas financieras
- Análisis del consejo de directores
- Eficiencia en la operación
- Evaluación administrativa
- Efectividad en la dirección

Para una empresa de tipo educativo.

- Función académica
- Estructura formal
- Crecimiento
- Programa de desarrollo
- Políticas financieras
- Análisis del consejo de directores
- Evaluación administrativa
- Análisis de los alumnos egresados
- Efectividad en la enseñanza

Para un hospital.

- Función social
- Estructura formal
- Crecimiento de instalaciones
- Programa de desarrollo
- Cuidado de pacientes
- Políticas financieras
- Eficiencia de operación
- Evaluación administrativa
- Efectividad en la actividad científica

Para una institución sin fines de lucro

- Función económica
- Estructura formal
- Atención a los donadores
- Investigación y desarrollo
- Políticas financieras
- Eficiencia en la operación
- Servicio al público
- Evaluación de los objetivos

ESQUEMA GENERAL W.P. LEONARD<sup>7</sup>

## EXAMEN

- Areas de estudio.
- Funciones específicas.
- Departamentos.
- Divisiones.
- La empresa

## DETALLES A ESTUDIAR

- Planes y objetivos
- La estructura de la empresa
- Políticas, sistemas y procedimientos
- Métodos de control
- Recursos humanos y físicos
- Estándares
- Medición de resultados

## EVALUACION-PROCESO

- Influencia económica
- Estructura adecuada
- Certeza y adecuación de los controles
- Métodos de protección
- Causas de variación
- Utilización de hombres y equipo
- Métodos adecuados para trabajar

## ANALISIS E INTERPRETACION

- Estudio de elementos
- Diagnósis detallada
- Determinar propósitos
- Deficiencias
- Balance analítico
- Prueba de eficiencia
- Búsqueda de problemas
- Soluciones
- Alternativas
- Métodos simplificados

## PRESENTACION

- Fijación de temas finales
- Informe preliminar para la administración
- Informe final con recomendaciones y conclusiones

## PERSECUCION

- Ayuda en el establecimiento de formas y procedimientos de detalles no terminados.
- Revisión del informe final con la administración.

Para una institución con fines de lucro

- Función económica
- Estructura formal
- Utilidades
- Atención a los accionistas
- Investigación y desarrollo
- Consejo de administración
- Políticas fiscales
- Eficiencia en la producción
- Distribución
- Evaluación de los objetivos

= = = =

#### ANÁLISIS FACTORIAL DEL BANCO DE MEXICO.

ALFRED W. KLEIN y NATHAN GRABINSKY. Definen a la auditoría administrativa como un análisis de la potencialidad de la productividad, en la práctica se trata de incrementar la eficiencia de operación ya sea de una empresa o rama industrial.

La conceptualización de su esquema consiste en la ampliación y aplicación de un método de estimación para tabular y - combinar evaluaciones.

Los factores de análisis factorial son los siguientes:

- Medio ambiente
- Política y dirección
- Productos
- Financiamiento
- Medios de producción
- Fuerza de trabajo
- Suministros
- Actividad productora
- Mercadeo
- Contabilidad y estadística\*

\* Ver gráfica 11 pág. 94.

#### METODO DE LA AUDITORIA DE LA GERENCIA DE LAS EMPRESAS.

Alfonso Mejía Fernández, dice que la medición de la actuación de la gerencia está en justificación de sus operaciones y se puede medir por medio de lapsos de tiempo definidos por me-

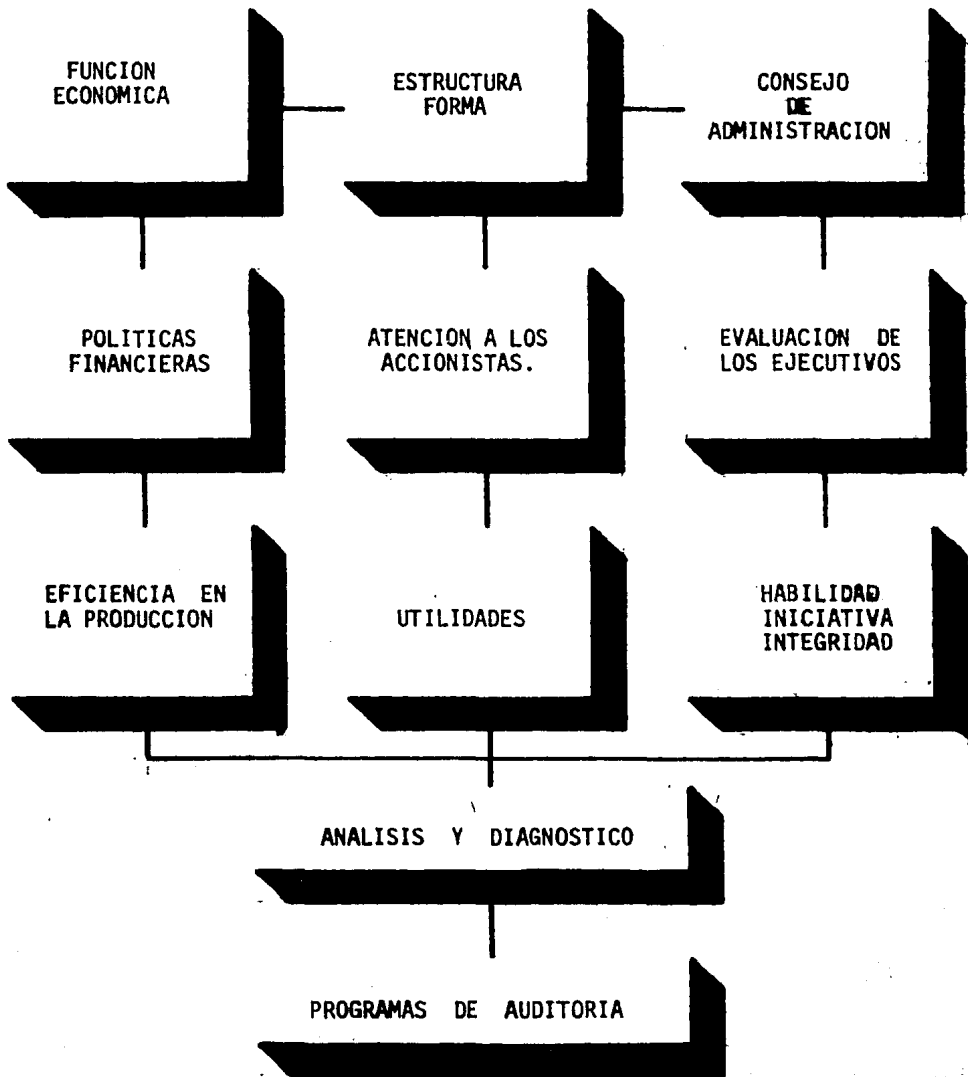


FIGURA 9

DIAGRAMA DE ANALISIS FACTORIAL

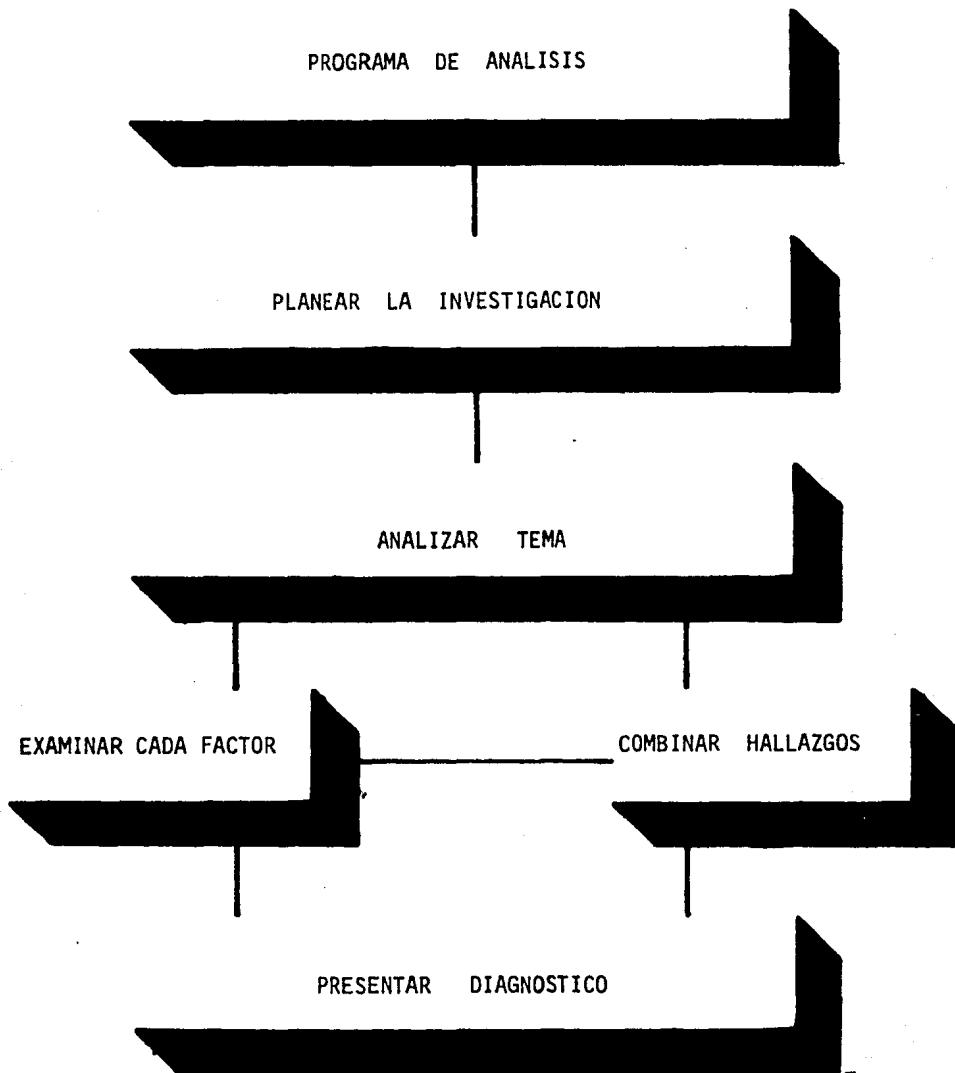


FIGURA 10

## ANALISIS FACTORIAL ( FACTORES DEL MEDIO AMBIENTE ).

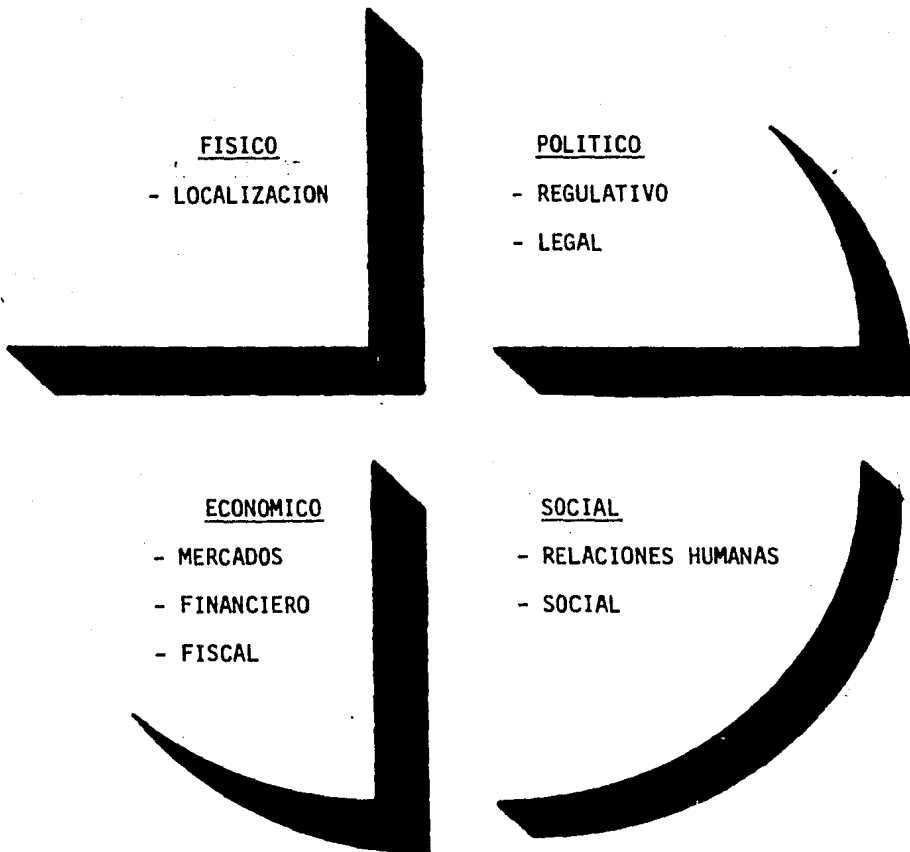


FIGURA 11

dio de un juicio racional, para esta evaluación divide el enfoque de la auditoría en dos grandes áreas.

#### ESQUEMA DE ALFONSO MEJIA FERNANDEZ.

##### I. Estructural.

- Objetivos.
- Organización.

##### II. Funcional.

- Producción
- Ventas
- Finanzas
- Manejo de personal.

Objeto de la auditoría con estas áreas.

Objetivos.- Definirlos, conocerlos y revisarlos.

I

Organización.-Estructura, comunicación y funcionamiento.

Producción.- Objetivos, localización, planeación, control de calidad, diseño de productos y cambio en producción.

Ventas.- Objetivos, políticas, comunicación, servicio, etc.

II

Finanzas.- Objetivos, relaciones, capital, políticas.

Manejo de personal.- Objetivos, contratos, estímulos, etc.

#### METODO DE AUDITORIA DE ROBERTO MACIAS PINEDA.

Lo más importante de la auditoría administrativa es la determinación del grado hasta el cual los resultados se asemejan a los objetivos, como estos últimos se traducen generalmente en exposiciones de política de verificación, más comunes la que compara los resultados con la política, por lo tanto es recomendable examinar las exposiciones de política para descubrir qué tan clara y correctamente expresan los objetivos básicos de la organización.



El esquema presentado por este autor tiene sus bases en el proceso administrativo siguiente:

PROCESO ADMINISTRATIVO

Planeación	Organización	Dirección	Control
-----	-----	-----	-----
-----	-----	-----	-----

METODO DE REVISION DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DESARROLLADO.

Manuel D'Azaola, menciona que la revisión del proceso administrativo debe estar fundamentada en conclusiones particulares, pues indiscutiblemente cada parte del proceso tiene valores diferentes en la contribución para alcanzar los objetivos.<sup>9</sup>

La mejor manera de revisar el proceso administrativo se debe de llevar a cabo mediante la recopilación de datos en -- función de tres aspectos fundamentales:

- Investigación
- Observación
- ↳ Análisis

Esta revisión del proceso administrativo desarrollado es tá relacionado con el esquema general:

- Dirección
- Financiamiento
- Contratar el personal idóneo para cada función
- Producción
- Ventas y distribución
- Registro

## METODO DE JOSE ANTONIO FERNANDEZ ARENA.

Define a la auditoría administrativa como la revisión objetiva metodológica y completa, de la satisfacción de los objetivos institucionales con base a los niveles jerárquicos, - en cuanto a su estructura y participación individual de los - integrantes de la institución.<sup>8</sup>

Su esquema general se fundamenta en su propio proceso administrativo, (Planeación, Implementación y Control). (ver - figura 12 pág. 98 ). Considerando nueve elementos de análisis en la organización y son los siguientes:

- Políticas.
- Producción.
- Comercialización.
- Relaciones humanas.
- Finanzas.
- Relaciones públicas.
- Contabilidad.
- Auditoría interna.
- Servicios generales.

