



17) 2.º semestre.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

**LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA COMO
HERRAMIENTA PARA EVALUAR
LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA
EN UN ORGANISMO PUBLICO
DESCENTRALIZADO (CASO ISSSTE)**

**Seminario de Investigación Administrativa
que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION presentan**

**Tomás Avila Munguía
Marco A. Jiménez Sánchez
Mario Pérez Miranda**

**Director de Seminario
L. A. Vicente Vargas García**

México, D. F., 1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA COMO HERRAMIENTA PARA EVALUAR
LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN UN ORGANO PUBLICO
DESCENTRALIZADO (CASO I.S.S.S.T.E.)

I N D I C E

INTRODUCCION

HIPOTESIS

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

CAPITULO I

LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA DENTRO DEL PROCESO DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	1
1.1 EL PROCESO ADMINISTRATIVO	1
1.2 LA IMPORTANCIA DEL CONTROL	10
1.2.1 CLASIFICACION DEL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	15
1.2.2 EL CONTROL Y LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA	21
1.3 LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA	25
1.3.1 DEFINICIONES	28
1.3.2 TIPOS DE AUDITORIA	31
1.3.3 PROGRAMA DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA	33

CAPITULO II	DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y EL SECTOR PARAESTATAL	38
	2.1 LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	38
	2.1.1 ANTECEDENTES	39
	2.1.1.1 LA REFORMA ADMINISTRATIVA	42
	2.1.2 MARCO CONCEPTUAL	51
	2.1.3 MARCO LEGAL	65
	2.2 SECTOR PARAESTATAL	70
	2.2.1 LA DESCENTRALIZACION	72
	2.2.2 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	74
CAPITULO III	LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL I.S.S.S.T.E.	77
	3.1 ANTECEDENTES DEL ISSSTE	77
	3.2 LA LEY DEL ISSSTE	79
	3.3 ANTECEDENTES DE LA DESCONCENTRACION EN EL ISSSTE	81
	3.4 SITUACION ACTUAL	86
CAPITULO IV	CASO PRACTICO	
	4.1 PROGRAMA DE AUDITORIA	90
	4.2 INVESTIGACION PRELIMINAR	92
	4.3 FUENTES DE INFORMACION	94
	4.4 GUIAS PARA LA REALIZACION DE ENTREVISTAS LIBRES	96
	4.5 REGISTRO DE LA INFORMACION	102
	4.6 ANALISIS E INTERPRETACION	123
	4.7 RECOMENDACIONES	135

4.8	INFORME FINAL	151
4.8.1	CONCLUSIONES	151
4.8.2	RESUMEN DE RECOMENDACIONES	160
	ASPECTOS TRATADOS EN LA PRIMERA REUNION DE TESOREROS ESTATALES	165
	CONCLUSIONES	168
	COMENTARIOS FINALES	173
	BIBLIOGRAFIA	175
	APENDICE	177

INTRODUCCION

México es un país que se encuentra en vías de desarrollo. Necesita que su Administración Pública sea lo más eficaz, ya que dependerá de su Administración en un alto grado de porcentaje, el avance -- que pueda tener.

Actualmente nuestro país, enfrenta un problema que requiere de una pronta solución. A unos años del siglo XXI la amenaza del caos de la sobrepoblación está latente. Podemos decir que en nuestro país el problema es uno de los más agudos en el mundo. Hoy en día el paso que lleva México en cuanto a la velocidad de transformación de rural a urbano, es dos veces la velocidad promedio mundial. El gigantismo de las grandes urbes ofrece al país un desequilibrio tanto en lo económico, como en lo social que debe corregirse a través de decisiones políticas planeadas y ejecutadas por la Administración Pública.

La política del Gobierno Federal vislumbra la necesidad de -- una planificación congruente en la distribución de la población, descubriendo cuales son sus necesidades y estableciendo prioridades para -- elevar su nivel de vida.

La Administración Pública se encuentra en un proceso de desconcentración administrativa encaminada al descongestionamiento del -- área metropolitana y los centros urbanos. La delegación de facultades de decisión y la transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos del país son algunos objetivos que persigue, pues era inconcebible que una persona en espera de

una decisión federal, tuviera la necesidad de trasladarse a la Ciudad de México, recorriendo grandes distancias según su procedencia para re solver su asunto, trayendo consigo una serie de molestias. Es por esta razón que la delegación de la responsabilidad en el ejercicio de -- una o varias funciones, se hizo necesaria.

Una vez puesta en marcha, al localizarse las posibles fallas en este proceso, se determinará el grado de eficacia que se ha logrado con la desconcentración, verificando la obtención de resultados satisfactorios.

Desde 1925, el sector paraestatal cumple actualmente, un importantísimo papel como realizador de las funciones tanto de servicio como de fomento de los sectores prioritarios. El Gobierno Federal cum ple con sus funciones de servicio a través de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, dependencias centralizadas y del sector paraestatal que incluyen empresas de personalidad jurídica distinta de la del Estado, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, los fideicomisos, empresas de participación estatal y organismos descentralizados.

"Más de la mitad del gasto público se eroga por esta vía". 1.

De ahí, que es de vital importancia la planeación y el diseño de un adecuado sistema de control instrumentado ya por la "Ley Orgánica de la Administración Pública", debido a que el país está --

(1) Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos. Edición de la Subdirección de Acción Cultural ISSSTE. Serie Divulgación CNCA. No. 1 p. 64.

exigiendo un buen aprovechamiento de todos sus recursos.

La idea de realizar la presente investigación surgió de esta inquietud, del interés despertado en nosotros, en averiguar y contemplar más de cerca los mecanismos de planeación y control surgidos en la Administración Pública para el adecuado seguimiento de todas aquellas actividades encaminadas a proporcionar a la población los servicios a que tiene derecho en su lugar de origen. Igualmente la Auditoría Administrativa ha significado para nosotros una fuente de satisfacciones personales, al ser ésta una técnica relativamente nueva, vemos en ella un campo de investigación y acción muy amplio, orientada, a enriquecer lo sistemas de control imperantes tanto en el sector público como en el privado.

Partiendo de lo general a lo particular, en cada una de las partes que integran esta investigación, se revisará el proceso administrativo que nos responde el qué, cómo y con qué se llevan a cabo aquellas actividades encaminadas a la consecución de los objetivos generales.

Hacemos algunos planteamientos sobre el control, última y a la vez primera etapa del proceso administrativo y como es manejado éste a nivel gubernamental; para proseguir con la descripción de los elementos que componen la Auditoría Administrativa, que determinará tanto las fallas internas como las situaciones externas que pudiesen afectar el proceso administrativo y sugerir las posibles mejoras.

En el segundo capítulo se estudia el Proceso de Desconcentración Administrativa surgido como una necesidad imperante, del gobierno federal para agilizar y cumplir en forma expedita con los lineamientos y fundamentos de la Reforma Administrativa. Se tratan sus conceptos, -

su legalidad, y se revisa el documento surgido a últimas fechas en don-
de la Coordinación General de Estudios Administrativos establece sus -
lineamientos.

En el tercer capítulo se contempla ya en forma específica el
Proceso de Desconcentración que ha llevado a cabo el ISSSTE, Institu-
ción que cumple actualmente un papel predominante en la Administración
de Recursos Humanos y la obtención y aplicación de recursos para fines
de asistencia y seguridad social, se observan sus antecedentes y su --
marco legal. Finalmente en nuestro caso práctico, se intenta una in--
vestigación a manera y siguiendo los preceptos de una Auditoria Admi--
nistrativa aplicada a la Tesorería General del ISSSTE, específicamente
a su proceso de desconcentración y a la fundamental labor que lleva a
cabo la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos como vértice de -
la misma.

De tal modo se pretendieron como objetivos el resaltar la --
importancia que tiene la Auditoría Administrativa y su aplicabilidad -
en los programas de desconcentración y comprobar una vez más, que las
fórmulas administrativas y su buen uso ayudarán a la Administración --
Pública a solventar los problemas que implica el otorgamiento de servi-
cios a una población demandante, cada vez más numerosa que por la insu-
ficiencia de servicios se arraiga en busca de grandes ciudades.

Además, se busca resltar la importancia que tiene el estable-
cimiento de medida lógicas, y suficientes estándares, para que median-
te la verificación y revisión del comportamiento de las unidades des--
concentradas, se eviten desajustes administrativos con respecto a los
órganos centrales, unificar criterios para que éstas tengan un funcio-
namiento apropiado y la lejanía territorial sea nada más que eso, te--
rritorial. Se trata no solamente de hacer una revisión en lo que a la

Administración se refiere, sino que se intenta llegar al meollo del -- problema que se ha presentado después de un sondeo empírico. ¿Se ha -- presentado la Desconcentración Administrativa en forma congruente y -- acorde a las teorías del Derecho Administrativo y a los lineamientos -- establecidos?

Es factible que el estudio presente omisiones y errores, ya que no encontramos en la investigación de campo la profundidad y exhaustividad que requiere una Auditoría Administrativa, debido a las -- limitaciones a que nos enfrentamos durante su realización, al no considerar en forma adecuada, la profundidad y los alcances de un estudio -- de esta naturaleza. No tuvimos oportunidad, por ejemplo, de hacer una visita a alguna de las Tesorerías Estatales, lo cual sabemos, habría -- apoyado y completado nuestra investigación. Sin embargo, pretendemos con nuestro esfuerzo despertar inquietudes para que en futuras investi -- gaciones se consideren dichos errores. Igualmente veríamos con gratitud que el presente trabajo sirviera de alguna manera como fuente de -- consulta o apoyo para las mismas.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

- ¿Qué trascendencia tiene la utilización de la Auditoría Administrativa en el proceso de desconcentración de la Tesorería General del ISSSTE?
- ¿Puede realmente aplicarse la Auditoría Administrativa en la desconcentración.
- ¿Sería funcional y práctico el aplicar esta técnica como una herramienta para agilizar y proyectar a corto plazo la desconcentración de los servicios de la misma?
- ¿Podría la Auditoría Administrativa, considerarse como un apoyo a las políticas de desconcentración de los servicios de Tesorería?
- ¿Podría ésta formar parte de su proceso?
- ¿Qué beneficios arrojaría a ésta como elemento de control de los programas de desconcentración?

HIPOTESIS

Variable dependiente:

- La Auditoría Administrativa auxilia al proceso de desconcentración administrativa de los Organismos Públicos Descentralizados.

Variables independientes:

- Ya que a través de la auditoría administrativa se realizará un eficiente control de las unidades que los integran.
- Verificando que las políticas, los objetivos, los procedimientos y la competencia de éstos sean congruentes a los objetivos que se plantearon al desconcentrarlas.
- Además se verificará si las unidades desconcentradas han seguido los lineamientos establecidos por el Gobierno Federal.

CAPITULO I

LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA DENTRO DEL PROCESO DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1 EL PROCESO ADMINISTRATIVO

La Administración es una de las funciones más ubicuas y difundidas en todas las sociedades, encontrándose en cualquier tipo de actividades; en los hogares, en las iglesias y gobiernos de todos los pueblos. Esta es y ha sido siempre una poderosa herramienta de los líderes. De hecho, todos los líderes verdaderamente importantes de la historia, de una u otra forma fueron administradores; dirigiendo países, conduciendo exploraciones, o dirigiendo guerras, manejando, en fin, las empresas de otros hombres. Es obvio que de una u otra forma se empezaba a poner de manifiesto el pensamiento administrativo.

Desde una posición casi desconocida hasta los siglos XVII y XVIII, ha llegado a ser una de las actividades centrales de nuestra época; una fuerza innovadora y poderosa en la cual se apoya el bienestar material de nuestra sociedad. Así, al revisar las primeras obras sobre administración, encontramos un aspecto común en la mayoría de ellas: su atención se dirige a la empresa. Adam Smith y sus sucesores centran sus comentarios en la empresa, en el papel de la planificación, etc.

La Revolución Industrial marca una etapa importante dentro del pensamiento administrativo. Esto da fin a la existencia del feudalismo y abre las puertas a la sociedad capitalista; el trabajo artesanal y manual es sustituido por las máquinas; los pequeños talleres desaparecen para abrir paso a las grandes industrias y; los trabajadores

del campo se enrolan en las enormes filas de trabajadores de las fábricas.