### 3.2. ETAPAS DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

#### PLANEACION

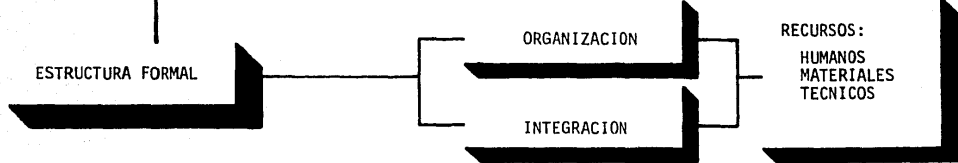
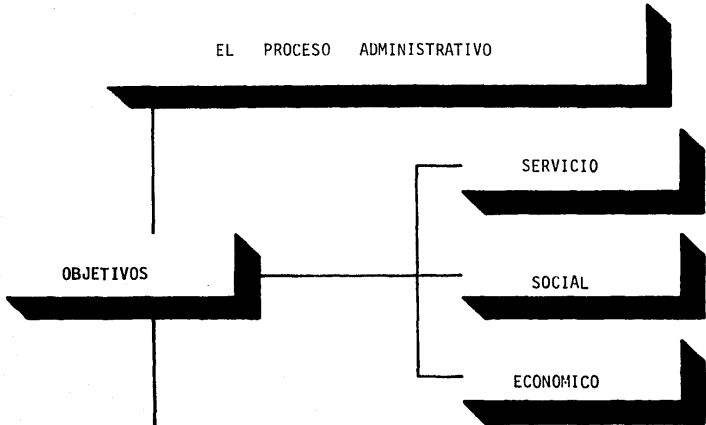
- Investigación Preliminar
- Entrevista Previa
- Definición del Area a Investigar.
- Determinación de detalles
- Determinación del Personal Material y Costo.
- Carta Convenio
- Aspectos que los Auditores deben de considerar

#### EJECUCION

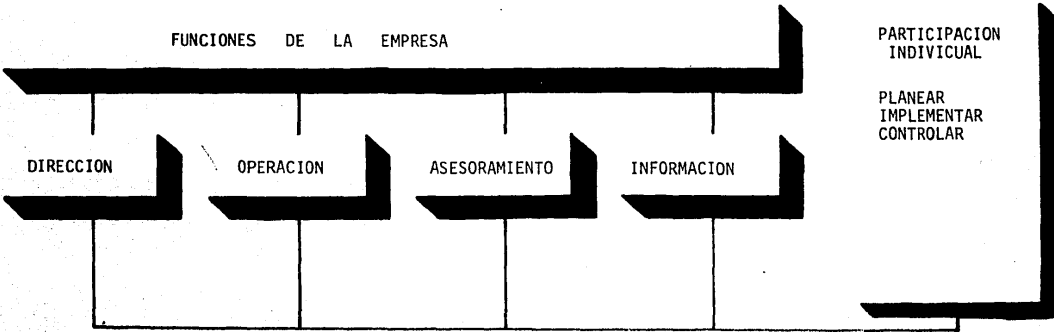
- Recopilación y Registro de Datos.
- Organización de los Datos.
- Evaluación de Resultados.
- Presentación del Informe.
- Discusión del Informe
- Elaboración del Informe Final
- Discusión del Informe Final
- Persecución o Control

Como el desarrollo de la civilización y los adelantos -- tecnológicos, requieren en la actualidad de un proceso sistematizado y práctico para su comprensión y funcionamiento, la

EL PROCESO ADMINISTRATIVO



FUNCIONES DE LA EMPRESA



aplicación de las técnicas administrativas, caso concreto de la auditoría administrativa no podría ser la excepción, por lo tanto su desarrollo también requiere de la aplicación de una metodología definida y aplicable en cualquier tipo de organización.

La metodología es de suma importancia ya que será la que marque la pauta para llevar a cabo la investigación, las técnicas que deban utilizarse, los recursos humanos necesarios, y en general todo lo que involucre la realización de un estudio.

### 3.2.1. PLANEACION DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA ;

1. Investigación Preliminar.- Es necesario iniciar la investigación con un contacto preliminar con los directivos interesados y con la propia organización, que permita tener un conocimiento global de la empresa, estructura y funcionamiento.

Durante esta etapa también es recomendable observar instalaciones, distribución y funcionamiento normal, el acta - - constitutiva de la empresa, estados financieros, estadísticas, reportes e informes.

2. Entrevista Previa.- Es conveniente entrevistar a los miembros clave de la organización a todos los niveles jerárquicos. En algunos casos estas reuniones dan posibilidades de plantear problemas y descubrir deficiencias en las operaciones, es conveniente porque a su vez nos permite fijar los objetivos de la auditoría y el alcance que debe dársele.

3. Definición del área a investigar.- Se tiene que definir cuál es la materia objeto de estudio, puede ser toda la empresa o bien una función específica, de un solo departamento, sistema, etc. Sin embargo es conveniente que la revisión abarque toda la empresa para tener una idea más clara de los problemas desde su origen, pero si la auditoría se realiza de

una función específica es conveniente, que se revisen también aquellas que tienen una relación directa con la que se está - auditando.

4. Determinación de Detalles.- Durante esta etapa se pretende desglosar cada factor en todos los elementos que lo integran, con estudios a base segura de cuestionarios.

5. Determinación del personal, material y costo de la Auditoría. En función de los objetivos y el alcance de la auditoría se procederá a determinar el número de personas, que -- van a intervenir en el estudio, la papelería y útiles que van a determinar el costo directo de la auditoría que sumado, al costo indirecto, (renta, luz, teléfono, impuestos, sueldos administrativos, etc.) que generalmente se determina aplicando un porcentaje por política propia que nos da el costo total - de la auditoría.

6. Carta Convenio.- Para efectos de auditoría administrativa se debe proceder a la formalización de la misma, mediante la firma de un convenio que proteja y obligue a ambas partes, acerca del alcance, honorarios por trabajo y tiempo que durará el estudio.

7. Aspectos que los Auditores deben de considerar. Este aspecto está dirigido fundamentalmente al auditor en jefe, ya que es él quien debe procurar ganarse la confianza entre sus colaboradores y miembros de la empresa para eliminar hermetismos y hostilidad, debe explicar a sus colaboradores los objetivos de la auditoría y vigilar todos los detalles.

### 3.2.2. EJECUCION DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA°

En la elaboración de un programa de auditoría administrativa debe de seguirse una secuencia lógica, cronológica y funcional de los pasos a seguir desde su inicio a su fin.

De tal forma que la determinación de las fuentes de in--formación en la elaboración del programa de auditoría es esencial y por lo tanto están en función de cuestionarios y modelo a aplicar.

Dentro de las técnicas de recolección más recomendables- tenemos la observación, la revisión en documentos, entrevistas y los cuestionarios.

1. Recopilación y registro de datos.- La recopilación y registro debe comprender datos recientes, confiables y completos que nos proporcionen las fuentes y técnicas de información.

2. Organización de los Datos.- El llevarla a cabo también requiere de una técnica sistematizada, ya que se deben disponer los datos de tal manera que puedan ser utilizados -- con facilidad y rapidez y comprende: verificación de los datos, que sean confiables y legibles, Clasificación de los datos, es decir agruparlos ordenadamente y la tabulación de los datos para su análisis e interpretación.

3. Evaluación de Resultados.- Esta evaluación se realiza comparando la ejecución real de las operaciones, con las normas y objetivos establecidos para ellas. Determina el grado de concordancia entre la ejecución y lo que debe ser, así como el grado de eficiencia e ineficiencia en forma cualitativa, mencionando la forma correcta o incorrecta en que funciona cada una de las operaciones estudiadas. Y en forma cuantitativa, si se requiere hacer comparaciones del grado de eficiencia entre los diferentes factores de una función, departamento o período de tiempo, analizar las deficiencias encontradas y las causas que lo provocan, es necesario hacer un balance analítico cualitativo que muestre las tendencias en toda la organización completa.

4. Presentación del Informe.- Una vez que han sido investigados los hechos, confirmados los problemas y sus causas y pensadas las recomendaciones, se procede a elaborar el informe que puede ser final o parcial según la magnitud, tiempo y requerimientos de la auditoría.

La presentación de este informe requiere de ciertos lineamientos para su presentación, estos elementos son:

a). Introducción.- En este punto se hace la presentación del trabajo, comunicando las características generales del -- mismo tales como: Naturaleza de la auditoría, finalidad, fecha, nombre de los auditores, alcance de la auditoría y metodología.

b). Puntos sobresalientes. Es conveniente realizar un -- apartado donde se exponga un resumen de los principales problemas encontrados y que requieran urgente solución.

c). Diagnóstico. En esta parte del informe se enlistan, -- bajo el rubro del factor y elementos al que pertenecen, los -- hallazgos realizados junto con la opinión del auditor.

d). Recomendaciones. En esta sección se proponen una serie de alternativas que a juicio del auditor servirán para solucionar los problemas encontrados.

e). Anexos. En este apartado se presentarán las gráficas, ilustraciones y demás documentos relacionados con el contenido del informe.

5. Discusión del informe previo. Consiste en exponer a -- las personas interesadas -en base al informe- los problemas -- encontrados sugerirles los posibles remedios, generalmente se realizan reuniones antes de concluir la auditoría.

6. Elaboración del informe final. Después de que las recomendaciones hayan sido discutidas, modificadas, agregadas y aprobadas por las personas involucradas en ellas se procede a preparar el informe final, con un nuevo apartado de "conclusiones" en el que se incluirán las recomendaciones que fueron aprobadas.

7. Examen y discusión del informe final. Con las personas involucradas con el objeto de resaltar verbalmente los -- puntos principales, de contestar y resolver las preguntas y -- dudas que puedan surgir.

8. Persecución o control.- Consiste en vigilar y controlar la realización de las recomendaciones sugeridas en el in-

forme de auditoría administrativa ayudando a planear su implementación, completando cualquier aspecto pendiente o cerciorándose del correcto funcionamiento de las ya implantadas.

### 3.3. AREAS DE APLICACION DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

La auditoría administrativa es un instrumento definido para la continua evaluación de los métodos de control y el desempeño en todas las áreas de la empresa.

Ahora bien la auditoría administrativa puede ser de una función específica, un departamento o grupo de departamentos, una división o grupo de divisiones o de la empresa en su totalidad.

Sin embargo los elementos de administración y operación que exigen una constante vigilancia, análisis y evaluación -- son:

Planes y objetivos, Estructura orgánica, Políticas y prácticas, Sistemas y procedimientos, Métodos de control, Formas de operación, Recursos materiales y humanos.

- Planes y objetivos.- Examinar y discutir con la dirección el estado actual de los planes y objetivos.

- Organización.- Estudiar las estructuras de la organización en el área que se valora, compararla con la gráfica de la organización.

- Políticas y prácticas.- Delinear las interacciones de la dirección con el personal en función de la comunicación.

- Sistemas y procedimientos.- Definir su propósito y su forma, para medir sus méritos respecto al modo en que éstos contribuyen a los intereses de la empresa.

- Métodos de control.- El objeto de la auditoría en este renglón es delinear el desempeño real contra el desempeño pretendido.



- Formas de operación.- Evaluar las operaciones con objeto de precisar qué aspectos necesitan de un mejor control, comunicación, a efecto de lograr mejores resultados.

- Recursos materiales y humanos.- Estudiar las necesidades generales del personal y determinar si se pueden llevar a cabo mejoras en la disposición del equipo para una más amplia utilización del mismo.

Es importante señalar que estos elementos constituyen para cada función, departamento, división, o la empresa en su totalidad; los factores que delimitan de alguna manera su operación y funcionamiento.

De tal forma que la aplicación de la auditoría administrativa para estos elementos debe tener por finalidad las que hemos mencionado para cada uno de ellos.

Ahora bien las áreas de aplicación de la auditoría administrativa no se limita al estudio de estos elementos como actividad básica, sino que funge como un instrumento de control globalizador con amplia capacidad en su metodología para aplicarla en todo el ámbito de la empresa. (ver figura 13 pág.105).

### 3.4. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

#### ALCANCE DE LAS ACTIVIDADES DE UN PROGRAMA DE AUDITORIA.

##### EXAMEN.

##### Areas a Revisar:

- Una o más funciones específicas.
- Departamento o grupo de departamentos
- División o grupo de divisiones
- Empresa como un todo

## CAMPOS DE ACCION DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

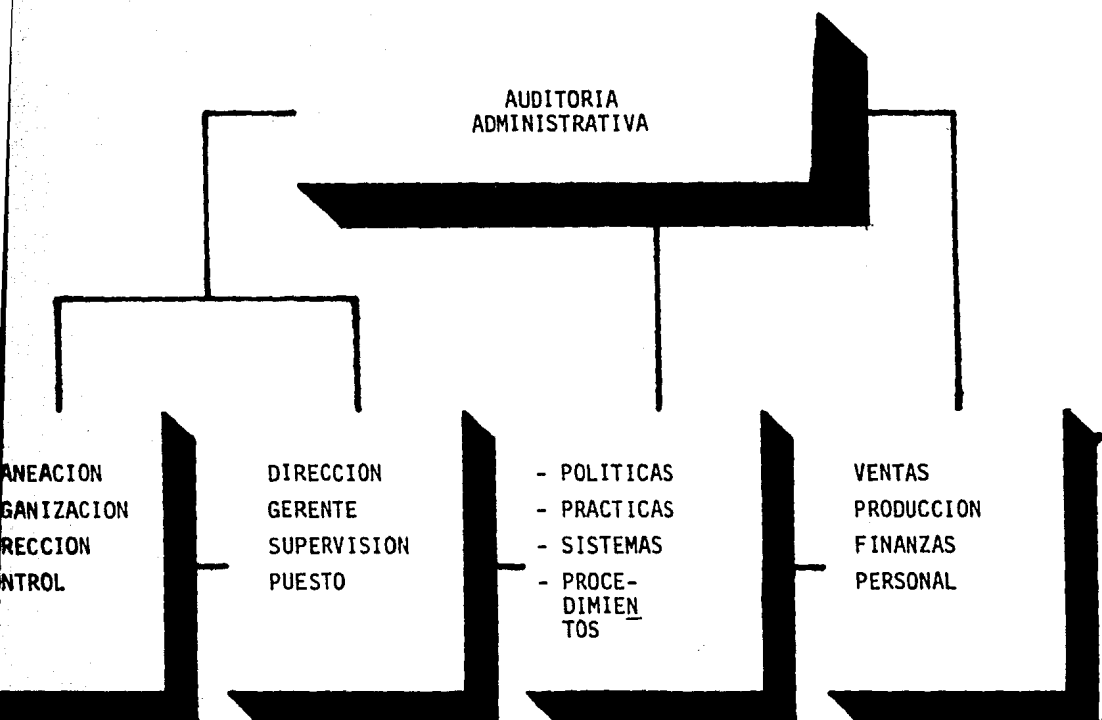


FIGURA 13

**Detalles a Estudiar:**

- Planes y objetivos
- Estructura de la organización
- Políticas, sistemas y procedimientos
- Métodos de control
- Recursos humanos y físicos
- Normas de ejecución
- Medición de resultados

**EVALUACION****Factores a evaluar:**

- Panorama económico
- Adecuación de la estructura de la empresa
- Cumplimiento de políticas y procedimientos
- Exactitud y confiabilidad en los controles
- Métodos adecuados de protección
- Causas de variaciones
- Utilización adecuada de mano de obra y equipo
- Métodos satisfactorios de operación verbal

**Análisis científico, interpretación y síntesis:**

- Estudio de elementos
- Hacer un diagnóstico detallado
- Determinar finalidades y relaciones
- Buscar deficiencias
- Balance analítico
- Comprobar eficiencia
- Determinar alternativas
- Elaborar métodos de mejoramiento

**PRESENTACION:**

Basada en tres aspectos fundamentales.

- Discusión verbal de aspectos importantes
- Informe escrito de hallazgos y recomendaciones
- Informe final a la dirección

**VIGILANCIA:**

En función de:

- Revisión de instalaciones
- Ayuda para diseñar formas y procedimientos
- Completar cualesquier aspecto inconcluso
- Comentar el informe con la dirección general

### 3.4. LIMITACIONES EN LAS ACTIVIDADES DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

La naturaleza misma de la auditoría, prevee sin lugar a dudas cierto tipo de restricciones en cuanto a su ejecución o implementación, este tipo de restricciones están plenamente relacionadas con el factor humano, y medio ambiente imperante dentro y fuera de la organización, de tal forma que las limitaciones más importantes en cuanto a su práctica, e implantación de la auditoría son:

- No existen normas y principios generalmente aceptados.
- No existe un grado de especialización en cuanto a su práctica.
- Es para uso exclusivo interno de la empresa.
- No existen disposiciones referentes a la personalidad legal de quien las practica.
- Problemas en el establecimiento de soluciones por aspectos cualitativos difíciles de controlar o medir.
- Subjetividad en la evaluación de factores.

### 3.5. CONCEPTOS Y ALCANCE DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL.

La magnitud, complejidad y diversidad de los programas y actividades de la Administración Pública Federal, han rebasado la capacidad y alcance que tradicionalmente ha tenido la Auditoría Financiera, para aportar elementos de juicio que permitan tener un conocimiento de la situación que guardan las dependencias y entidades. Por lo tanto, ha sido necesario realizar un examen de los instrumentos, mecanismos, medios y recursos técnicos disponibles para fortalecer el concepto y aplicación de esta disciplina en el Sector Público.

La Auditoría Gubernamental permitiría a través de la revisión y análisis de las operaciones de las dependencias y entidades, coadyuvar con los responsables de la ejecución de los programas, proporcionándoles información sobre la eficiencia, eficacia y congruencia con la que se han utilizado los -

recursos en el logro de los objetivos y metas establecidos, - permitiéndoles de esta manera que con oportunidad, se promuevan las medidas de mejora o ajuste que sean necesarias.