En esta época no se hicieron casi aportaciones en lo concerniente al pensamiento administrativo, no obstante creeros que es cierto lo que afirman los autores de la Obra "Orígenes y Perspectivas de la Administración": "el origen de la Administración, como la conocemos actualmente, parte de la realidad histórica derivada del nacimiento de la sociedad industrial, como una consecuencia y necesidad de ésta". (1) En comparación con los dos siglos anteriores, el siglo XIX trajo consigo una verdadera riqueza de literatura administrativa. Se hicieron -- grandes aportaciones a este campo: los economistas y administradores -- prácticos detectaron y escribieron sobre conceptos administrativos, -- funciones gerenciales y aplicación de la teoría de la administración, -- es decir se empezaron a elaborar formulaciones sistemáticas sobre cómo se debía administrar. Los autores de este siglo, trataron principalmente los fundamentos, y aunque no se desarrolló una teoría coherente de la Administración, sí se reconocieron y se comprendieron las funciones administrativas y frecuentemente se discutieron aspectos interesantes y poco conocidos de la Administración. Sin embargo, el hecho importante de estos autores no es lo que escribieron, sino lo que iniciaron. Comenzaron a pensar y a escribir sobre la Administración. Sus obras junto con las de los economistas sirvieron para reforzar la idea de la creciente importancia de la administración para la empresa en -- desarrollo y al mismo tiempo estimularon a otros estudiosos a analizar más extensivamente este concepto naciente.

La última parte del siglo XIX vió el comienzo de la Administración Científica, al aumentar los negocios tanto en tamaño como en -- número se encontraron innumerables problemas no conocidos anteriormen-

 (1) Adalberto Ríos Szalay y Andrés Paniagua Aduna. Orígenes y Perspectivas de la Administración. Ed. Trillas. México 1981. Pág. 77.

te por los administradores. Se expresaba la preocupación sobre estos problemas de volumen y el énfasis del pensamiento cambió de la empresa a los problemas dentro de la empresa; procesos, programas, incentivos, etc. La Administración estaba ahora orientada hacia "Las cosas" más - que hacia la empresa como en el pasado. Las personas reunidas en grandes grupos presentaban problemas de organización y eficiencia y estas preocupaciones también aparecieron en la literatura. En pocos años, - el concepto de Administración había cambiado sucesivamente de un conocimiento casual, al análisis parcial y luego al concepto de un sistema completo de conocimientos que afectaba la vida del hombre.

No obstante, como se dijo anteriormente, que el siglo XIX -- trajo una verdadera riqueza de literatura administrativa, no es sino - hasta finales de éste, cuando se le empieza a dar congruencia a la Administración y a enfocarla en forma científica con los ingenieros Henry Fayol y Frederick Taylor, el primero haciendo sus apreciaciones desde la cima de una empresa minera y el otro, realizando o enfocando sus estudios a los aspectos de producción (estudios de tiempos y movimientos, métodos de trabajo, etc.).

Con estos autores se inicia una nueva etapa en el pensamiento administrativo (aunque se seguía centrando la atención en las máquinas, en los sistemas de producción, etc.), asimismo día a día se registraban importantes innovaciones en la tecnología, donde los ingenieros eran algo así como la piedra angular de las empresas.

Es así como el ingeniero Frederick Taylor, realiza estudios sobre la producción fabril, haciendo sus principales aportaciones en cuanto a estudios de tiempos y movimientos, mejoras en métodos de trabajo, además, fué el primero en considerar la importancia que tenía el seleccionar y capacitar al personal. Sin embargo, presentaba una cierta apatía por la gente; la calificaba de haragana, casi de irracional

y torpe. Por otro lado, las principales aportaciones del también ingeniero Henry Fayol, consistía en la estructuración de las áreas funcionales, es decir las funciones que se dan en las organizaciones. Creó los principios administrativos, que son de cierta forma una de las bases de la Administración; y la que pensamos fué su máxima aportación: Su modelo de proceso administrativo, en donde se considera que la función inicial del gerente es la de planear, donde se hablaba de la formulación de pronósticos, de planes de acción e incluso de planear a nivel nacional. Su segunda función era la de organizar, donde incluía la estructura orgánica, composición de la organización, etc. La función que le seguía era la de coordinar, misma que consideraba como: -- "un proceso armonizador que integraba las diversas partes de la corporación"(2). Por último mencionaba al control, que simplemente era comparar los resultados con lo planeado.

Esta fué la primera concepción metodológica del proceso administrativo y tan es así que actualmente prevalecen las bases que sentó Henry Fayol del mismo. El proceso administrativo es un conjunto de -- funciones necesarias que deben realizarse para el buen funcionamiento de cualquier organismo. Sus pasos se han derivado de experiencias personales y no de observaciones sistemáticas, como lo afirma el profesor John B. Miner en su libro "El Proceso Administrativo" pero en esencia creemos que los diferentes conceptos y etapas que se contemplan en -- cualquier modelo de proceso administrativo, son iguales o parecidos, -- porque en toda organización se debe empezar por hacer planes; se deben fijar objetivos, políticas, etc. Se deben coordinar los elementos materiales y técnicos para la consecución de los objetivos, hasta finalmente, establecer los controles necesarios para, evaluar los logros de la organización.

(2) Miner, John B. El Proceso Administrativo. Ed. CECSA. México 2a. Impresión (1980) p. 58.

En nuestro medio, el Lic. Agustín Reyes Ponce hace su división en seis elementos, que son:

- | | |
|-----------------|---|
| 1. Previsión | ¿Qué puede hacerse? |
| 2. Planeación | ¿Que va a hacerse? |
| 3. Organización | ¿Cómo se va a hacer? |
| 4. Integración | ¿Con qué se va a hacer? |
| 5. Dirección | Este se refiere concretamente al problema; ver que se haga. |
| 6. Control | ¿Cómo se ha realizado? |

Desglosando estos elementos que componen el proceso administrativo, vemos que cada elemento está dividido en diversas etapas según la función de cada uno de ellos.

1. PREVISION

A este elemento le corresponde señalar y determinar lo que se desea lograr dentro de la empresa u organismo social. Cabe señalar que podrá haber varios caminos para lograr el objetivo perseguido.

La Previsión está constituida por las siguientes etapas: Objetivos, Investigaciones y Cursos Alternativos.

Dentro de los Objetivos está la fijación de lo que se quiere llegar a hacer. Las Investigaciones tendrán como tarea el análisis, así como el descubrimiento de los elementos con los que se cuentan. Los Cursos Alternativos, verán las distintas posibilidades de acción existentes.

2. PLANEACION

En este elemento se determinará concretamente lo que se va a hacer, estableciendo principios. La Planeación está constituida por las siguientes tres etapas:

Políticas.

Que orientarán las acciones.

Procedimientos.

Que marcarán la secuencia que han de seguir las operaciones y métodos.

Programas.

Que establecerán los tiempos que se necesitarán.

3. ORGANIZACION

En este elemento se determinará la estructuración de las relaciones entre los individuos que forman el grupo. Están contenidas tres etapas en este elemento.

Jerarquía.

Establecerá la autoridad y responsabilidad que deba darse a cada nivel.

Funciones.

Indicará la división de las actividades.

Obligaciones.

Tendrán el fin de señalar lo que un individuo dentro de la empresa tendrá que desempeñar.

4. INTEGRACION

En este elemento se dotará al organismo social de los medios administrativos para que su funcionamiento sea el más eficiente.

En este elemento están comprendidos los recursos con que cuenta el organismo, tanto personas, como cosas, así como elementos administrativos o de mando.

Este elemento abarca tres etapas que son:

Selección.

Se utilizará esta técnica para buscar, encontrar y escoger al personal necesario para lograr los objetivos.

Introducción.

Esta etapa consistirá en acoplar al personal de la mejor forma posible.

Desarrollo.

En esta etapa se buscará encontrar la forma para que el organismo progrese, a través del enriquecimiento de los recursos humanos.

5. DIRECCION

En esta etapa se vigilarán todas las acciones de las personas que forman el grupo con el fin de que se realicen lo más eficientemente. Este elemento está constituido por tres etapas.

Mando o Autoridad.

Estudiará como delegarla y como ejercerla.

Comunicación.

Tendrá como función coordinar las órdenes debidamente.

Supervisión.

Tendrá la tarea de ver que se esté ejecutando debidamente - lo planeado o mandado.

6. CONTROL

Este elemento establecerá los sistemas para medir lo que se ha alcanzado en relación con lo que se ha planeado, para corregir, mejorar y trazar nuevos planes.

Este nuevo elemento comprende tres etapas:

Establecimiento de Normas .

Esto es de vital importancia, ya que sin su existencia sería imposible la comparación de los resultados.

Operación de Controles .

Esta función está encaminada a los técnicos especialistas, y que verán que las operaciones se efectúen de acuerdo a los planes trazados.

Interpretación de Resultados .

Esta función es meramente administrativa, ya que vuelve a constituir un medio de planeación.

Sea donde se realice la Administración es de vital importancia que los elementos con que cuenta sean utilizados para poder alcanzar su objetivo.

Aparentemente la Administración aplicada en el Sector Público y la Administración que se lleva en instituciones privadas tienen objetivos de carácter diferente, pero si analizamos ambas persiguen el mejor aprovechamiento de los recursos con que cuentan.

Dentro del Proceso Administrativo se contemplan los elementos de los cuales se vale la Administración para lograr sus objetivos, cada uno de estos elementos cuenta con actividades especializadas, pero a la vez muy unidas de otras.

Con la finalidad de comprender y aplicar de la mejor forma posible estos elementos, el Proceso Administrativo se ha dividido en dos etapas:

- La Etapa Mecánica
- La Etapa Dinámica

Dentro de la primera Etapa se incluyen los elementos que contemplan la preparación de la forma en que debe llevarse la Administración.

En la segunda Etapa como su nombre lo dice contempla a la Administración en su ejecución.

1.2 LA IMPORTANCIA DEL CONTROL

Anteriormente, la Dirección veía la actuación y el desempeño de sus subordinados como factores y causas principales para que el organismo social se viniera a pique o alcanzara el éxito, pues un error de personal repercutía directamente sobre ésta haciéndola responsable. Sin embargo, en estos días caracterizados por el gran avance que han tenido la ciencia y la tecnología, cuando ya las operaciones se hacen cada día más complejas, es necesario delegar autoridad y mantener una comunicación congruente y eficaz para mantener la unidad, y ahora, de las decisiones que se tomen va a depender el éxito o el fracaso.

Ante esta complejidad, se hace indispensable el empleo y la planeación de sistemas que proporcionen agilidad a la dirección para enfrentar todo tipo de problemas y decidir. Sistemas que permitan medir y mostrar imágenes reales con agilidad, sobre lo logrado acorde a los objetivos planeados en la organización, indicadores que permitan evaluar fácilmente el desempeño.

En cualquier tipo de evaluación se debe contar con una norma con la que vamos a comparar datos reales y de la misma naturaleza para

poder emitir un juicio sobre alguna situación basándonos en resultados ya sean favorables o contrarios, decisiones que recaigan sobre alguna función o funciones, sobre individuos o sobre el organismo social, en sus partes, o en su totalidad, en los aspectos de supervisión, restricción o influencia a través de factores lo suficientemente precisos para medir, pero aunque precisos, ninguna evaluación deberá ser "tan formal o mecanizada que un juicio razonado no sea capaz de invalidar una decisión basada en algún estándar predeterminado". (3.)

El control como función y parte de la Administración nació a fines del siglo XIX. Uno de los primeros en darlo a conocer fué H. -- Fayol; en su libro Administración Industrial y General, nos dice: "En una empresa, el control consiste en comprobar si todo ocurre conforme al programa adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos. Tiene por objeto señalar las faltas y los errores a fin de que se puedan reparar y evitar su repetición. Se aplica a todo; a las cosas, a las personas, a los actos".

Es innegable que estas ideas concedían más al control, un carácter preventivo y restrictivo, tratando de evitar sucesos, robos, -- gastos excesivos fuera de presupuestos, etc. Sin embargo, ahora, como lo apunta el maestro Gómez Morfín, el fin del control es lo contrario y por ende lo verdadero, lograr que suceda lo deseado, incrementar las utilidades o servicios, etc. Lo primordial es marcar un rumbo claro de dirección, lo que no sucedería si se tuvieran controles de tipo preventivo y negativo, además un control de este tipo repercute psicológicamente en el empleado, y lo conducen a la evasión, y el "no hagas" lo hace represivo y no encaminan al organismo social hacia sus objetivos.

(3) J. Gómez Morfín, La Administración Moderna y los Sistemas de Información, Ed. Diana, 4a. Impresión. México (1978), p. 120.

Poco a poco, va desapareciendo la imagen que se tenía del control como elemento de vigilancia coercitivo, empleado sobre la conducta y rendimiento de los subordinados. La nueva filosofía de la Dirección está basada en la amalgama que puedan hacer los objetivos individuales y los colectivos, esta integración conducirá forzosamente al autoseguimiento, pues así, se conducen los esfuerzos individuales hacia metas establecidas, los procedimientos de control no serán medidas para castigar o recompensar.