### 3.5.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL.

1. Analizar si el control interno coadyuva a la obtención de información financiera confiable, oportuna y útil para la adecuada toma de decisiones.
2. Analizar si la dependencia o entidad con los recursos asignados, ha cumplido en tiempo, lugar y calidad con los objetivos y metas establecidos en sus programas.
3. Revisar la eficiencia obtenida por la dependencia o entidad en la asignación y utilización de sus recursos.
4. Revisar si se cumple con las disposiciones legales, -- normas y políticas aplicables a la dependencia o entidad.
5. Formular las observaciones y recomendaciones tendientes a mejorar la operación de la dependencia o entidad, así como para corregir las desviaciones y deficiencias encontradas.
6. Realizar el seguimiento de las recomendaciones que ha yan sido aprobadas, con objeto de cerciorarse de que efectivamente se implantaron.

### 3.5.2. DEFINICION DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL.

La Auditoría Gubernamental comprende el examen de las -- operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las depen dencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas -- efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido -- administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las

disposiciones legales aplicables.

### 3.5.3. CLASIFICACION DE AUDITORIA

A.- Por su ámbito:

- Interna
- Externa

#### AUDITORIA INTERNA

Es la Auditoría que realiza el personal adscrito a la propia dependencia o entidad. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento del control interno, que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la Dirección y Operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión, y propiciando en su caso, la adopción de las medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de recursos, así como la eficacia en el logro de las metas y objetivos asignados.

Siendo la tendencia de la Administración Pública fortalecer el esquema de participación corresponsable de los tres diferentes niveles de gobierno, para propiciar una mayor agilidad y efectividad de la gestión pública, es necesario que, paralelamente, se apoyen y optimicen los sistemas de autocontrol que en lo particular tienen establecidos las dependencias y entidades. Por ello, la Auditoría Interna adquiere mayor importancia, ya que se constituye en el mecanismo idóneo para determinar si los sistemas de autocontrol implementados funcionan adecuadamente.

La Auditoría Interna debe analizar y evaluar los procesos de Administración, Aprobación, Contabilización y en general, los que dan origen a la Toma de Decisiones, sin intervenir en la ejecución de ellos, y cuando, como parte de sus funciones participe en actividades específicas, como por ejemplo

la toma de inventarios físicos, entrega-recepción de funcionarios, remates, bajas y otros actos similares, su acción debe-constreñirse a testificar u observar.

La Auditoría Interna debe tener libre acceso a cualquier operación o actividad que amerite un examen; es necesario que dependa directamente de la máxima autoridad de la dependencia o entidad, a fin de satisfacer el ordenamiento legal aplicable, (Artículo 44 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y -- Gasto Público Federal). Con objeto de que cuenten con la suficiente independencia de acción y el apoyo necesario.

Para el desarrollo de las actividades de Auditoría Interna, es necesario que exista una estrecha coordinación y efectiva comunicación con las diferentes unidades de la dependencia o unidad para propiciar que las acciones de revisión, se desarrollen bajo un esquema de participación conjunta.

#### AUDITORIA EXTERNA

Esta Auditoría es la practicada por profesionales independientes a la dependencia o entidad, con objeto de emitir - un juicio sobre la situación que guarda el área auditada.

El enfoque que tradicionalmente ha tenido este tipo de - revisiones, ha sido orientado a la emisión de un dictamen sobre la razonabilidad de los estados financieros de las entidades del sector paraestatal.\* En virtud de los nuevos requerimientos que se tienen en materia de control y evaluación, es necesario reorientar el desarrollo de esta actividad, a fin - de estimular a las dependencias coordinadoras de sector y a - las entidades, para que utilicen a profesionales en la reali- zación de otro tipo de auditorías tendientes a examinar la --

\* A esta actividad se le denomina Auditoría Externa Financiera y sólo podrá ser realizada por Contadores Públicos, bajo las normas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

eficiencia y eficacia de las operaciones de las dependencias y entidades.

#### B.- POR SU TIPO:

En diferentes documentos y eventos, se han expresado diversos criterios y acepciones para denominar a las revisiones específicas que se hacen de las operaciones de Gobierno, manejando términos como Auditorías Administrativas, Presupuestales, Técnicas, Legales, de Eficiencia, Operacionales, de Sistemas, etc.; sin embargo, no siempre se concibe de igual forma el contenido y alcance que cada una de ellas tiene, por lo que es necesario establecer una convención de los términos -- que se manejaban y lo que debe entenderse por cada uno de ellos.

Por lo tanto, se han establecido los siguientes tipos de Auditoría:

1. Auditoría Financiera
2. Auditoría Operacional
3. Auditoría de Resultado de Programas
4. Auditoría de Legalidad

#### AUDITORIA FINANCIERA

Es aquella que comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros con objeto de determinar si la información financiera que se produce es confiable, oportuna y útil.\*

#### AUDITORIA OPERACIONAL

Este tipo de Auditoría comprende el examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la

\* En caso de Auditoría Externa Financiera, el contador público deberá emitir un dictamen.



estructura organizacional, los sistemas operativos y los sistemas de información.

Los aspectos fundamentales de esta Auditoría, son determinar si:

1. La estructura organizacional de la dependencia o entidad reúne los requisitos, elementos y mecanismos necesarios para cumplir con los objetivos y metas que tiene asignados.
2. Los recursos con que cuenta la dependencia o entidad son suficientes y apropiados para el logro de sus objetivos.
3. Los sistemas operativos contienen los procedimientos para el desarrollo de las actividades encomendadas.
4. La ejecución de los programas se utilizan los recursos en la cantidad y calidad requerida al menos costo posible.
5. El sistema de información es oportuno, confiable y -- útil para la adecuada Toma de Decisiones.
6. El sistema de información refleja el efecto físico y financiero de la aplicación de los recursos.

#### AUDITORIA DE RESULTADO DE PROGRAMAS

Esta Auditoría analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas, en relación con el avance del ejercicio presupuestal.

El análisis de la eficacia se obtendrá revisando que -- efectivamente se alcanzaron las metas establecidas en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requerida.

La congruencia se determinará al examinar la relación lógica que exista entre el logro de las metas y objetivos de -- los programas y el avance del ejercicio presupuestal.

## AUDITORIA DE LEGALIDAD

Este tipo de Auditoría tiene como finalidad revisar si - la dependencia o entidad, en el desarrollo de sus actividades, ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que les sean aplicables (Leyes, Reglamentos, Decretos, Circulares, -- etc.)

### C. POR SU CONTEXTO:

- INTEGRAL
- PARCIAL

### AUDITORIA INTEGRAL

Cuando en una sola revisión concurren los cuatro tipos - de Auditoría (Financiera, Operacional, de Resultado de Progra<sup>mas</sup> y de Legalidad), se le denominará Auditoría Integral.

### AUDITORIA PARCIAL

Será aquélla en la que no se practiquen todos los tipos- de Auditoría.

### D.- POR SU APLICACION:

Las auditorías podrán realizarse a diferentes niveles, - en atención al objetivo u objetivos que se persigan en la re- visión, pudiendo practicarse auditorías a:

- Unidades
- Programas
- Actividades

### AUDITORIA A UNIDADES

Se entenderá por unidad, aquella área que tiene asignado un programa o conjunto de programas encaminados al logro de - determinados objetivos y metas de la dependencia o entidad.

Las unidades, atendiendo al tipo de actividades que rea-

lizan se clasifican en:

- Unidades Sustantivas.- Aquellas que realizan funciones tendientes a lograr en forma específica los objetivos para los cuales fue creada la dependencia o entidad.
- Unidades de Apoyo Administrativo.- Aquéllas que realizan funciones de tipo administrativo en apoyo del logro de los objetivos de las unidades sustantivas.

Las unidades podrán ser una Dirección General, una Dirección de Area, una Subdirección, un Departamento, etc. en el caso de que las unidades tengan asignados dos o más programas, el alcance de la revisión comprenderá la totalidad de los programas bajo la responsabilidad de la Unidad Auditada.

#### AUDITORIA A PROGRAMAS

El segundo nivel de la Auditoría Gubernamental es el de la Auditoría a Programas, que comprende la revisión del conjunto de funciones y actividades que integran un programa específico asignado a una o varias unidades.

En este caso se revisará aquel programa, subprograma, -- proyecto, etc., que esté establecido en la estructura programática del presupuesto excluyéndose los otros que pudieran estar bajo la responsabilidad de la misma unidad.

#### AUDITORIA DE ACTIVIDADES

El alcance que comprende este nivel de auditoría, está circunscrito a la revisión de aquellos aspectos que se identifiquen con el objetivo específico a examinar y que sean diferentes a unidades o programas por ejemplo, en el sistema descentralizado de pagos encontramos que en su funcionamiento intervienen varias unidades, que en determinados aspectos, tienen injerencia con el pago de remuneraciones al personal (Recursos Humanos, Contabilidad, Presupuesto, Cómputo, etc.).<sup>1º</sup>

#### CAPITULO IV

#### FUNCION DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR ECONOMICO-POLITICO.

La decisiva participación del Estado en el desarrollo -- económico, social y político del país, así como la magnitud y complejidad de sus acciones y estructuras administrativas, de mandan niveles cada vez más altos o elevados de eficiencia, - eficacia y congruencia en la ejecución de las actividades encomendadas al Sector Público.

Uno de los principios básicos en una sociedad democrática como la nuestra es el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal al contar con la Facultad - de aplicar los recursos públicos en la consecución de los objetivos nacionales, tiene la responsabilidad de rendir cuenta detallada de su gestión.

Con el desarrollo de mejores sistemas de evaluación y de control el Ejecutivo Federal podrá informar a la ciudadanía, - con mayor claridad, lo relativo a los montos y tipos de recursos utilizados, el grado de eficiencia y eficacia con que fue ron aplicados y su impacto en la consecución de los objetivos establecidos.

Con el Plan Global de Desarrollo se establece la correspondencia entre los grandes objetivos nacionales y las estrategias para alcanzarlos. Se da congruencia a los planes sectoriales y se fijarán las líneas generales de acción de las - dependencias y entidades públicas.

Con el Presupuesto por Programas se han logrado ubicar - los objetivos y definir las metas, así como los recursos que son necesarios para su logro e identificar a las unidades ad-

ministrativas responsables de su ejecución.

La corresponsabilidad en el ejercicio del gasto público pretende facilitar la operación de las dependencias y entidades, promoviendo una mayor eficiencia en la asignación y utilización de los recursos y una mayor eficacia en el logro de las metas, de esta manera se fortalece la vinculación y funcionamiento del esquema sectorial a través de una participación más activa y coherente de las tres instancias o niveles administrativos de acción de nuestro gobierno (Global, Sectorial e Institucional).

Con el objeto de fortalecer y complementar los mecanismos que mencionaremos, será necesario que sistemática y permanentemente se practiquen evaluaciones de las actividades realizadas, a fin de ratificar o rectificar el curso de las acciones. Estas evaluaciones permiten contar con un flujo constante de elementos de juicio que retroalimenten a los procesos de planeación, programación, presupuestación, información y control de las actividades públicas.

#### 4.1. ANALISIS DE LOS INSTRUMENTOS ACTUALES DE CONTROL Y EVALUACIÓN APLICADOS A LA S.H.C.P.

En la S.H.C.P. no existe un instrumento de control y evaluación expresado como tal, las funciones de evaluación y control se realizan por medio de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto que depende directamente de la Oficialía Mayor.

Esta Dirección General se encarga de evaluar bimestralmente las diferentes actividades o funciones que desempeñan las Subsecretarías, Procuraduría, Tesorería, así como de todas las que realizan las Direcciones y Subdirecciones que conforman a la S.H.C.P. en sí, con el objeto de que dichas actividades se desarrollen de acuerdo a los planes, objetivos y políticas que se tengan señalados.

#### 4.1.1. ANTECEDENTES DE LA DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO.

El principal antecedente que enmarca las funciones de esta Dirección surge con el Artículo Tercero del Acuerdo publicado en el D.O. 28-1-71, en el cual se establecen las bases - para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal.

A continuación se citará el Artículo Tercero de este - - Acuerdo:

"TERCERO.- Realícense los actos que legalmente procedan para que en las entidades a que se refiere este Acuerdo se establezcan Unidades de Organización y Métodos- (U.O.M.), con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del Titular de cada dependencia o del funcionario en el que éste delegue la autoridad en materia de coordinación, control,- evaluación y racionalización administrativa".

Posteriormente, con base al Acuerdo Núm. 101-002 de fecha 4-I-1977 se consideró la creación de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, con el propósito de apoyar las tareas de reforma administrativa que dentro del programa general de la Administración Pública Federal correspondieran a esta dependencia; en este sentido, se le encomendó proporcionar el apoyo técnico para la formulación, compatibilización, registro, control y evaluación de los programas, acciones y presupuestos de esta Secretaría, a fin de incrementar la eficiencia en el logro de sus metas.

Es así como la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto asume las funciones que tenía la Dirección de Presupuesto, Unidades de Organización y Métodos y Programación, las del Centro de Cómputo, las de la Unidad Coordi

nadora de Información y se le asignan las funciones de Auditoría Interna.

#### 4.1.2. OBJETIVO.

Contribuir al mejoramiento administrativo de la dependencia, asesorando a sus funcionarios y empleados, en aspectos de organización y procedimientos que permitan elevar de una manera sistemática y permanente la eficiencia de la entidad.

#### 4.1.3. FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO.

- Determinar las directrices, normas y criterios técnicos que permitan la preparación adecuada y uniforme de los programas de actividades y de los presupuestos de las unidades administrativas de la Secretaría y vigilar su aplicación.
- Establecer los sistemas y procedimientos para la formulación, ejercicio y control del presupuesto de la Secretaría, y vigilar los recursos que se apliquen a los programas autorizados.
- Integrar y consolidar los proyectos de programas y presupuestos de la Secretaría y los correspondientes a las entidades de la Administración Pública Paraestatal coordinada con ella.
- Establecer conforme a las disposiciones que señalan las unidades administrativas competentes, las normas y procedimientos para la operación del sistema de contabilidad, tanto del presupuesto de la Secretaría, como de sus activos, pasivos, patrimonios, ingresos, costos y gastos; así como someter a la superioridad informes y estados financieros.
- Establecer los sistemas de contabilidad de los ingresos federales, de los movimientos de fondos y de la deuda pública federal, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría responsable de dichas funciones.

- Requerir y analizar la información relativa al desarrollo - de los programas de la Secretaría con la intervención de la Dirección General de Crédito Público y de los órganos compe- tentes, la de las entidades del sector coordinado con ella, e informar al titular por conducto de la Unidad Administrativa adscrita, acerca del cumplimiento de los programas y - del ejercicio de los presupuestos correspondientes.
- Establecer y conducir la política de la informática de la - Secretaría en coordinación con los órganos internos para -- proporcionar apoyo administrativo en esta materia a las entidades de la Administración Pública Paraestatal coordinada- con ella.
- Prestar auxilio a la Dirección General de Crédito Público y demás órganos competentes, para que se establezcan las medi- das de organización, coordinación e integración que resul-- ten necesarias para que las entidades a las que se refiere- la fracción anterior cumplan sus programas.
- Asesorar al titular de la Secretaría por conducto de la Uni- dad Administrativa que quede adscrita de la política, direc- trices, normas y criterios técnicos de Reforma Administra-ti- va y conducir, controlar y evaluar su ejercicio.<sup>11</sup>

#### 4.1.4. ORGANOGRAMA DE LA DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO.

Como se puede apreciar en la figura Núm. 14, pág.120 esta Dirección está conformada por una Subdirección General y cinco Direcciones, (Programación, Organización, Presupuesto, Informática y Auditoría Presupuestal), además tiene una Subdi-- rección Administrativa que se encuentra ubicada entre la Di-- rección General y la Subdirección General, es decir se encuen- tra a nivel staff.