Una equivocación que se comete con frecuencia es el establecimiento de controles independientes apartados de las necesidades propias que obstaculizan una buena relación entre los empleados y crean gastos que no son necesarios. Debemos tener siempre en cuenta que los controles y el proceso administrativo en sus etapas de planeación, organización, integración y dirección deben siempre existir unidos, ya que el control es factor común e integrador de cualquier modelo de Proceso Administrativo, pues éste se inicia y termina con el control mismo.

Sirve para determinar si los resultados obtenidos van de acuerdo con lo planeado o esperado en cualquier tipo de organismo social. Incluye la vigilancia activa en todas las funciones de la Administración para asegurarnos que lo que se ha planeado, se ha ejecutado.

Por medio del control se pueden detectar variaciones importantes que pueden llevar al organismo a resultados no previstos por la Administración y que van en su detrimento; así, podremos ver si hay defectos en la organización, si nuestra estructura económica está desequilibrada, si se cumplen las políticas, si los métodos, sistemas y procedimientos son los correctos, si se toman o no las decisiones adecuadas, si existe o no un control interno eficaz, etc. Ahora bien, no es suficiente con determinar o descubrir que algo anda mal, sino que deben tomarse las medidas necesarias, para resolver el problema. Debe

· Implantarse la acción correctiva y posteriormente buscarse la manera de conservar siempre la eficacia.

W.P. Leonard afirma que cuando se adopta un sistema de control, siempre existe un grado de incertidumbre, en lo que respecta a los resultados finales y que también podría suceder que aparecieran situaciones inesperadas, debido a que existen elementos de experimentación -- inherentes a los controles.

Con el paso del tiempo, cualquier organismo social puede experimentar ciertos cambios de importancia y habrá necesidad de efectuar modificaciones en los planes; las funciones, las políticas, los procedimientos, los mismos controles, etc., deberán ser sometidos a revisiones periódicas, ya que si no se descubren las posibles fallas en éstos, se incurrirá en el error al no considerar la influencia que tienen los cambios ambientales y tecnológicos sobre el pensamiento administrativo.

La toma de decisiones es un factor importante dentro de la Administración, sin embargo, a veces se da el caso de que en los niveles inferiores es casi nula y tal vez se deba a que la alta dirección no le da la importancia necesaria para estimular una acción positiva.

Por otro lado, también es frecuente encontrar, que la dirección no dedique el tiempo necesario, y escatime esfuerzos en la coordinación de actividades tales como: Adopción de políticas específicas, elaboración de presupuestos, etc. Es evidente, que cuando surgen este tipo de problemas, no existen buenos sistemas de control.

La Dirección no sólo debe concretarse a comparar los estándares con los resultados reales, sino que debe tratar de evitar que se -

vuelva a presentar la misma situación, además de que se deben descubrir las variaciones o desviaciones entre lo planeado y los resultados reales antes de que ocurran: Es preferible "eliminar la causa de una deficiencia que corregir el efecto", y para lograr esto, cuenta actualmente con herramientas y técnicas que como la Auditoría Administrativa, le permiten ir más allá, ponderando situaciones no previstas y eliminando desde su base, y aún antes de que se presenten, las desviaciones, que en la mayoría de los casos, ejercen una reacción en cadena sobre otras áreas.

El control es una función diaria aplicada a la Administración de cualquier organismo social donde se conjugan elementos humanos, materiales y técnicos para la consecución de bienes o servicios de cualquier índole. Muchas veces se estratifican los motivos para su actuación, sin embargo, siguen consideraciones básicas, y aunque el fin del control es el mismo en todos los casos, éste se debe adecuar, al objetivo social que individualmente persigue cada unidad económica ya sea gubernamental, de servicios o privada, debe adecuarse a las necesidades y funciones propias. Cada organismo tiene sus propios objetivos, sus propios medios para alcanzarlos y sus propias estrategias.

Así, hemos puesto especial interés en recabar y señalar los tipos de control que son ejercidos en el sector público, para efectos de nuestro estudio, para que teniendo un panorama amplio sobre el campo de aplicación, el beneficio que trae consigo la implantación de técnicas administrativas diseñadas para cubrir el universo empresarial redunde en la consecución de las metas fijadas: la eficacia y la eficiencia.

1.2.1 CLASIFICACION DEL CONTROL ADMINISTRATIVO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El Estado ha puesto en marcha una serie de procedimientos encaminados al uso racional de los recursos humanos, técnicos y materiales para cumplir adecuadamente con las funciones atribuidas a la Administración Pública y siguiendo los preceptos legales establecidos en nuestra Carta Magna en los Artículos 89-I y 90, que le dan al Poder Ejecutivo facultades para controlar y conducir los asuntos administrativos de la Federación.

Los mecanismos de control macroadministrativos dentro de la maquinaria administrativa del Gobierno Federal, están enmarcadas en forma de leyes, decretos, reglamentos, etc., emanadas del Ejecutivo Federal y encargada de aplicarlas, en forma global a través de la Secretaría de la Presidencia, también encargada de coordinar los ordenamientos de reforma administrativa, dentro de la Administración Pública.

Los controles que ejerce el Ejecutivo Federal sobre el aparato administrativo no es arbitrario ni de ninguna manera caprichoso, sino que existen fundamentos legales para crearlos. No solamente se deben crear controles, concretándose a ejecutar la Ley, sino fundamentando la actuación en ésta.

Dentro de la Administración Pública, se ejercen dos tipos de control: Interno y externo.

El primero se refiere al control que se ejerce -valga la redundancia- internamente en alguna institución, control que es realizado por órganos creados expresamente para ésto. Organos como los de Auditoría Interna, la Contraloría, etc.

El segundo se refiere al control que ejercen algunas dependencias de la Administración Pública como lo son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la Secretaría de la Presidencia. Estas Secretarías son las encargadas de ejercer el control en cuanto a recursos financieros, bienes que posean las instituciones y control desde el punto de vista administrativo, respectivamente.

De acuerdo a los informes que se tengan tanto del sector paraestatal como de la Administración Centralizada, se va a llevar a cabo el análisis de la información para poder compararla con los patrones ó estándares y así determinar si hay desviaciones, si se requieren hacer algunos ajustes, y si es necesario modificar los planes, etc.

Por medio del Control Administrativo Interno se trata de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros basándose en los planes, instrucciones y principios que han sido establecidos.

Es indiscutible que el control tiene como finalidad ver que las cosas se hagan conforme a los planes que han sido trazados.

Es de vital importancia que los Directivos cuenten con sistemas de control, ya que la complejidad de las funciones que desarrollan las unidades administrativas ha sido delegada la autoridad a sus subordinados, y por medio del control se aseguran que se estén llevando a cabo las funciones de la mejor forma posible.

El Control Administrativo trata de hacer una medición de los hechos que se han obtenido, comparándoles con los resultados que se esperaban, tomando en cuenta los siguientes factores:

Cantidad

Calidad

Tiempo

Costo

Esta evaluación determinará si las operaciones efectuadas están contribuyendo a alcanzar las metas que se ha propuesto la Administración. El control no solamente tiene como objetivo la medición de esos resultados y las correcciones de desviaciones sino también el control se encamina a la eficaz realización de las actividades.

Resumiendo lo anterior podemos decir que los objetivos que persigue el Control Administrativo son:

- a) Asegurarse que las actividades se realicen.
- b) Evaluar los logros alcanzados mediante la comparación con los estándares fijados.
- c) La implantación de los medios correctivos en caso de desviaciones.

Para lograr sus objetivos, el Control Administrativo se encuentra integrado por varias etapas que describen la metodología a observarse:

- Establecer y fijar las normas para captar los datos, así como las áreas donde se captarán.
- Informar lo que se ha realizado para comparar con los resultados y analizar las desviaciones o aprobar lo ejecutado.

- Fijar las bases y el aspecto formal de la información para agilizar la toma de decisiones.
- Corregir desviaciones, aplicando medidas correctivas sobre planes, programas, presupuestos, etc.

La complejidad de las actividades que ésta realiza ha propiciado dentro de la Administración Pública la implantación y su renovación, cada vez que sea necesario, de sistemas de control que permitan la evaluación de resultados (servicios y bienes, etc.) que nazcan del diario funcionar del Gobierno, ya que es de suma importancia verificar si los objetivos se han realizado conforme a lo pensado mediante el uso de la comparación para evaluar las actividades por su eficacia y eficiencia.

De esta forma, a través de esta evaluación se tendrá la posibilidad de tomar las medidas necesarias para adecuar y ajustar las normas, los recursos y procedimientos a las necesidades de la población y poder así, optimizar las estructuras del aparato administrativo.

La clasificación de estos controles está basada en las actividades de cualquier organismo y son aplicables a cada una de las acciones gubernamentales, se puede fundamentalmente enfocar a:

- Los Recursos Humanos
- Los Recursos Materiales y Servicios, y
- Los Recursos Financieros

El control de los Recursos Humanos se avoca a cubrir las necesidades de elementos humanos dentro del sector público, así como al --

enriquecimiento de los valores propios de cada individuo, tomando en cuenta la jerarquía dentro de ella, número de personas y su posición dentro de la estructura orgánica; incentivos, capacitación, remuneración, etc.

El segundo caso se refiere al Control de Inversiones que cada dependencia realiza, las obras que se construyen, evolución de las adquisiciones y el control de calidad de suficiencia y oportunidad de los insumos, así, estos tipos de control serán:

- De Adquisiciones
- De Contratos y Obras Públicas
- Programático

Los renglones referentes a la captación de recursos, así como también a la evaluación, corrección, eficiencia y economía en su uso, caerán dentro de los controles de los recursos financieros, así también se considera el aspecto contable y el presupuesto que ejercen las Entidades del Ejecutivo Federal, entre otros y de estos enunciados surgen:

- El Control de Ingreso
- El Control Presupuestal
- El Control Contable y
- El Control Crediticio

Dependiendo del organismo que los lleve a cabo, por su aplicación, son controles administrativos los que se realizan dentro del ámbito de una institución y son macroadministrativos o externos los controles que ejercen una o más dependencias del Sector Público Federal.

Por el momento que se ejerce. El control se puede dividir en criterios. A Priori, Concomitante y A Posteriori. El primer criterio sirve para prevenir, el segundo se ejerce simultáneamente a la acción y/o para corregir el tercero.

Por la oportunidad en que se realice, este puede ser contínuo cuando se aplica permanentemente, periódico, regularmente o eventual - cuando se aplica esporádicamente.

Por las funciones que abarca, "La aplicación del control puede extenderse hacia todas las entidades de una dependencia o, por el contrario, circunscribiéndose a la Oficina Centralizadora de Información; en este caso los criterios serán: Genérico y Específico". (4.)

Se clasifica el control como directo o indirecto por la forma en que se ejecuta. Cuando éste se dirige hacia una acción específica, "o por el contrario se pueden detectar desviaciones de objetivos en -- ciertos actos al aplicar el control en otros". (ver cuadro).

Debe quedar claro que las clases de control así como la aplicación de los mismos, enunciados por la anterior Dirección General de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, no son limitativos, son criterios ajustables a necesidades propias, pudiendo surgir subclasificación en determinado momento.

Todo sistema de control debe contar con procedimientos y métodos que coadyuven con el ejercicio de sus funciones.

(4) Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, El Control Administrativo. (1976), p. 23.

Entre las técnicas auxiliares más usadas para la implantación de un buen sistema de control en la Administración Pública encontramos los siguientes:

Muestreo Estadístico

Util cuando son numerosos los fenómenos que se sujetan a control, cuando se desea tener un alto grado de seguridad en los resultados que se obtienen.

Formatos y/o tarjetas

Auxilian grandemente al control de operaciones cuando se usan en forma correcta.

Registro de Personas (físicas o morales)

Que tengan relación con la Administración Pública, por ejemplo Registro de Causantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público, además:

- Los Manuales de Operación y Procedimientos
- Los Sistemas Electrónicos de Registro e Información en cintas magnéticas, etc.

1.2.2 EL CONTROL Y LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA

Como hemos dicho, el control, tiene como principal objetivo, - la verificación de las operaciones, para evitar errores con el fin de alcanzar las metas que se han fijado de antemano, verificar la eficiencia y obtener información oportunamente para brindar los servicios que se requieren en forma oportuna.

En su origen, el control era un proceso sumamente sencillo que no requería de otra cosa más que de la simple observación y determinación de hechos, medidas de control esencialmente subjetivas, sin embargo, al paso del tiempo al presentarse operaciones cada vez más complejas, dentro del sector público, y debido al crecimiento del aparato -- administrativo y al nivel operativo, otros medios de control fueron -- necesitándose urgentemente, de esta necesidad fueron surgiendo medidas de control cada vez más objetivas, para complementar las medidas anteriores, y, por lo cual, los controles aumentaron en proporción al número de actividades y al número de personal involucradas en las operaciones gubernamentales.