Las funciones que tiene esta Subdirección Administrativa son administrar y tramitar los servicios de apoyo administra- tivo que requieran las dependencias de la Dirección General;-



DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO

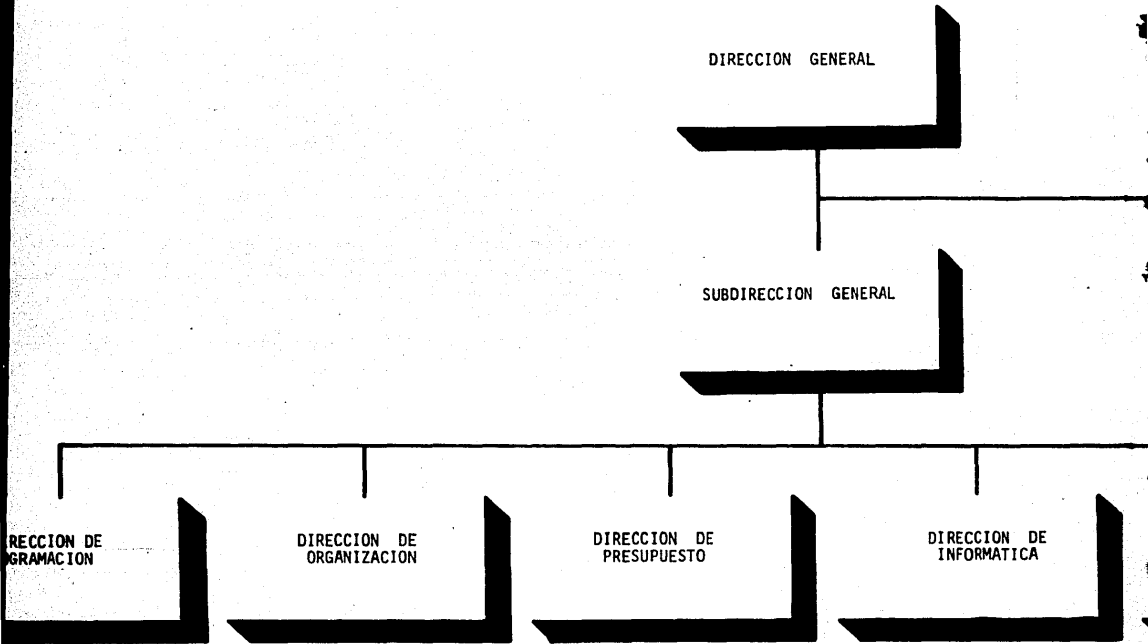


FIGURA 14

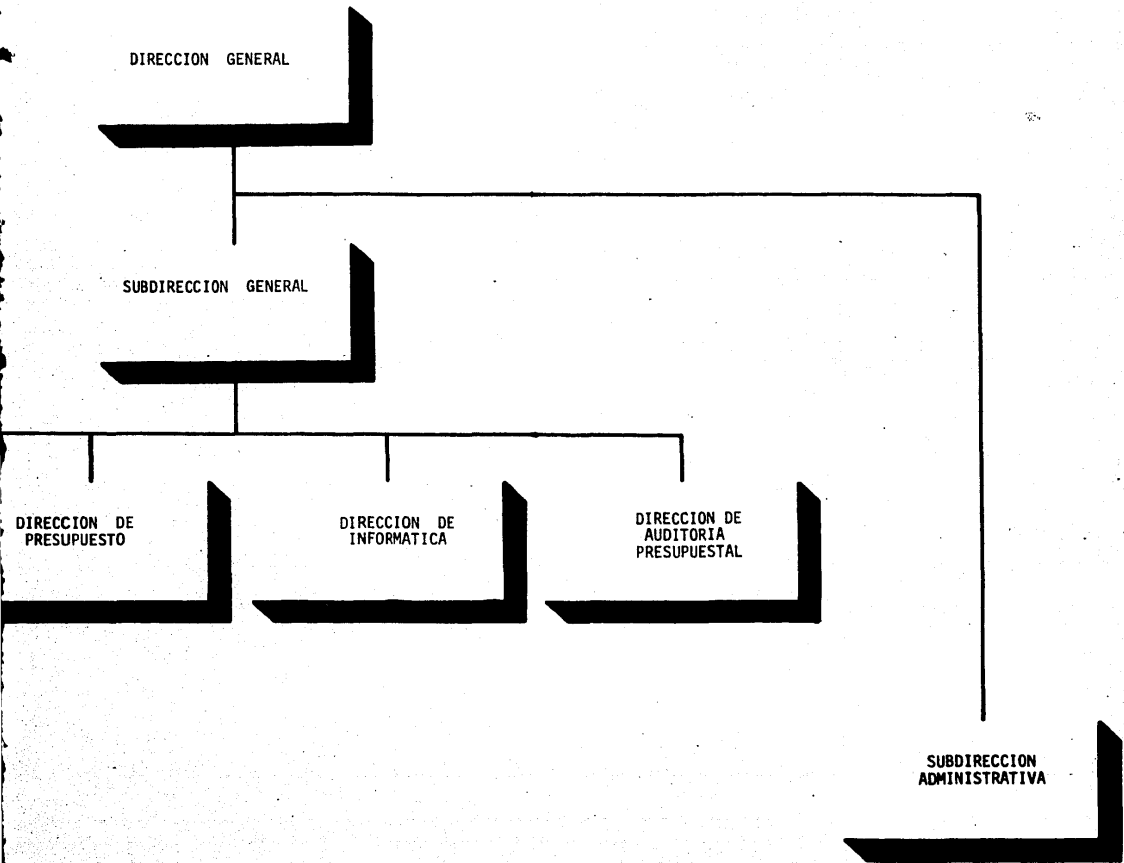


FIGURA 14

y la Subdirección General funge como auxiliar y representar a la Dirección General en todos aquellos asuntos que le sean encomendados por ésta.

#### 4.2. DIRECCION DE PROGRAMACION

##### - Funciones:

Asesorar a las unidades administrativas de la Secretaría en la formulación, control y evaluación de sus programas de -- trabajo, concentrar los proyectos correspondientes y consolidar el programa global de la Secretaría, así como supervisar los avances en su ejecución.

##### 4.2.1. SUBDIRECCION DE PROGRAMACION.

Auxiliar y representar a la Dirección en los asuntos que le sean encomendados.

##### 4.2.1.1. Coordinación de Programación para la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asesorar a las dependencias de la Subsecretaría del Ramo en la consolidación del sistema de programación y presupuestación, actualizar los instrumentos, normas y procedimientos para la formulación de los programas e integrar los informes sobre el grado de avance de las metas programáticas.

##### 4.2.1.2. Coordinación de Programación para la Subsecretaría de Ingresos.

Asesorar a las dependencias de la Subsecretaría de Ingresos en la consolidación del sistema de programación presupuestación, actualizar los instrumentos, normas y procedimientos para la formulación de los programas e integrar los informes sobre el grado de avance de las metas programáticas.

##### 4.2.1.3. Coordinación de Programación para la Subsecretaría de Inspección Fiscal.

Asesorar a las dependencias de la Subsecretaría de Inspección Fiscal en la consolidación del sistema de programación presupuestación, actualizar los instrumentos, normas y procedimientos para la formulación de los programas e integrar los informes sobre el grado de avance de las metas programáticas.

#### 4.2.1.4. Coordinación de Programación para la Oficialía Mayor.

Asesorar a las dependencias de la Oficialía Mayor en la consolidación del sistema de programación presupuestación, actualizar los instrumentos, normas y procedimientos para la formulación de los programas e integrar los informes sobre el grado de avance de las metas programáticas.

#### 4.2.1.5. Coordinación de Programación para el Sector coordinado.

Asesorar a las Entidades del Sector Coordinado con la Secretaría en la consolidación del sistema de programación presupuestación, actualizar los instrumentos, normas y procedimientos para la formulación de los programas e integrar los informes sobre el grado de avance de las metas programáticas.

#### - Organograma de la Dirección de Programación.

En la figura Núm. 15, página 123 podemos observar que éste, está integrado por una Dirección, de ésta se deriva la Subdirección de Programación, que a su vez está compuesta por cinco Coordinaciones, (del Ramo, de Ingresos, de Inspección Fiscal, de Oficialía Mayor y de Programación para el área del Sector Coordinado).

DIRECCION DE PROGRAMACION

DIRECCION

SUBDIRECCION DE PROGRAMACION

COORDINACION DEL RAMO

COORDINACION DE INGRESO

COORDINACION DE INSPECCION FISCAL

C  
DE O

FIGURA 15

DIRECCION DE PROGRAMACION

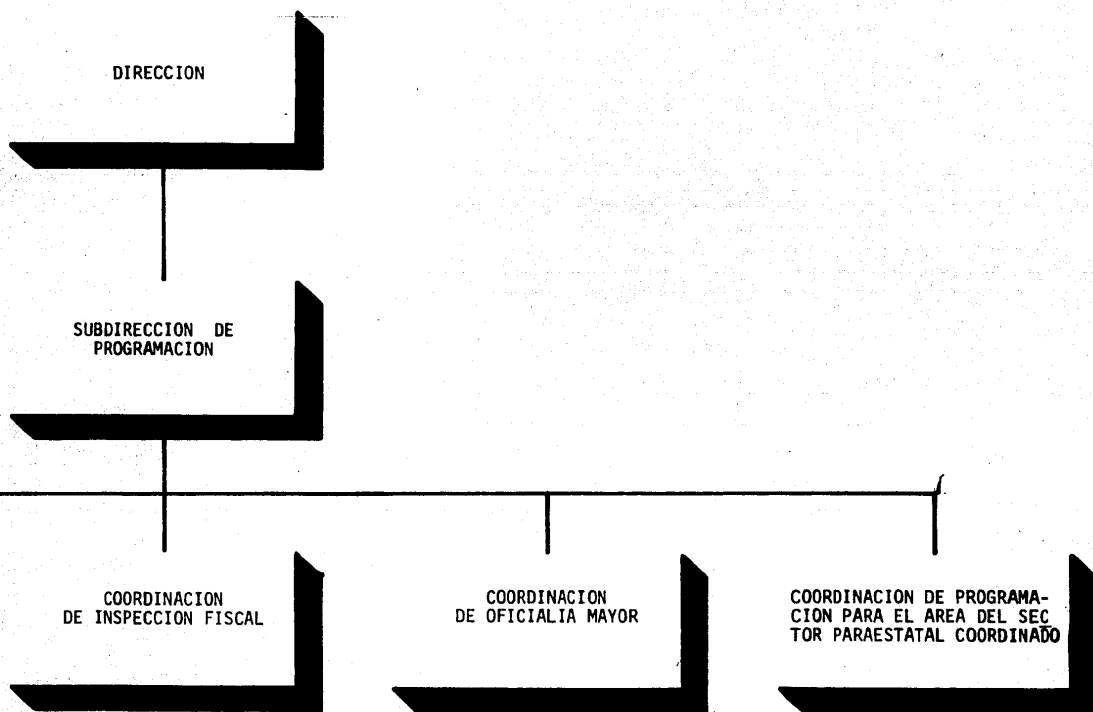


FIGURA 15

#### 4.3. DIRECCION DE ORGANIZACION.

##### - Funciones:

Definir la estrategia y políticas de reforma administrativa para la Secretaría y Entidades del Sector Coordinado, asesorarlas en su ejecución y evaluar sus resultados.

Dictaminar las modificaciones a la organización y sistemas de trabajo de la Secretaría y promover su mejoramiento administrativo.

##### 4.3.1. SUBDIRECCION DE ORGANIZACION.

Auxiliar y representar a la Dirección en los asuntos que le sean encomendados.

##### 4.3.1.1. Coordinación de Estudios de Organización para la Subsecretaría del Ramo, la Procuraduría Fiscal de la Federación y el Sector Coordinado.

Armonizar los programas hacendario y crediticio con la organización requerida e integrar el programa de reforma administrativa correspondiente.

Estudiar y proponer medidas de reforma administrativa para mejorar el desarrollo de los programas de trabajo en las áreas de su competencia.

Realizar el seguimiento y evaluación de las acciones de reforma administrativa programadas en las áreas de su competencia.

##### 4.3.1.2. Coordinación de Estudios de Organización para la Subsecretaría de Ingresos y la Tesorería de la Federación.

Estudiar y promover las medidas de reforma administrativa para mejorar el desarrollo de los programas de trabajo, en las áreas de su competencia.

Realizar el seguimiento y evaluación de las acciones de-

reforma administrativa programadas en las áreas de su competencia.

Armonizar los programas de Ingresos y Tesorería con la organización requerida e integrar el programa de reforma administrativa correspondiente.

#### 4.3.1.3. Coordinación de Estudios de Organización para la Subsecretaría de Inspección Fiscal.

Armonizar los programas de Inspección Fiscal con la organización requerida e integrar el programa de reforma administrativa correspondiente.

Estudiar y promover medidas de reforma administrativa -- tendientes a mejorar la organización y sistemas de trabajo en el área de su competencia, así como realizar el seguimiento y evaluación de las acciones programadas.

#### 4.3.1.3. Coordinación de Estudios de Organización para la Oficialía Mayor.

Armonizar los programas de apoyo administrativo con la organización requerida e integrar el programa de reforma administrativa correspondiente.

Estudiar y promover medidas de reforma administrativa -- tendientes a mejorar la estructura de organización y los sistemas de trabajo en el área de su competencia, así como realizar el seguimiento y evaluación de las acciones programadas.

#### - Organograma de la Dirección de Organización.

Como se podrá apreciar en la Figura Núm. 16, pág.126 ésta tiene una Subdirección de Organización, la cual cuenta con -- cuatro coordinaciones (del Ramo, de Ingresos, de Inspección Fiscal y de Oficialía Mayor).



DIRECCION DE ORGANIZACION

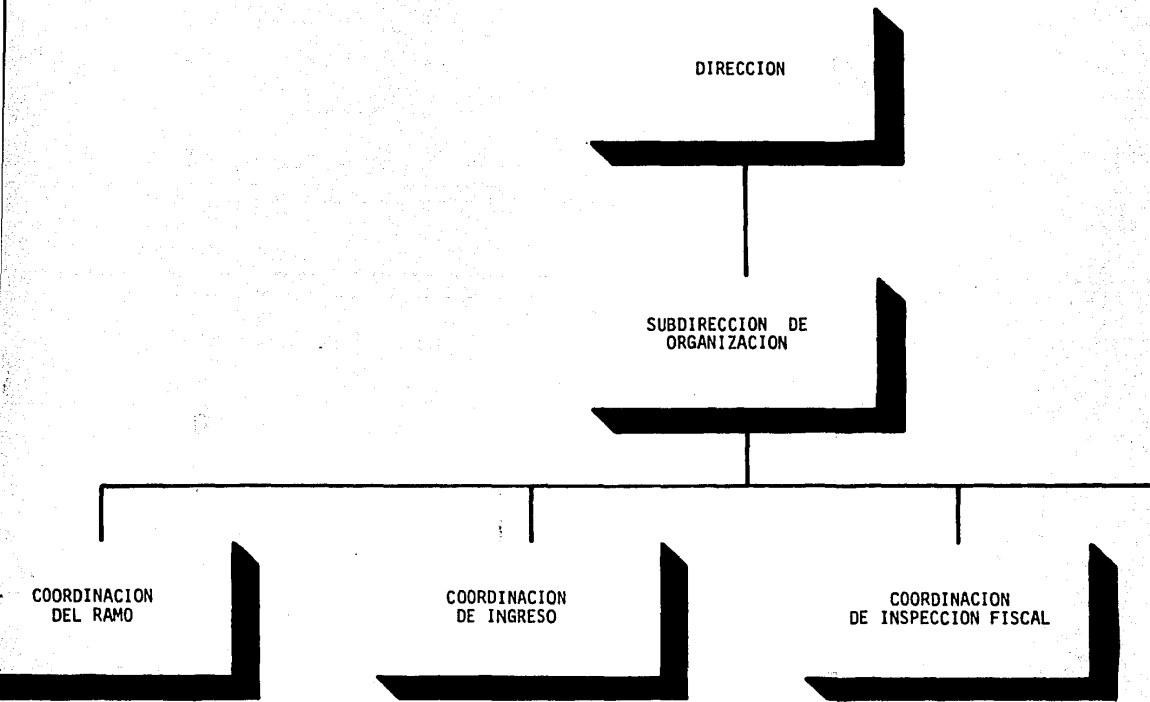


FIGURA 16

DIRECCION DE ORGANIZACION

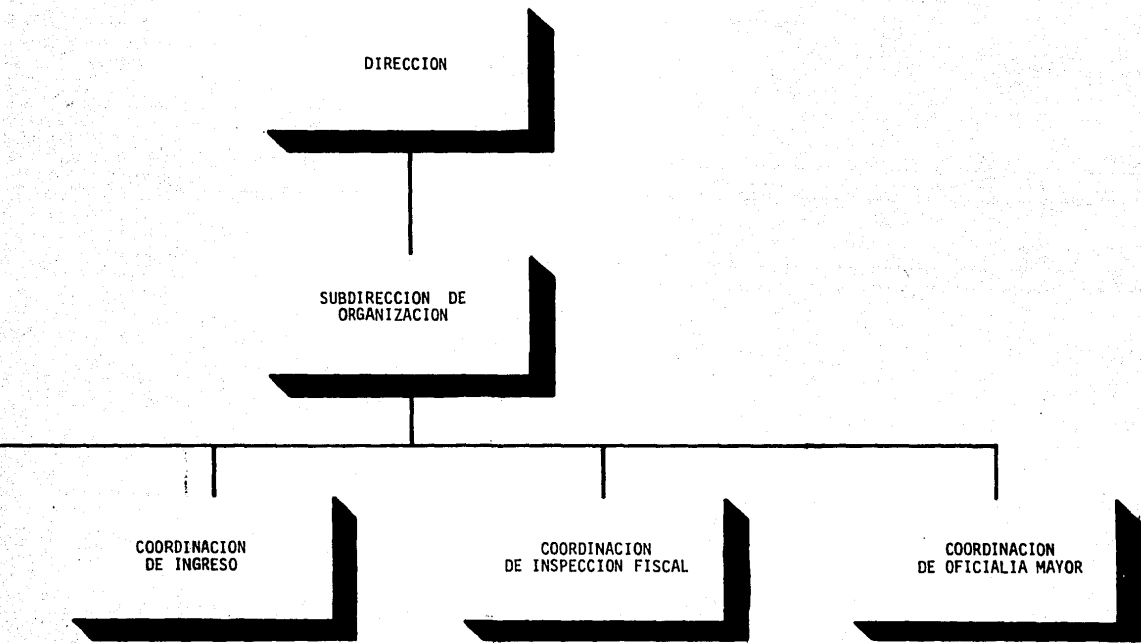


FIGURA 16

#### 4.4. DIRECCION DE PRESUPUESTO

- Funciones:

Formular el proyecto de presupuesto por programas anual de la Secretaría y determinar las normas y lineamientos de observancia general para su ejercicio.

Proponer los sistemas de contabilidad de ingresos federales, de movimiento de fondos y de deuda pública, así como consolidar los estados de resultados de las operaciones correspondientes.

Llevar la contabilización del presupuesto autorizado de la Secretaría.

##### 4.4.1. SUBDIRECCION DE PLANEACION Y COORDINACION DEL PRESUPUESTO.

Coordinar y supervisar los estudios presupuestales de -- las dependencias de la Secretaría.

##### 4.4.1.1. Coordinación de Estudios Presupuestales para la Subsecretaría del Ramo.

Estudiar, formular y proponer lineamientos y criterios - para la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, coordinar su formulación y consolidar la información resultante.

Asesorar a las dependencias de la Subsecretaría durante su ejercicio presupuestal, vigilando el cumplimiento de las - normas establecidas.

##### 4.4.1.2. Coordinación de Estudios Presupuestales para la Subsecretaría de Ingresos.

Estudiar, formular y proponer criterios y lineamientos - para la formulación del anteproyecto de presupuesto de la Subsecretaría de Ingresos, coordinar su elaboración y consolidar la información resultante, así como asesorar a las dependen-- cias del área durante el ejercicio de su presupuesto y vigi--

lar el cumplimiento de las normas establecidas.

#### 4.4.1.3. Coordinación de Estudios Presupuestales para la Subsecretaría de Inspección Fiscal.

Estudiar, formular y proponer criterios y lineamientos - para la formulación del anteproyecto de presupuesto de la Subsecretaría de Inspección Fiscal, coordinar su formulación y - consolidar la información resultante, así como asesorar a las dependencias del área en el ejercicio de su presupuesto y vigilar el cumplimiento de las normas establecidas en la materia.

#### 4.4.1.4. Coordinación de Estudios Presupuestales para la Oficialía Mayor.

Estudiar, formular y proponer criterios y lineamientos - para la formulación del anteproyecto de presupuesto de la Oficialía Mayor, coordinar su elaboración y consolidar información resultante, así como asesorar a las dependencias del - - área en el ejercicio de su presupuesto y vigilar el cumpli- - miento de las normas establecidas en la materia.

#### 4.4.2. SUBDIRECCION DE CONTROL PRESUPUESTAL.

Establecer criterios y mecanismos para el control de los compromisos presupuestales de la Secretaría, de la documentación de pago correspondiente y de la radicación de fondos.

##### 4.4.2.1. Unidad de Control Maestro

Identificar y registrar los compromisos presupuestales - de la Secretaría, integrar el archivo correspondiente y elaborar la calendarización de pagos fijos.

##### 4.4.2.2. Unidad de Viabilidad Operativa

Verificar el cumplimiento de registros de pago en la documentación comprobatoria, asignar y controlar las claves presupuestarias respectivas y elaborar las cuentas por liquidar-

certificadas para la liquidación de los compromisos.

#### 4.4.2.3. Unidad de elaboración y Seguimiento de Documentación de Afectación.

Elaborar, radicar y vigilar la tramitación de los documentos necesarios para la liquidación de compromisos.

#### 4.4.3. SUBDIRECCION DE CONTABILIDAD Y ESTADOS FINANCIEROS DEL RAMO VI.

Supervisar la formulación, codificación y registro de la documentación que en materia contable y presupuestal se lleve en el Ramo VI.

##### 4.4.3.1. Coordinación de revisión y codificación de documentos.

Efectuar la revisión de los documentos contables correspondientes al Ramo VI, codificar los compromisos contenidos y elaborar las pólizas necesarias para alimentar el registro directo.

##### 4.4.3.2. Coordinación de Contabilización.

Llevar a cabo la codificación para el cómputo de la información contable y verificar los saldos de la documentación que implique compromisos presupuestales.

##### 4.4.3.3. Coordinación de Registros.

Llevar el registro diario de las pólizas contables y obtener la balanza mensual de comprobación de saldos.

##### 4.4.3.4. Coordinación de Información Financiera y Presupuestal.

Generar y emitir los informes contables y financieros -- que requieran las diversas dependencias de la Secretaría y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

#### 4.4.4. SUBDIRECCION DE COORDINACION CONTABLE

Supervisar el funcionamiento de los sistemas contables - aplicados en la Secretaría y en su caso, promover la adecuación de los elementos que se requiera.

##### 4.4.4.1. Coordinación de Instrumentación de Sistemas Contables.

Promover y apoyar la mecanización de los registros contables y evaluar su operación.

Mantener actualizados los instrumentos establecidos para los sistemas contables del ramo y para las unidades que las operan.

##### 4.4.4.2. Coordinación de Análisis Financiero y Consolidación Contable.

Analizar y consolidar los estados financieros emitidos - por las Oficinas Centrales de Contabilidad de la Secretaría.

#### - Organigrama de la Dirección de Presupuesto.

En la Figura Núm. 17, pág. 131 está situada la Dirección de Presupuesto, cuenta con cuatro Subdirecciones (de Planeación y Coordinación del Presupuesto, de Control Presupuestal, de Contabilidad y Estados Financieros del Ramo VI y de Coordinación Contable), además está integrada por diez coordinaciones (del Ramo, de Ingresos, de Inspección Fiscal, de Oficina Mayor, de Revisión y Codificación de Documentos, de Contabilización, de Registros, de Información Financiera y Presupuestal, de Instrumentación de Sistemas Contables y por último de Análisis Financiero y Consolidación Contable; cuenta con tres unidades de apoyo.

DIRECCION DE PRESUPUESTO

DIRECCION

SUBDIRECCION DE PLANEACION  
Y COORDINACION DEL PRESU-  
PUESTO.

SUBDIRECCION DE  
CONTROL  
PRESUPUESTAL

SUBDIRECCION DE  
DAD Y ESTADOS  
DEL RAMO

COORDINACION  
DEL RAMO

UNIDAD DE  
CONTROL MAESTRO

COORDINACION DE  
CODIFICACION DE

COORDINACION  
DE INGRESO

UNIDAD DE  
VIABILIDAD  
OPERATIVA

COORDINACION  
CONTABILIZ

COORDINACION  
DE INSPECCION FISCAL

UNIDAD DE ELABORACION Y SE  
GUIMIENTO DE DOCUMENTACION  
DE AFECTACION

COORDINACION  
REGISTR

COORDINACION  
DE OFICIALIA MAYOR

COORDINACION DE  
FINANCIERA Y PRE

FIGURA 17

DIRECCION

DIRECCION DE CONTROL PRESUPUESTAL

SUBDIRECCION DE CONTABILIDAD Y ESTADOS FINANCIEROS DEL RAMO VI

SUBDIRECCION DE COORDINACION CONTABLE

UNIDAD DE CONTROL MAESTRO

COORDINACION DE REVISION Y CODIFICACION DE DOCUMENTOS.

COORDINACION DE INSTRUMENTACION DE SISTEMAS CONTABLES

UNIDAD DE CONTABILIDAD ANALITICA

COORDINACION DE CONTABILIZACION

COORDINACION DE ANALISIS FINANCIERO Y CONSOLIDACION CONTABLE

UNIDAD DE ELABORACION Y SEGUIMIENTO DE DOCUMENTACION AFECTACION

COORDINACION DE REGISTROS

COORDINACION DE INFORMACION FINANCIERA Y PRESUPUESTAL.



#### 4.5. DIRECCION DE INFORMATICA

- Funciones:

Formular y proponer normas y lineamientos para optimizar y racionalizar los recursos de informática de la Secretaría.

Proporcionar a las áreas de la Secretaría y Entidades Coordinadas que lo soliciten, servicios de computación electrónica y teleproceso.

##### 4.5.0.1. Departamento de Atención a Usuarios de las Subsecretarías de Ingresos e Inspección Fiscal y de la Tesorería de la Federación.

Atender los requerimientos que en materia de informática presenten los usuarios de las áreas de su competencia.

##### 4.5.0.2. Departamento de Atención a Usuarios de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Oficialía Mayor y de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Atender los requerimientos que en materia de informática presenten los usuarios de las áreas de su competencia.

##### 4.5.0.3. Centro de Documentación y Consulta.

Administrar y proporcionar el material técnico de consulta que requieran los usuarios de la Dirección.

#### 4.5.1. SUBDIRECCION DE PLANEACION Y DESARROLLO.

Diseñar y proponer políticas y lineamientos para el aprovechamiento racional de los recursos de informática, así como planear los requerimientos futuros en la materia.

##### 4.5.1.1. DEPARTAMENTO DE PLANEACION Y EVALUACION.

Elaborar estudios de viabilidad sobre los programas y requerimientos de apoyo que presentan los órganos usuarios a la Dirección, dictaminarlos, jerarquizarlos e integrar las bases de datos necesarias para su aplicación.

la realización de los sistemas diseñados.

- Organograma de la Dirección de Informática.

Esta Dirección se encarga de computarizar la información y de seleccionar la que no es computarizable para mandarla a los departamentos que les correspondan. Esta Dirección se divide en tres Subdirecciones (de Planeación y Desarrollo, de Producción y de Sistemas), éstas a su vez se subdividen en Departamentos (de Planeación y Evaluación, de Política de Informática, de Control, de Operación, de Soporte Técnico, de Desarrollo de Sistemas y de Programación). (Ver figura núm. 18, - pág. 135).

4.6. DIRECCION DE AUDITORIA PRESUPUESTAL.

- Funciones:

Ordenar y dirigir auditorías presupuestales tendientes a verificar el desarrollo de los programas y la correcta aplicación de los recursos autorizados a las dependencias de la Secretaría.

4.6.1. SUBDIRECCION DE AUDITORIA PRESUPUESTAL.

Coordinar y supervisar la realización de las auditorías e integrar los informes correspondientes.

4.6.1.1. Coordinación Operativa

Realizar las auditorías presupuestales programadas y autorizadas para el ámbito central y regional de la Secretaría.

4.6.2. SUBDIRECCION TECNICA.

Elaborar y proponer los programas generales y especiales para la práctica de auditorías presupuestales.

4.6.2.1. Coordinación Técnica

DIRECCION DE INFORMATICA

DIRECCION

SUBDIRECCION DE PLANEACION Y DESARROLLO

SUBDIRECCION DE PRODUCCION

SUBDIRECCION DE SISTEMAS

DEPARTAMENTO DE PLANEACION Y EVALUACION

DEPARTAMENTO DE CONTROL

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO DE SISTEMAS

DEPARTAMENTO DE POLITICA DE INFORMATICA

DEPARTAMENTO DE OPERACION

DEPARTAMENTO DE PROGRAMACION

DEPARTAMENTO DE SOPORTE TECNICO

FIGURA 18



#### 4.6.2.1. Coordinación Técnica

Dictaminar los resultados de las auditorías, revisiones e investigaciones practicadas por la Dirección.

- Organograma de la Dirección de Auditoría Presupuestal.

La figura Núm. 19, pág. 137 nos muestra una Dirección pequeña en lo que a Subdirecciones se refiere, ya que sólo cuenta con dos, (de Auditoría Presupuestal y Técnica), cada una - con su respectiva coordinación (Operativa y Técnica).

#### 4.7. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS ACTUALES DE CONTROL Y EVALUACIÓN APLICADOS A LA S.P.P.

La Secretaría de Programación y Presupuesto cuenta con un mecanismo coadyuvante de las acciones del Titular de la Secretaría, cuya finalidad primordial es obtener información suficiente y oportuna para planear y realizar el seguimiento de sus políticas e instrucciones, a efecto de lograr una mayor eficiencia en el flujo de decisiones administrativas de la Secretaría, se requiere la coordinación y la racionalización de las acciones que implican su ejecución a fin de lograr sus objetivos institucionales que se persiguen. La periodicidad -- con la que se realizan estas acciones de evaluación es trimestralmente efectuada por la Coordinación General de Control de Gestión de esta Secretaría, funge como Unidad de Asesoría y - Apoyo Técnico.

##### 4.7.1. ANTECEDENTES DE LA COORDINACION GENERAL DE CONTROL DE GESTION.

Para poder entender el significado de control de gestión, es indispensable definir las, analizar su contenido y situarlas en la práctica del Gobierno Federal.<sup>1,2</sup>

Gestión y gestionar, son palabras de origen remoto, que se han venido utilizando en el lenguaje corriente desde hace mucho tiempo como sinónimos de ocuparse, llevar y como la ac-

## DIRECCION DE AUDITORIA PRESUPUESTAL

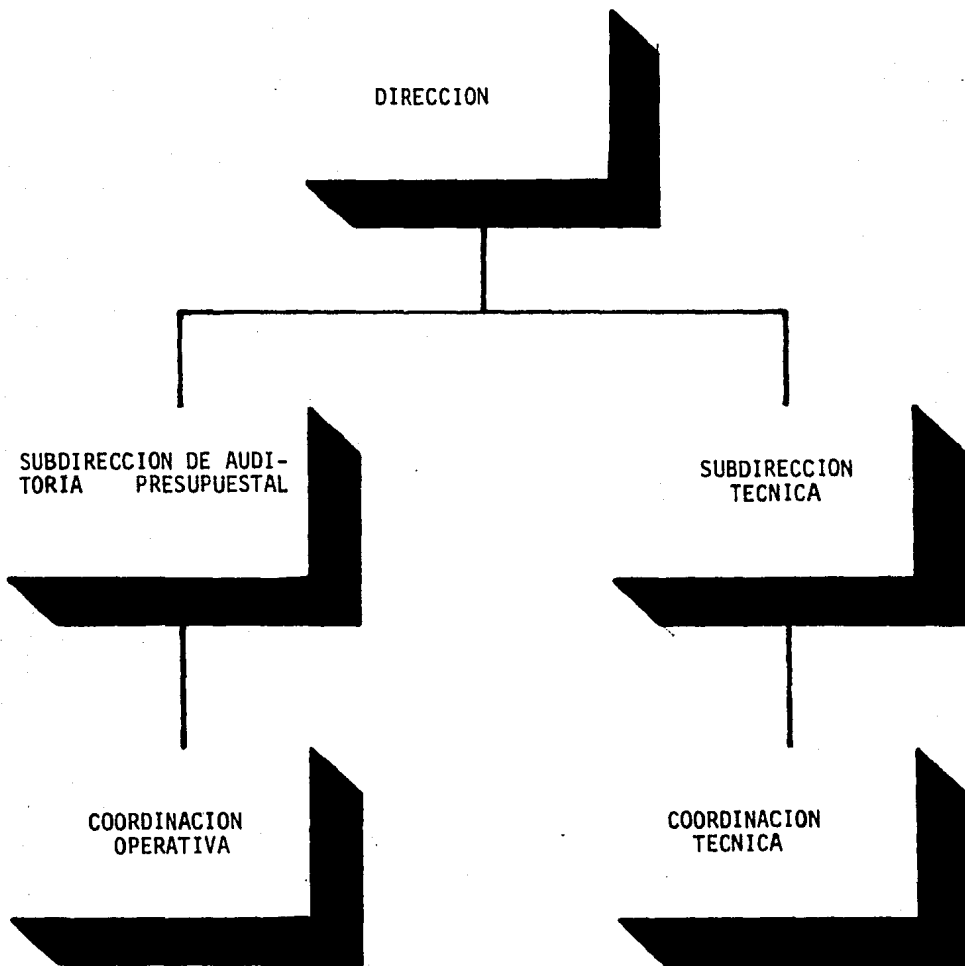


FIGURA 19

ción y efecto de administrar.

En su sentido más general controlar una situación significa dominarla, ser el más hábil, dirigirla en el sentido deseado. Aplicado a la Gestión el control tiene por meta la mejora de los resultados económicos definidos como sigue: Reducción de los costos e incremento de la rentabilidad.

El Control de Gestión en nuestro país surge de una necesidad del Gobierno Federal detectada por el Secretario de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el año de 1977.

Esta necesidad consistía en la falta de un mecanismo de control que regulara y evaluara las actividades que se realizan en dicha Secretaría, por lo tanto, no se conocía con exactitud la eficiencia con la que se desempeñaban estas actividades.