Contemplando esta problemática el programa de Reforma Administrativa tiene como propósito "el perfeccionamiento de las estructuras y los sistemas de la Administración Pública para convertirla en un instrumento que permita alcanzar con mayor eficacia los objetivos del desarrollo económico y social del país que ha trazado el Gobierno de la República". (5). En el logro de estos propósitos el proceso administrativo cumple un papel preponderante; cuando se lleva a cabo con la eficiencia debida, el quehacer administrativo tomará rumbos claros que permitan un crecimiento armónico pudiéndose captar con facilidad, desviaciones surgidas de un nivel operativo tan amplio y tan complejo, lo -- cual constituye la base para tomar medidas de corrección pues, al partir el proceso administrativo del control se inician nuevos procesos, se revisan los errores, las omisiones y desviaciones anteriores y se -- establece un nuevo ciclo de acción para perfeccionarlos, mismos que -- terminarán de nuevo con la etapa del control, como anteriormente se ha señalado.

(5) Ibid. p. 8

Cuando revisamos la definición de Auditoría Administrativa, encontramos que ésta es un "examen completo y constructivo de la estructura organizativa de una empresa, institución o departamento gubernamental"(6.) Podemos ubicarla dentro del proceso administrativo como una herramienta de control, pues por medio del análisis e interpretación se propiciará el cumplimiento de dos de las características del control.

1. Eliminar la ineficiencia y
2. Conservar lo eficaz

Sin embargo cabe hacer aquí una diferenciación entre el Control y la Auditoría Administrativa que se pudiese aplicar al sector público pues sí se revisan los pasos de control descritos en la página 17 encontramos que éstos se asemejan al proceso que conlleva la Auditoría Administrativa y que sin lugar a dudas nos sirven como base para la realización de nuestro Estudio. Deben quedar claros y suficientemente encuadrados los objetivos que se persiguen al implantarse los medios para llevarla a cabo, ya que al hablar de Auditoría Administrativa se habla de la unificación de las Auditorías existentes, pues no sólo revisará los hechos, sino que irá más allá, pudiendo revisar sistemas de control inclusive, sistemas de diario funcionar. La Auditoría Administrativa se inclina hacia un proceso flexible con procedimientos metodológicos secuenciales claros, que muy bien podrían ser ajustables a las necesidades propias de la Administración Pública.

Persigue no solo corregir desviaciones, ni recomendar posibles soluciones sino presentar también los medios alternativos de solu

(6) William P. Leonard. La Auditoría Administrativa. Ed. Diana, 8a. Impresión, México (1980) p. 45.

ción y proponer las medidas técnicas administrativas que sean necesarias, fundamentando éstas en la actuación. Su análisis está basado en el método científico, para la separación de los elementos en sus partes y facilitar el estudio, un estudio que deberá ser lo más exhaustivo posible, señalando no solamente las disfunciones sino las posibles causas.

Los sistemas de control contienen información útil para la compleja tarea de detectar desviaciones mediante el análisis, sin embargo, muchas veces se cae en el error de considerarlos como una panacea, la rigidez, muchas veces desemboca en el error; la Auditoría Administrativa como elemento de control revisa inclusive los sistemas de control, si éstos son adecuados, si se ajustan a las necesidades institucionales, si han caído en la obsolescencia, si cubren todos los huecos de información, así, mientras el control es una función específica orientada a acciones particulares, la Auditoría contempla la interrelación que guardan los sistemas, visualiza en forma global los factores que integran la organización, buscando siempre el equilibrio del sistema totalizador.

Además, la Auditoría Administrativa ejerce la evaluación de todos aquellos aspectos en los cuales es difícil e imposible aplicar un control formal; en la revisión de políticas por ejemplo, o en la evaluación de un procedimiento, la Auditoría Administrativa surgirá como un control mixto, no sólo sus normas y estándares se cuantificarán, por medidas exactas, como en el caso de una Auditoría Financiera, sino que se utilizará también el juicio o apreciación personal en el análisis. La Auditoría Administrativa revisa el pasado, el presente y se proyecta hacia el futuro.

1.3 LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA

Hoy en día, nuestra vida se simplifica muchísimo en esta era de la comodidad, del "botón" o la "manija".

¿Cuántos botones oprimidos en el día?

¿Cuántas manivelas giramos?

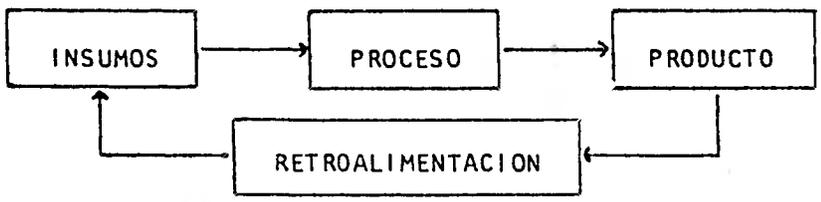
Realmente nuestro esfuerzo se reduce al que podamos ejercer muchas veces con solamente una mano.

Cuando queremos ver un programa de televisión, giramos un botón, o marcamos un número telefónico para comunicarnos con una persona en algún lugar; cuando se coloca ropa sucia dentro de una lavadora y se oprime una perilla. Cuando hacemos todo esto, realmente ¿nos ponemos a pensar en el cómo? Seguramente en muy pocas ocasiones.

Para echar a andar un sistema se requieren ciertos insumos, en muchos casos, únicos y distintos a los insumos de otro sistema, --- para lavar la ropa en una lavadora automática por ejemplo, se requiere de electricidad, de agua, detergente y ropa, para posteriormente girar un botón, y hacer funcionar toda una red de subsistemas que procesarán éstos para obtener un resultado: ropa limpia.

Si el resultado que se alcanza no es el esperado, se retroalimentará la información y se aplicarán controles para corregir las -- desviaciones y obtener lo que deseamos, en este caso, se checará la -- cantidad de detergente, la temperatura del agua de la lavadora o el -- tiempo de lavado, o en el caso de la televisión, se ajustarán los con-

troles de volumen, de tinte, vertical, etc. para obtener la imagen - que deseamos y así reactivar el sistema.