Fué así como las Unidades de Control de Gestión se im - plantaron en las diferentes Subsecretarías de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dando a conocer los resultados de sus evaluaciones a la Coordinación General de Control de Ges - tión.

#### 4.7.2. OBJETIVO DE LA COORDINACION GENERAL DE CONTROL DE GESTION.

Los responsables de las actividades relacionadas con el sistema de Control de Gestión de la Secretaría de Programa - ción y Presupuesto, deberán comprender la filosofía que dio - origen a su implantación, aplicando metodológicamente el pro - ceso vigente y aporten ideas para su optimización, con el propósito de que el mecanismo se transforme en una herramienta - de información eficiente para la toma de decisiones.

#### 4.7.3. FUNCIONES DE LA COORDINACION GENERAL DE CONTROL DE GESTION.

- Participar en la coordinación y ejecución de las distintas - acciones del proceso general de la Reforma Administrativa - de acuerdo a las atribuciones de esta Secretaría en esa ma -

teria.

- Dar seguimiento a los planteamientos de Reforma Administrativa interna que hagan acorde a la Secretaría con un modelo real y conceptual que deriva de su marco real.
- Coordinar los trabajos de las distintas Unidades Administrativas que intervienen por parte de esta Secretaría en la Comisión de Gasto Financiamiento e integrar un programa de información permanente y consistente para el titular de la Secretaría.
- Promover la coordinación de los trabajos relativos al Programa Presupuesto Anual.
- ✓ Promover las acciones jurídicas necesarias que sustenten y ordenen a las funciones sustantivas de la Secretaría.
- Consolidar y operar el mecanismo adecuado de seguimiento de los programas de trabajo sustantivo y de desarrollo de la Secretaría e instrumentar un sistema de información para los acuerdos del titular y el control de la ejecución de las instrucciones involucradas.
- Coordinar las acciones necesarias para integrar la memoria de la Secretaría.
- Proporcionar al titular de la Secretaría el apoyo y la asesoría técnica sobre asuntos encomendados específicamente.
- Promover e integrar el programa general de trabajo de la Secretaría y proceder a su seguimiento y permanente actualización.

#### 4.7.4. ORGANOGRAMA DE LA COORDINACION GENERAL DE CONTROL Y GESTION.

Esta Coordinación está ubicada a nivel staff, realizando funciones de asesoría y apoyo para el titular de la Secretaría.

Por lo que respecta a su estructura, (figura 20, pág. 140)



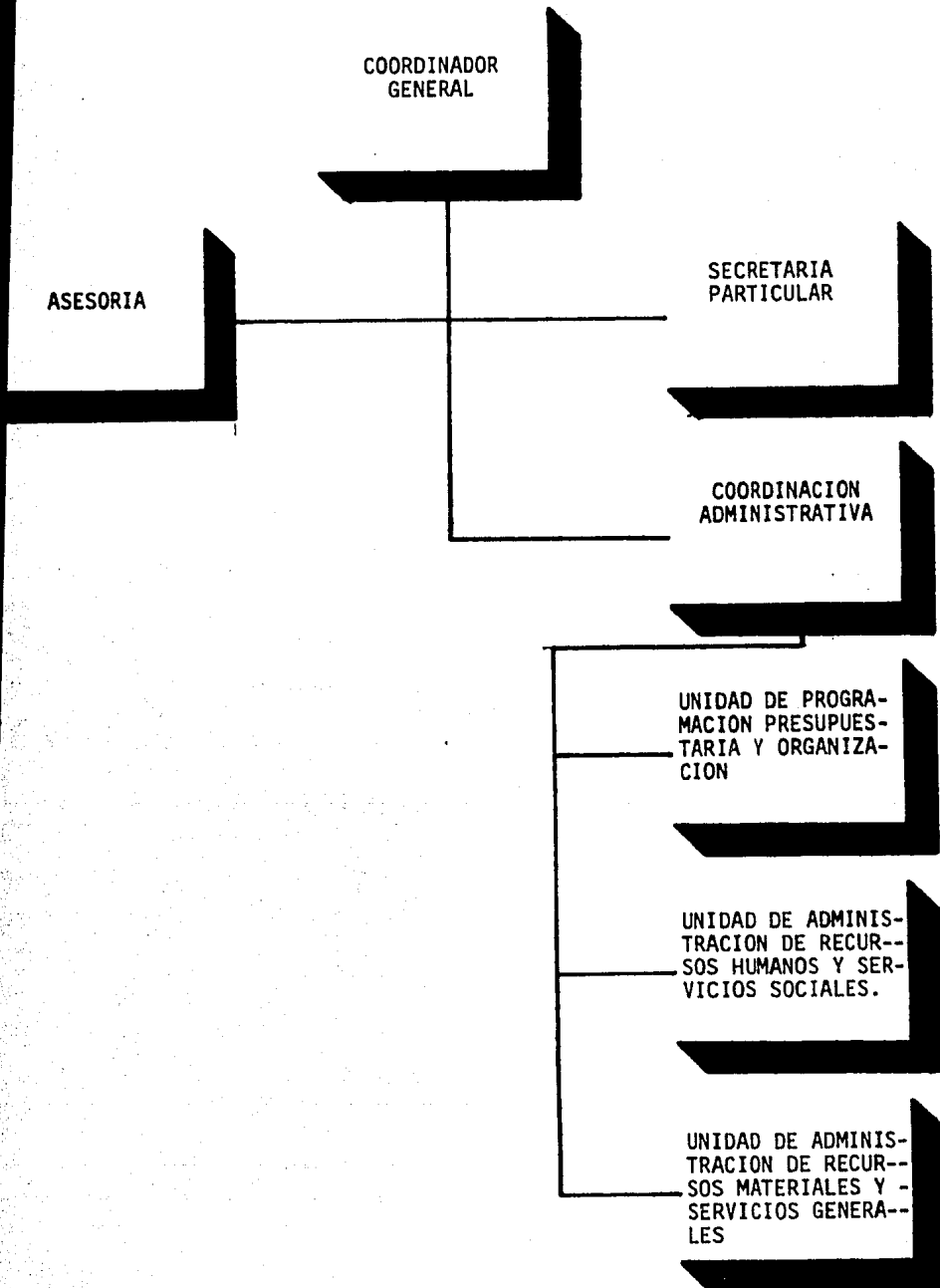


FIGURA 20

podemos observar que esta Coordinación es dirigida por un Coordinador General que se apoya en un departamento de asesoría, en una Secretaría particular y en una Coordinación Administrativa, esta última está integrada por la Unidad de Programación Presupuestaria y Organización, por la Unidad de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales y también -- por la Unidad de Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales.

De acuerdo a las características propias de la Coordinación General de Control de Gestión, podemos señalar que las - Unidades que integran la Coordinación Administrativa no cuentan con una estructura orgánica definida, ya que éstas no desempeñan unas funciones específicas, sólo realizan aquellas - que le son encomendadas por el Secretario, y de acuerdo, a -- las necesidades y tipo de actividad, estas funciones serán dirigidas a la Unidad respectiva para la ejecución de las mis-- mas.

## CAPITULO V.

PROPUESTA DE UN MODELO ORGANICO- FUNCIONAL DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACION Y CONTROL PARA EL SECTOR ECONOMICO-POLITICO.

A raíz del desarrollo social y económico del país, así como del creciente aumento en el Aparato Administrativo del Estado, surge la necesidad de establecer un mecanismo que realice actividades cuyo principal objetivo sea el de realizar funciones de Control y Evaluación.

Dicho mecanismo debe dar conformidad a las políticas, estrategias, prioridades, planteamientos y restricciones que para el logro de los objetivos y metas tenga el Gobierno Federal.

En consecuencia, debido a la necesidad que ha tenido el Gobierno de organizarse, hemos elaborado a nuestro juicio, la organización administrativa y operacional que al Gobierno se le exige, para que cumpla con su objetivo(s) preponderante(s) como son el desarrollo económico y social del país, funciones que pretendemos se reflejen en el Modelo propuesto, dado que es importante vigilar y controlar la adecuada aplicación de los presupuestos, funciones y actividades a que son acreedores las Secretarías del Sector Económico-Político (S.P.P. y S.H.C.P.).

Asimismo, dentro de este capítulo, se presentará una propuesta de Estructura Orgánico-Funcional para los mecanismos de Control y Evaluación compuesta por un objetivo, funciones de la Unidad y departamentos, además el organigrama respectivo.

### 5.1. OBJETIVO.

La Unidad Central Interna de Control y Evaluación lle -- vará a cabo la tarea de detectar deficiencias, modificar planes y programas, evaluar actividades y proponer alternativas, para una mejor ejecución de las actividades o funciones que se realicen dentro del Sector Económico-Político; asimismo, incrementar el desarrollo administrativo general de su organismo en una forma sistemática con el propósito de lograr una ma yor eficiencia dentro del mismo.

### 5.2. ORGANIGRAMA.

(Ver figura No. 21, pág.144).

En el organigrama No. 16 que presentamos en la pág. se observa que hay una Unidad Central Interna de Control y - Evaluación, que desempeñará las funciones de común acuerdo -- con los departamentos señalados. La creación del organigrama presentó ciertas dificultades ya que se tenía que buscar una estructura sencilla y práctica que contara con los departamentos básicos para lograr una mayor eficiencia de las actividades dentro de la Unidad.

Las funciones que realizan los departamentos son adecuadas ya que en toda Auditoría se debe planear lo que se va a - llevar a cabo, dicha planeación también incluirá la forma en que se recopilarán los datos para que éstos sean estudiados - por el departamento correspondiente, los analice detalladamente y pueda dictar un diagnóstico de la información obtenida. - Posteriormente, el Departamento de Ejecución y Verificación - podrá realizar un proyecto de control y evaluación que quede acorde con el diagnóstico presentado, además verificará que - una vez implantados los proyectos se desarrollen de acuerdo a lo planeado y asimismo se pueda corregir a tiempo cualquier - falla.

UNIDAD CENTRAL INTERNA DE CONTROL Y EVALUACION

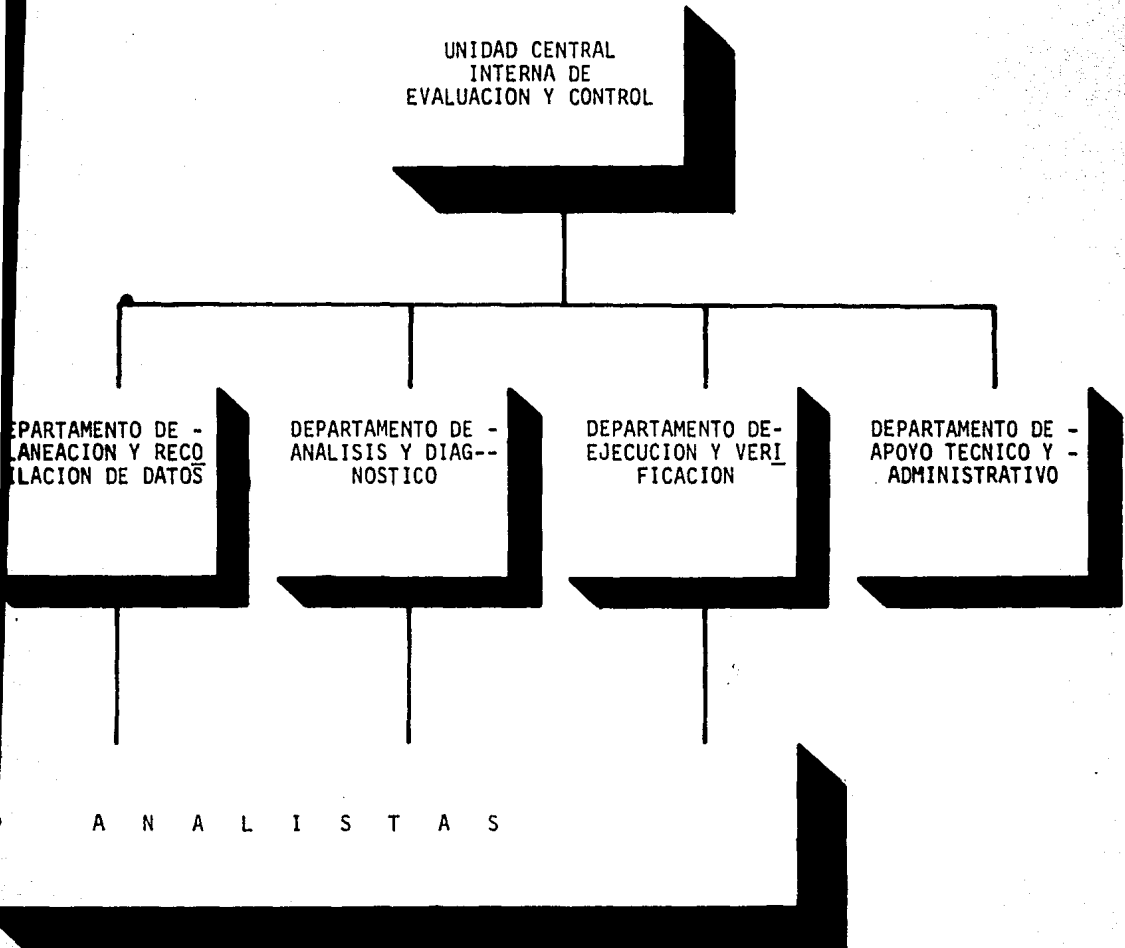


FIGURA 21

Las funciones que se mencionan son importantes porque se sigue una metodología adecuada para la realización de la Auditoría.

Además se cuenta con un departamento que proporciona todo el material administrativo, técnico y humano que requiera la Unidad.

### 5.3. FUNCIONES

#### 5.3.1. FUNCIONES DE LA UNIDAD CENTRAL INTERNA DE CONTROL Y EVALUACION.

- Participará en la planeación, coordinación e implantación de las actividades de Reforma Administrativa que coadyuven a los sistemas de control y evaluación gubernamental.
- Estudiará y analizará permanentemente la estructura y funcionamiento general de las Subsecretarías, Direcciones y subdirecciones que integran la entidad, con el fin de proponer la estructura orgánica de cada una de las Subsecretarías y sus posibles modificaciones.
- Diagnosticará y, en su caso diseñará y propondrá las técnicas y métodos que mejorarán los sistemas y procedimientos, también elaborará programas de evaluación que ayudarán a éstos a desempeñar mejor sus funciones.
- Elaborará en coordinación con las áreas de la entidad las normas que regulen el funcionamiento de los manuales administrativos existentes, además se observará la correcta aplicación y difusión de los mismos.
- Realizará estudios de evaluación administrativa a petición del Titular de la Entidad o a solicitud de las áreas interesadas con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- Por medio de los instrumentos de control interno supervisará

las funciones de las diferentes Subsecretarías que tiene a su cargo.

- Informar semestralmente al Titular de la dependencia sobre el resultado de las evaluaciones a las Subsecretarías, Direcciones y Subdirecciones que hayan sido objeto de investigación.

#### 5.3.2. DEPARTAMENTO DE PLANEACION Y RECOPIACION DE DATOS.

- Planeará, dirigirá y controlará las actividades de investigación.
- Colaborará en el programa de trabajo de la unidad referente a los proyectos encomendados para la mejor evaluación y control del Sector Económico-Político.
- Estudiará y analizará las técnicas más convenientes para la recopilación de información.
- Presentará un informe al Departamento de Análisis y Diagnóstico que contenga la información obtenida en el proceso de investigación.
- Realizará la Investigación documental y de campo que se requiera para el desarrollo de proyectos.

#### 5.3.3. DEPARTAMENTO DE ANALISIS Y DIAGNOSTICO

- Analizará el informe presentado para determinar la factibilidad y flexibilidad de los proyectos encomendados a la unidad.
- Analizará los sistemas de evaluación y control vigentes del Sector Económico-Político.
- Analizar el contenido de los informes derivados de la recopilación de datos y así emitir un diagnóstico acerca de los métodos de evaluación y control aplicados en la Unidad.
- Presentará un diagnóstico acerca de los métodos de evaluación y control que se practican en el Sector Económico-Político.

- Presentará un informe que contenga las posibles alternativas de solución para corregir las deficiencias o fallas encontradas en el estudio.

#### 5.3.4. DEPARTAMENTO DE EJECUCION Y VERIFICACION

- Diseñará sus propios programas de trabajo para la ejecución de los proyectos.
- Realizará los programas de trabajo que se le designen a la unidad, adecuándolos a las necesidades presentadas en el diagnóstico.
- Verificará que los proyectos asignados se lleven a cabo y los evaluará para determinar el grado de eficiencia con el que están trabajando.
- Presentará en combinación con el jefe de la unidad, la metodología aplicable para la implantación y ejecución de proyectos de evaluación y control.
- Supervisará la ejecución de los proyectos con el objeto de corregir fallas y desviaciones de los proyectos implantados con el nuevo sistema.

#### 5.3.5. DEPARTAMENTO DE APOYO TECNICO Y ADMINISTRATIVO.

- Llevar a cabo la planeación de los Recursos Humanos, diseñar y aplicar el sistema de administración de personal.
- Proporcionar los recursos humanos, técnicos y materiales que requiera la unidad.
- Realizar los cursos de capacitación para que el personal se mantenga actualizado.
- Participará en la planeación y control del presupuesto asignado a la Unidad.
- Proveer a los departamentos de la Unidad, de los materiales administrativos y equipo necesario para el desempeño de sus funciones.



## CAPITULO VI

### ANALISIS COMPARATIVO DEL MODELO PROPUESTO CON LOS INSTRUMENTOS ACTUALES DE CONTROL Y EVALUACION DEL SECTOR ECONOMICO-POLITICO.

El objetivo principal del presente Capítulo, tiene sus bases en el desarrollo de la investigación de campo realizada, es decir, se trata de presentar una descripción genérica de lo investigado, resaltando los puntos sobresalientes encontrados durante el proceso de investigación de que fueron objeto la S.H.C.P. y S.P.P., presentando una panorámica de lo que tiene cada una de ellas como instrumento de control y evaluación, sus diferencias, ventajas y desventajas.

Asimismo se presenta una descripción del Modelo Propuesto en el capítulo anterior, teniendo como referencia la necesidad encontrada durante la investigación de implantar un instrumento de control y evaluación para el sector de naturaleza específica y concreta, con sus respectivas ventajas y perspectivas.

Además se presenta un Análisis Comparativo de ambos modelos en el que se puede apreciar la utilidad que tiene lo que presentamos, y las diferencias de lo que actualmente funge como instrumento de evaluación, dando a notar que en realidad no tienen como principal función controlar y evaluar lo que se hace dentro de ambas Secretarías.

También resaltamos la Importancia que tiene la Reforma Administrativa dentro del Sector al que nosotros hacemos mención, porque consideramos que nuestro modelo serviría de apoyo dentro de la Administración Pública Federal, ya que éste ayudaría a un mejor desempeño de las actividades que se reali

zan dentro de la misma.

#### 6.1. SINTESIS DE LOS MODELOS ACTUALES DE CONTROL Y EVALUACION DE LA S.H.C.P. Y S.P.P.

Cualquier actividad que se realiza cuenta con un proceso y recursos para lograr un objetivo tiene que ser evaluada, -- pues de dicha evaluación dependerá el conocimiento del éxito o el fracaso de la misma.

La Administración Pública Federal en sus múltiples acciones a través de las dependencias y entidades en que se efectúan tiene la facultad de contar y aplicar los recursos que se le asignan, lo que implica que al terminarlas tenga que -- dar cuenta de ellos, así como las formas en que fueron utilizados. Por lo tanto, es necesario tener como instrumento de control y evaluación un Modelo que sea orgánico-funcional, es decir, un modelo sencillo en estructura y de fácil implantación, y que este Sector no cuenta con alguno que reúna este tipo de características.

De acuerdo a la investigación realizada, observamos que la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto dependiente de la S.H.C.P. no cuenta con un instrumento de control y evaluación expresado como tal, sino que por medio de informes bimestrales de las distintas Subsecretarías, se dan cuenta si se realizan los planes, se logran objetivos y se siguen las políticas señaladas; esta acción se basa en el Art. 3o. del acuerdo publicado en el D.O. 28-I-71 que entre otras cosas responsabiliza directamente al Titular de cada dependencia para coordinar, evaluar, controlar y racionalizar su administración. En el Acuerdo No. 101-002, de fecha 4-I-77 se le encomendó a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto proporcionar el apoyo técnico para evaluar la eficiencia de las metas programadas, asignándole además las funciones de Auditoría Interna. Dicho apoyo ayuda

nía a mejorar la administración con un personal ejecutivo y - administrativo capaz de llevar una organización con mejores - procedimientos hacia mejores resultados.

Al referirnos a las funciones de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (D.G.P.O.P.), notamos que en todas ellas su principal propósito está enfocado a la contabilidad, es decir, a la justificación de las cantidades que cada uno de los programas o actividades requirió en - las diferentes entidades; si esta justificación es plena ajustándose a los requisitos solicitados, dicha dirección da por hecho todo lo que se le informa, sin tomar en cuenta que ese - gasto realizado haya cumplido o no el objetivo propuesto.

A continuación mencionaremos las funciones principales - que corresponden a las cinco Direcciones que conforman la D.- G.P.O.P.

#### DIRECCION DE PROGRAMACION

Esta Dirección se encarga de asesorar la consolidación -- del sistema de Programación-Presupuestación, actualizar los - instrumentos, normas y procedimientos para la formulación de los programas e integrar los informes sobre el grado de avance de las metas programáticas de sus cinco coordinaciones: -- Del ramo, de Ingresos, de Inspección Fiscal, de Oficialía Mayor y de Programación para el área del sector coordinado.

#### DIRECCION DE ORGANIZACION

Sus principales funciones son: definir la estrategia y - políticas de Reforma Administrativa para la Secretaría y enti - dades del Sector coordinado, asesorarlas en su ejecución y -- evaluar sus resultados.

Por lo que se refiere a las funciones de sus cuatro coor - dinaciones, del Ramo, de Ingresos, de Inspección Fiscal y de - Oficialía Mayor son las siguientes: Armonizar los programas - hacendario y crediticio con la organización requerida e inte - grar el programa de Reforma Administrativa correspondiente, -

estudiar, proponer y promover medidas de Reforma Administrativa para mejorar el desarrollo de los programas de trabajo en las áreas de su competencia, así como realizar el seguimiento y evaluación de las acciones programadas.

#### DIRECCION DE PRESUPUESTO

Por lo expuesto anteriormente esta Dirección cuenta con cuatro subdirecciones y diez coordinaciones cuyas principales funciones son las de formular el proyecto de Presupuesto por Programa anual de la Secretaría, así como las políticas a seguir; proponer los sistemas de contabilidad de ingresos federales de movimientos de fondos y de Deuda Pública, también se ocupa de consolidar los estados de resultados de las operaciones correspondientes y llevar la contabilización del presupuesto autorizado de la Secretaría.

Entre las principales funciones de las cuatro subdirecciones y diez coordinaciones existentes están las de estudiar, formular y proponer criterios y lineamientos para la formulación del anteproyecto del presupuesto de las diferentes subsecretarías; asesorar a las dependencias del área en el ejercicio de su presupuesto y vigilar el cumplimiento de las normas establecidas en la materia; refiriéndonos en particular a la Subdirección de Control Presupuestal tiene la función de establecer criterios y mecanismos para el control de los compromisos presupuestales de la Secretaría de la Documentación de Pago correspondiente y de la radicación de fondos. Cuenta con tres unidades, la de Control Maestro que identifica y registra los compromisos presupuestales de la Secretaría, integra el archivo correspondiente y elabora la calendarización de pagos fijos; la unidad de viabilidad operativa verifica el cumplimiento de registro de pago en la documentación comprobatoria, asigna y controla las claves presupuestarias respectivas y elabora las cuentas por liquidar certificadas para la liquidación de compromisos y la unidad de elaboración y seguimiento de documentación y afectación que elabora, radica y vigila

la tramitación de los documentos necesarios para la liquidación de compromisos.

La Subdirección de Contabilidad y Estados Financieros -- del Ramo VI principalmente supervisa la formulación, codificación y registro de la documentación que en materia presupuestal se lleva en el ramo de producción, opera los mecanismos de cómputo electrónico, mantiene actualizado el sistema operativo, coordina y supervisa la actualización de normas y critérios técnicos, analiza, diseña, libera los sistemas susceptibles de ser computarizados y dictamina los resultados de las Auditorías, revisiones e investigaciones practicadas por la Dirección.

#### DIRECCION DE AUDITORIA PRESUPUESTAL

En esta Dirección se ordenan y dirigen Auditorías presupuestales y sus diferentes subdirecciones, coordinan y supervisan la realización de las mismas e integran los informes correspondientes. Además se elabora y proponen los programas para la práctica de Auditoría dictamina los resultados de las Auditorías, revisiones e investigaciones practicadas por la Dirección.

A continuación haremos una breve síntesis de las funciones que desempeña el instrumento de control y evaluación de la S.P.P. (Control de Gestión) dentro de la misma.

La Secretaría de Programación y Presupuesto y su titular cuentan con un mecanismo coadyuvante de acciones que tiene como fin obtener información suficiente y oportuna para ver si se siguen sus políticas e instrucciones con el objeto de lograr una mayor eficiencia en el flujo de decisiones administrativas. Se hacen trimestralmente las evaluaciones a través de la Coordinación General de Control de Gestión que funge como Unidad de Asesoría y Apoyo Técnico.

Como Control de Gestión se debe entender el dominio de una situación determinada en el aspecto administrativo para -

llevarla al éxito minimizando los gastos, mejorando los resultados económicos y mejorando la rentabilidad.

La necesidad que la Secretaría detectó en 1977, de que existiera un instrumento o mecanismo de Control de Gestión en nuestro país, que regulara y evaluara las actividades que se realizan en la S.P.P., hizo que se implantaran las Unidades de Control de Gestión de acuerdo al área en que se desarrollan las actividades que integran las diferentes Subsecretarías y cuyos resultados de sus evaluaciones se dan a conocer a la Dirección General de Control de Gestión que tiene como principal objetivo aplicar metodológicamente el proceso vigente, así como aportar ideas para su optimización, y así sea el mecanismo que se transforma en una herramienta de información eficiente para la toma de decisiones.

Entran las funciones de esta Coordinación General de Control de Gestión, se encuentra participar en la coordinación y ejecución de las distintas acciones del proceso general de la Reforma Administrativa, seguir sus planteamientos, coordinarlos trabajos e integrar un programa de información permanente y consistente para el titular de esta Secretaría. Además promueve las acciones jurídicas necesarias, coordina las acciones jurídicas para integrar la memoria de la Secretaría, proporciona al titular de la misma el apoyo y la asesoría técnica sobre asuntos encomendados específicamente.

## 6.2. SINTESIS DEL MODELO PROPUESTO PARA EL SECTOR ECONOMICO PROPUESTO.

En este estudio pretendemos contribuir a mejorar el manejo administrativo del Sector Económico Político, (S.P.P. y S.H.C.P.) coincidimos que nuestro estudio no es solamente concretarnos a obtener cifras y saber la manera en que fueron aplicadas, ya que sabemos la necesidad de analizar con profundidad la correcta aplicación del potencial humano, con técni-

cas y procedimientos que nos permitan desarrollar métodos y sistemas de control para los mismos no como factores productivos, sino como elementos donde se estudien dos factores importantes, la eficiencia y la eficacia.

Al desarrollar un modelo orgánico funcional pretendemos esclarecer el conjunto de tareas que se desarrollan en una economía como la de México. Dentro del Sector Económico Político existen actividades específicas y por tal motivo objetivamente fundamentadas, de ahí la inquietud de contar con un mecanismo que las evalúe una vez que han sido implantadas.

El modelo que nosotros proponemos es sencillo, consideramos que cuenta con los elementos necesarios para que en el momento en que se requiera analice todo tipo de actividades en base a un plan de trabajo definido con el que cuenta el modelo propuesto:

1. El modelo cuenta con un objetivo definido, preciso, claro y concreto de lo que el modelo pretende alcanzar con su implantación.

2. Especificamos el conjunto de tareas o actividades que deben realizarse para darle la progresión necesaria al plan de trabajo.

3. Cuenta con una estructura mínima pero indispensable, para ejecutar las actividades inherentes a su naturaleza.

Dentro del modelo propuesto encontramos que su principal objetivo es detectar deficiencias, modificar planes y programas, evaluar actividades y proponer alternativas para una mejor ejecución de las actividades o funciones que se realizan dentro del Sector Económico Político, asimismo incrementar el desarrollo administrativo general de su organismo en una forma sistemática con el propósito de lograr una mayor eficiencia dentro del mismo.

Las funciones básicas que pretendemos se realicen en la Unidad Central Interna de Control y Evaluación son participar

en la planeación, coordinación e implantación de las actividades de Reforma Administrativa que coadyuven los sistemas de control y evaluación gubernamental; estudiar y analizar la estructura y funcionamiento de las Subsecretarías, Direcciones y Subdirecciones que la integran con el objeto de realizar modificaciones.

Diagnosticar, diseñar y proponer técnicas y métodos, así como programas de evaluación. La Unidad Central en coordinación con las áreas de la entidad elaborara normas que regulen el funcionamiento de los manuales administrativos, su correcta aplicación y difusión; además, hará las evaluaciones administrativas a petición del titular de la entidad o a solicitud de las áreas interesadas, supervisar las funciones de las diferentes Subsecretarías, Direcciones y Subdirecciones e informar semestralmente al titular de la entidad.

La estructura que presenta la Unidad en cuanto a la integración de sus departamentos está enfocada a seguir una secuencia metodológica tanto para su funcionamiento como para su diagnóstico.

En primer lugar planeará, dirigirá y controlará las actividades de investigación, buscando las técnicas más convenientes para la recopilación de información que dará pie a un análisis y a un diagnóstico.

Teniendo el mencionado diagnóstico, se podrán diseñar los programas de trabajo para la ejecución del proyecto, los cuales al realizarse serán evaluados para determinar el grado de eficiencia con el que están trabajando, lo que permitirá corregir fallas y desviaciones de los mismos evitando así fugas de recursos y pérdidas de tiempo que en un momento dado resulten de un programa no funcional.

En este modelo es muy importante el aspecto de Recursos Humanos ya que sin un personal capaz de manejar aspectos técnicos y materiales traerá una deficiencia en la ejecución de cualquier actividad, de tal forma que las actividades que in-



volucren el manejo de personal estarán relacionadas con el departamento de apoyo técnico y administrativo, el que a su vez participará en la planeación y control del presupuesto asignado a la Unidad, además de suministrar a los otros departamentos el material necesario para el desempeño de sus funciones.

La Unidad Central Interna de Control y Evaluación estará a un nivel staff, lo cual le permitirá presentar estudios examinados al mejoramiento de los sistemas y procedimientos administrativos existentes al titular de la entidad para la toma de decisiones del mismo.

Por último podemos mencionar que a pesar de ser un modelo sencillo, creemos que a nuestro juicio servirá de apoyo para que el Sector Económico Político funcione adecuadamente dada la magnitud, complejidad e importancia del mismo para el país.

### 6.3. ANALISIS COMPARATIVO DEL MODELO PROPUESTO CON LOS MODELOS ACTUALES.

Este análisis nos muestra algo muy relevante que debemos señalar, los sistemas que existen actualmente no controlan ni evalúan y nuestro Modelo está encargado exclusivamente de eso (Controlar y Evaluar). Solamente se analizaron algunos puntos que a nuestro criterio consideramos importantes, tales como diferencias, ventajas y desventajas de las técnicas y procedimientos de evaluación con que contaban las Secretarías -- del Sector Económico-Político (S.H.C.P. y S.P.P.) con nuestro modelo; que aprovechamos de ellos para fundamentar el nuestro y en el que pretendemos que se mejore el control de actividades.

Lo único que se puede considerar como mecanismo de evaluación y control es lo siguiente:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO.

- Evalúa únicamente todo lo referente a la contabilidad de la Secretaría, es decir, sólo cuantifica y evalúa las actividades a las que se les asigna presupuesto, sin determinar si esos recursos son aprovechados o no. Este tipo de restricciones origina que sólo se presenten informes de lo que se gastó y en qué, pero el informe no incluye si los objetivos se lograron o no.
- En cuanto a la participación de la D.G.P.O.P. en la toma de decisiones encontramos que por su ubicación (Nivel Direcciones Generales) está restringida, a pesar de esta ubicación no puede presentar proyectos de mejoras sin autorización de la Oficialía Mayor.

Esta Dirección no tiene como principal función evaluar y controlar ya que NO es el departamento encargado de hacer esas funciones ni existe otro al que se le puedan aplicar las mismas, por lo tanto, si esa no es su principal función ni es el departamento adecuado no es posible que se pueda desempeñar lo que nosotros proponemos.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. COORDINACION GENERAL DE CONTROL DE GESTION.

- Realiza evaluaciones dentro de la Secretaría pero única y exclusivamente las que el Secretario designa, ya que esta coordinación funge como unidad de asesoría y apoyo técnico para el Titular.
- Como en la Secretaría anterior, podemos mencionar que tampoco tiene como función principal evaluar y controlar las actividades que dentro de la Secretaría se desenvuelven.
- Las evaluaciones que se hacían trimestralmente no servían de nada, ya que el período de tiempo no era confiable pues no se terminaban las actividades programadas cuando ya se -

Lo anterior nos puede dar una idea de las deficiencias - en el aspecto de control y evaluación del Sector Económico-Político. Así quedan expuestas algunas de las diferencias que a nuestro criterio son importantes. Enseguida veremos y analizaremos las ventajas del Modelo Propuesto por nosotros.

10. Existencia de departamento encargado de vigilar, controlar y evaluar a todos los diferentes departamentos que integran a ambas Secretarías.
20. Personal capacitado para desempeñar esas funciones.
30. El tiempo de evaluación sería de seis meses.
40. No se requiere demasiado personal para trabajar.

Como se puede observar son cuatro ventajas principales - que se pueden aprovechar sabiendo aplicar el modelo a las diferentes áreas que sea necesario auditar.

A continuación se citarán las dos posibles desventajas - que puede presentar el modelo:

10. No se cuenta con la experiencia suficiente para poder -- aplicar nuestro modelo de Auditoría Administrativa por - lo que no es posible observar unos resultados óptimos en poco tiempo.
20. Estamos situados en un nivel staff que no nos permite to mar una decisión en un momento dado, a menos que el Titu lar así lo ordene.

#### 6.4. IMPORTANCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO CENTRO DE APOYO DEL MODELO PROPUESTO.

Racionalizar la Administración Pública es lograr una mayor congruencia de sus acciones para alcanzar la máxima efica cia con eficiencia y productividad, esto es posible a través - del uso de medios de producción más eficaces, pero el éxito - reside en elevar la capacidad personal de quienes trabajan.

Este esfuerzo racionalizador no puede quedar al libre arbitrio de cada institución, puesto que no se garantizaría la orientación unificada y necesaria para el buen logro de una reforma global y profunda de la Administración Pública.

Estas consideraciones han llevado a la instrumentación del Programa de Reforma Administrativa, que surge como recurso efectivo para unificar esfuerzos en torno a los objetivos trazados por el Gobierno Federal.

La Reforma Administrativa es un proceso permanente, deliberado, sistemático, institucional tendiente a mejorar la Administración Pública para que ésta pueda servir como un instrumento del Estado en las tareas de promoción y dirección del desarrollo del país hacia el modelo que aspiramos.

Del análisis de los elementos que integran el concepto anterior se puede llegar a una mejor comprensión del programa de Reforma Administrativa:

Es un proceso porque implica una secuencia de decisiones para las acciones de Reforma, cada decisión es importante, pero requiere de recursos y negociaciones diferentes por lo que se establece una jerarquía.

Es permanente, pues las tareas de programación económica, política, regulativa y social que realiza el Estado son continuas. La Administración Pública debe dar diariamente respuesta adecuada a las demandas de política integral de desarrollo.

Es deliberada, porque el crecimiento explosivo de la población, la expansión y diversificación de nuestra economía, la creciente complejidad de sus problemas y, en general, las nuevas necesidades y demandas, llevaron a las autoridades a emprender un esfuerzo de modernización de la Administración Pública Federal.

Es sistemática, porque las acciones propuestas responden a un ordenamiento lógico que se apoya en los principios de las ciencias y técnicas administrativas.

Es institucional, porque desde 1965, con la creación de la Comisión de la Administración Pública se sientan las bases del programa a partir de 1971, se comenzó a propiciar una amplia participación entre funcionarios públicos y sectores organizados de la población lo que propició una amplia base institucional a la Reforma Administrativa.

El modelo operativo-funcional basado en este programa de Reforma Administrativa se propone:

- Incrementar la eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad mediante la evaluación y control de actividades del Sector Económico-Político.
- Simplificar los procedimientos y métodos de trabajo.
- Propiciar un cambio de actitudes en los trabajadores al servicio del Sector a través de la participación y desarrollo de personal.
- Facilitar el desarrollo de las habilidades y destrezas que posee el trabajador para estimular su productividad.

La eficiencia se refiere al uso racional de los medios - por parte del Sector, con el propósito de alcanzar objetivos concretos. Una mayor eficacia del Sector Económico político-se traduce en el cumplimiento de los fines políticos y sociales que la nación se ha planteado como necesarios y deseables.

En suma el modelo propuesto basado en la Reforma Administrativa busca:

Instrumentar un proceso de evaluación y control participativo, programático, comprensivo, permanente y de estrategia flexible para conseguir una respuesta de adaptación orgánica de la maquinaria existente en la Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público que -- permita hacer frente a las necesidades y demandas del Gobierno Federal.

#### 6.5. PAPEL QUE DESEMPEÑA LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA COMO HERRAMIENTA DEL MODELO PROPUESTO.

La propuesta del Modelo de control y evaluación para la S.H.C.P. y S.P.P. tiene sus bases no sólo en la necesidad, de su implantación encontrada en el proceso de investigación, si no también, en la necesidad de que este tipo de actividades - de evaluación y control cuenten con una técnica y metodología definida, de tal forma que la estructura, funcionamiento, procedimiento y ejecución del modelo tenga como referencia principal la metodología que se aplica en cualquier proceso de auditoría administrativa.

Ahora bien el papel que desempeña la auditoría adminis--trativa dentro del modelo es importante, dado que esta técnica comprende la realización de un examen detallado de las diferentes áreas que pueden ser objeto de estudio, tomando en - cuenta la magnitud, naturaleza y complejidad del área y operaciones a examinar, así como la importancia que tiene en relación con la propia dependencia y en este caso las que conforman el sector económico político.

La auditoría administrativa como una herramienta principal del Gobierno Federal en el proceso de racionalización, -- distribución y optimización de recursos es sin duda alguna el propósito esencial del modelo, su aplicación dentro del Sector Económico Político trae como consecuencia el mejor desa--rrollo del mismo, porque es mediante esta técnica como se llega a detectar fallas, deficiencias e irregularidades, así como plantear diferentes alternativas de solución a este tipo - de problemas.

Por otra parte la diversidad de actividades que tienen - que realizarse para lograr los objetivos y metas de los pro--gramas del Sector requieren que los analistas miembros del modelo cuenten en conjunto con los conocimientos multidisciplinarios necesarios, y por lo tanto el equipo de analistas debe contar con profesionistas especializados.

El analista para tener la disposición necesaria, debe -- contar con la iniciativa, dinamismo y motivación que le permitan desarrollar su trabajo. Su preparación está determinada por el conjunto de conocimientos obtenidos en las instituciones educativas, mismos que debe mantener actualizados con una capacitación continua, mediante su participación en cursos, - seminarios, etc.

Esta participación le permitirá conocer nuevos conceptos de aplicación en cuanto a sistemas, principios y normas que - tengan relación con la práctica de su actividad. Este conjunto de conocimientos permite al analista lograr independencia para emitir juicios objetivos con absoluta libertad de criterio, sin ser influenciado por terceros, ya que el analista es tá obligado a cumplir con los códigos de ética profesionales emitidos por su profesión y tener una actitud positiva y cons tructiva, por la importancia de su actividad y el manejo de - la información obtenida en el desarrollo de su trabajo es necesaria su buena formación profesional.

En resumen podemos decir que la dinámica de nuestro país y sus potencialidades nos obliga a actuar con iniciativa, sen cillez y flexibilidad, características que pretendemos alcanzar con la implantación del modelo basado en la técnica de la auditoría administrativa, porque en la actualidad no nos pode mos dar el lujo de esperar hasta disponer de sistemas sofisti cados o ideales; se pretende actuar con rigor técnico y constancia en el trabajo y planeación de programas preocupándonos por consolidar lo ya alcanzado sin cambiarlo o eliminarlo.

El papel que se pretende alcanzar con las funciones de - evaluación y control requiere de un proceso de concientiza- - ción, participación y comprensión del complejo número de va- - riables sociales y humanas que entran en juego no sólo en las entidades del Sector Económico Político, sino en toda la Admi nistración Pública Federal.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Después de haber realizado las investigaciones referentes al tema objeto de estudio, nos hemos concretado a dar las conclusiones que arrojaron las mismas y que son en parte el resultado de un análisis comparativo de los mecanismos actuales de control y evaluación y del modelo que a nuestro juicio proponemos.

Además, creímos conveniente exponer después de cada conclusión una sugerencia que permita solucionar cada uno de los aspectos estudiados, haciendo notar que pueden estar sujetos a modificaciones, según el caso.

**CONCLUSIONES:** Al programa de reforma administrativa no se le da la importancia debida dentro del Sector Económico Político (S.H.C.P. y S.P.P.) en aspectos de control y evaluación.

**RECOMENDACIONES:** Incluir en los programas y planes, sistemas -- que controlen y evalúen la eficiencia de su -- personal y la eficacia en el desempeño de sus funciones.

**CONCLUSIONES:** La información básica del Sector Económico-Político (S.H. C.P. y S.P.P.) no existe en lugares accesibles al público y la que hay no es -- confiable porque no está actualizada.

**RECOMENDACIONES:** Mantener actualizados los centros de consulta e información en lo que se refiere al Sector Eco



nómico-Político, capacitar e informar al personal que trabaja en las mismas.

**CONCLUSIONES:** La Auditoría Administrativa ofrece conceptos y sugerencias sobre las áreas que se van a evaluar y que nos permiten tomar decisiones para una mejor aplicación de recursos.

**RECOMENDACIONES:** Aplicar verazmente los conceptos de Auditoría Administrativa para lograr eficiencia y eficacia en los objetivos propuestos.

**CONCLUSIONES:** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no tiene un instrumento definido que realice el control y evaluación de las funciones que se hacen dentro de la propia Secretaría.

**RECOMENDACIONES:** Contar con un órgano para corregir errores y mantener aciertos en el momento adecuado, lo que redituará mayor eficiencia y eficacia en las metas de la Secretaría.

**CONCLUSIONES:** En la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto se realizan actividades de control y evaluación pero la mayoría de ellas son vistas desde el punto de vista Financiero-Contable.

**RECOMENDACIONES:** Las actividades financieras como las administrativas deben evaluarse sistemáticamente para lograr maximizar los resultados.

**CONCLUSIONES:** La S.P.P. a pesar de contar con un Departamento de Control de Gestión no lleva a cabo las funciones de control y evaluación, ni cuenta con una metodología adecuada para rea

lizar dichas actividades.

**COMENDACIONES:** Implantación del modelo propuesto, ya que cuenta con una metodología y funciones específicas de control y evaluación.

**CONCLUSIONES:** La Unidad de control y evaluación propuesta será el medio para resolver problemas administrativos detectados en su entidad y un fin para conseguir la eficacia y eficiencia en las operaciones efectuadas por sus empleados.

**COMENDACIONES:** Tratar de implantar unidades de control y evaluación en las entidades de la Administración Pública bajo la dirección de profesionales, o bien fomentar la capacitación del personal por parte del Gobierno.

**CONCLUSIONES:** La Unidad de control y evaluación es un órgano de asesoría para su entidad encargada de analizar y proponer medidas que racionalicen los recursos y optimicen las funciones de sus empleados. Como órganos asesores, no tienen autoridad.

**COMENDACIONES:** Sería conveniente realizar una investigación cuyo propósito principal será el de definir la conveniencia de que las unidades de control y evaluación tengan autoridad sobre los órganos que conforman la entidad.

**CONCLUSIONES:** La falta de una estructura orgánica definida como mecanismo de control y evaluación ha provocado ineficacia en los sistemas y

procedimientos, así como el mal aprovechamiento de los recursos.

**RECOMENDACIONES:** La estructura orgánica de la Unidad de control y evaluación propuesta es una gafa para los interesados en esa área, por su objetivo principal, ya que puede adaptarse a -- las necesidades de la entidad y a los recursos con los que se cuenta.

**CONCLUSIONES:** El principal problema al que se enfrentan -- los organismos que implantan unidades de control y evaluación es la resistencia del personal, a ser evaluado, situación que fre na al máximo su implantación.

**RECOMENDACIONES:** La resistencia del personal a ser evaluado, debe minimizarse proporcionándoles información sobre la utilidad que brinda esta unidad no sólo a la entidad, sino también al -- desarrollo eficaz de sus actividades.

Los resultados obtenidos durante el proceso de investigación, nos permiten determinar, que el planteamiento de nuestra hipótesis fue negativo, razón por la cual la consideramos nula. Es decir no existen mecanismos de control y evaluación que optimicen recursos y/o desarrollen sistemas o procedimientos administrativos dentro del Sector-Económico-Político.

## ANEXO I

## FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

Cuestionario para aplicarse a los directivos de la - -  
S.H.C.P. y S.P.P. que tienen a su cargo funciones de e-  
valuación y control.

## C U E S T I O N A R I O

Nombre de la Secretaría \_\_\_\_\_

Nombre del Entrevistado \_\_\_\_\_

- 1.- ¿A partir de qué fecha se iniciaron las funciones de e-  
valuación y control en esta Secretaría?
- \_\_\_\_\_
- 2.- ¿Con cuántos empleados opera el sistema de evaluación y  
control?  
Menos de 10                      Entre 10 y 20                      Más de 20
- 3.- ¿En qué áreas de la Secretaría intervienen los sistemas  
de Evaluación y Control?  
( ) Subsecretarías              ( ) Coordinaciones              ( ) Subdireccio-  
nes.  
( ) Procuradurías              ( ) Direcciones              ( ) Otros  
¿Cuáles? \_\_\_\_\_
- 4.- ¿La información que se obtiene por el sistema de evaluación y con-  
trol es generada por empleados de las distintas áreas?  
( ) sí                      ( ) No                      ( ) Parcialmente
- 5.- ¿Los empleados que dan esta información son?  
( ) Personal de Oficina

- ( ) Contadores  
 ( ) Lic. en Administración  
 ( ) Abogados  
 ( ) Otros

¿Cuáles? \_\_\_\_\_

6.- ¿Qué número de personas genera esta información?  
 \_\_\_\_\_

7.- ¿Cuáles son los puestos integrantes del sistema de evaluación y control y cuál es el nivel académico requerido para cada uno de ellos?

PUESTO	No. de Pers.	Nivel Académico -
Analistas	( )	_____
Auxiliar-Archivo	( )	_____
Auxiliar-Administrativo	( )	_____
Secretaría	( )	_____
Otros _____		

8.- ¿El personal que desempeña las funciones de evaluación y control cuenta con capacitación?

( ) Sí                      ( ) No                      ( ) Parcialmente

9.- En su opinión, ¿cuáles son las actitudes que asume el personal objeto de evaluación y control?

- ( ) Conflictos interpersonales  
 ( ) Conflictos con otros departamentos  
 ( ) Formación de grupos muy cerrados  
 ( ) Compañerismo

Algún otro tipo de actitud \_\_\_\_\_

10.- Considera usted qué es difícil motivar al personal que trabaja en las funciones de evaluación y control?

( ) Sí                                      ( ) No.

11.- ¿Hacia qué aspectos se ha enfocado la utilización de sistemas de evaluación y control?

- ( ) Contabilidad General  
 ( ) Política Presupuestal  
 ( ) Sistemas Operativos

- ( ) Relaciones Públicas
- ( ) Valuación de Puestos
- ( ) Servicios Generales
- ( ) Otros

¿Cuáles? \_\_\_\_\_

**Observaciones Generales:**

Entrevistó \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- La Reforma Administrativa en México (Tomo I)  
Alejandro Carrillo Castro.  
Editorial Porrúa.  
4a. Edición, Noviembre 1980.
- 2.- Díaz Ordaz, Gustavo. "Segundo Informe de Gobierno", -  
lo. de Septiembre de 1966 en los Presidentes ante la -  
Nación. XLVII Legislatura de la Cámara de Diputados.  
México 1966 pág. 904.
- 3.- La Reforma Administrativa en México (Tomo II).  
Alejandro Carrillo Castro.  
Editorial Porrúa.  
2a. Edición, Octubre 1980.
- 4.- Manual de Organización del Gobierno Federal 1982.  
Presidencia de la República.  
Coordinación General de Estudios Administrativos.
- 5.- Manual de Organización de la Secretaría de Programa-  
ción y Presupuesto.  
Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de  
la Secretaría de Programación y Presupuesto. 1981.
- 6.- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y  
Presupuesto.
- 7.- Auditoría Administrativa  
William P. Leonard.  
Editorial Diana  
1a. Edición. Mayo 1971.
- 8.- La Auditoría Administrativa  
Fernández Arena  
Editorial, Diana  
1a. Edición, Enero 1973.
- 9.- Manuel D'Azaola, La revisión del proceso administrati-  
vo, tesis presentada en la U.N.A.M. (Facultad de Comer-  
cio y Administración) 1964.
- 10.- Manual de Auditoría Gubernamental Subsecretaría de Eva-  
luación. Dirección General de Control y Auditoría Gu-  
bernamental.
- 11.- Manual de Organización de la S.H.C.P.

- 12.- El Control de Gestión  
Jean Meyer  
Oikos-tau S.A. Ediciones  
1a. Edición 1973.

Instituciones.

- 1.- Archivo General de la Nación
- 2.- Palacio Nacional
- 3.- Biblioteca de la Secretaría de Programación y Presupuesto
- 4.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D.G.P.O.P.)
- 5.- Secretaría de Programación y Presupuesto