Del buen funcionamiento del sistema total dependerá en grado sumo el buen funcionamiento de sus subsistemas que nunca operarán en forma aislada sino que al contrario, en la medida en que su vínculo -- sea estable, podremos decir que el sistema es sano, pero cuando un sub sistema se encuentra perturbado, éste originará anomalías y detendrá - al sistema total.

En recurrir a un técnico especialista que advierta al sistema en su conjunto es en lo que primero pensamos cuando se presenta una avería en cualquier aparato doméstico que no podamos reparar por nosotros mismos.

De igual forma cualquier organismo gubernamental es todo un aparato, mucho más complejo que los descritos anteriormente, por su -- factor humano más valorable y rico; compuesto por hombres y recursos - que trabajan en una relación estrecha y diaria construyendo todo un -- sistema, bajo las mismas normas, y que necesita forzosamente de un - - constante mantenimiento para prolongar su vida y su buen funcionamiento .

La Auditoría Administrativa, como un medio de control macro-administrativo, es aplicable en cualquiera de las partes integrantes - de algún organismo público, ya que evaluaría sus actividades, pudiendo

se ésta, extenderse a los demás departamentos. La importancia de contar con controles a este nivel trae consigo una serie de ventajas, ya que no solamente el control que se ejerce podrá ser más especializado, sino que se considerarán además, las repercusiones que sobre el sistema, acarree determinada acción correctiva.

Dentro del Sector Público ya se han fijado algunos factores en lo que corresponde al control de las actividades como lo hemos señalado en páginas anteriores. Igualmente se han tomado las medidas necesarias para normar el papel que desempeña la Auditoría Administrativa dentro del Gobierno Federal. La Secretaría de Programación y Presupuesto ha creado órganos internos de Auditoría dentro de cada Secretaría y Departamento de Estado a fin de incorporar y adecuar, mediante lineamientos claros y Manuales de Auditoría Gubernamental, esta técnica a la Administración Pública, estableciendo como función interna la realización de Auditorías Financieras Operacionales de Legalidad y Resultado de Programas, ajustables al ámbito de actividades particulares, en los recursos humanos, materiales, financieros y en los servicios, dependiendo del Organismo de que se trate (para efectos de comprobar lo planeado con lo alcanzado) factores tales como la cantidad de insumos, con el objeto de medir la productividad de estos organismos, y la cantidad y calidad de los bienes proporcionados a la población, los recursos explotados o los servicios otorgados.

Es muy importante que se lleve a cabo un control sobre los factores mencionados en el párrafo anterior, puesto que así se podrán percibir con antelación las posibles desviaciones en los planes iniciales, detectar problemas latentes o corregir errores que pueden ir en detrimento de los objetivos que se persiguen. Mediante la Auditoría Administrativa, un instrumento definido de evaluación del desempeño de todas las áreas, se dará el "mantenimiento" requerido si se lleva a cabo periódica y continuamente antes de que la enfermedad sea difícil o imposible de curar, pues de ninguna manera la Auditoría Administrati

va debe sólo considerarse como curativa, sino preventiva. Algunos objetivos que ésta persigue son, el de anticiparse a todos aquellos puntos que pudieran representar un peligro potencial, "reducir costos, -- eliminar desperdicios, pérdidas innecesarias, observar los desempeños y evaluar la eficacia de los controles, asegurar a la dirección que -- las políticas y procedimientos están siendo observados, aportar mejores sistemas de registro y rendir informes, revisar los planes generales y objetivos de la empresa, estudiar nuevas ideas"(7), y buscar que resalten nuevas oportunidades.

1.3.1 DEFINICIONES DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA

La Auditoría Administrativa es una técnica relativamente nueva, fué a principios de la década antepasada cuando William P. Leonard escribió, basado en su experiencia como asesor administrativo, el primer esfuerzo integral sobre este tema. Este autor proporcionó una serie de lineamientos que permiten llevar a cabo una Auditoría Administrativa.

Existen diversas definiciones sobre Auditoría Administrativa que han sido aportadas por estudiosos en la materia. A continuación - describimos algunas de los autores más relevantes y que consideramos - de mayor importancia.

William P. Leonard nos define a la Auditoría Administrativa "como un examen completo y constructivo de la estructura organizativa de una empresa, institución o departamento gubernamental o de cual--

(7) *Ibid*, p. 55

quier otra entidad y de sus métodos de control, medios de operación y empleo que dé a sus recursos humanos y materiales". (8).

Como podemos notar de la definición anterior, W. P. Leonard describe a la Auditoría Administrativa como una técnica aplicable a -- cualquier tipo de empresa, ya sea en su totalidad o en alguna parte de ésta, pudiéndose aplicar también en alguna sección del gobierno. Nos señala que el objetivo primordial de la aplicación de la Auditoría Administrativa, es descubrir las deficiencias o irregularidades y dar -- con sus posibles soluciones.

Otra definición nos la da el American Institute of Management (Instituto Americano de Administración), institución que lleva a cabo diversos trabajos de Auditoría Administrativa a grandes empresas de diferentes países, utiliza un método desarrollado por Jackson Martindell, y nos señala que "cualquier empresa, de cualquier índole, -- tiene áreas generales sujetas a investigación y que permiten obtener -- una evaluación de la Administración". (9).

Como podemos ver esta Institución al igual que William P. -- Leonard menciona que la Auditoría Administrativa, es aplicable a cualquier empresa, no importando cual sea su giro u objetivo.

Dentro de los autores mexicanos que han aportado conceptos -- sobre Auditoría Administrativa se encuentra el C.P. y L.A.E. José Antonio Fernández Arena que la define como "la revisión objetiva, metódica y completa, de la satisfacción de los objetivos institucionales, con -- base a los niveles jerárquicos de la empresa, en cuanto a su estructu-

(8) Ibid. p. 45

(9) José Antonio Fernández Arena, La Auditoría Administrativa, Ed. -- Diana, 7a. Impresión. México (1979) p. 11.

ra, y la participación individual de los integrantes de la Institución". (10). Este autor propone la realización de la Auditoría Administrativa, combinando un análisis de los objetivos, de los recursos y del proceso administrativo.

El C.P. y L.A.E. Alfonso Mejía Fernández enfoca la Auditoría Administrativa a las funciones de la Gerencia de las empresas; señalan donos "que es necesario analizar cada una de las funciones que realiza la gerencia, así como sus propósitos definidos y después, el resultado conjunto del negocio mediante una Auditoría de las funciones de la gerencia". (11).

El Profesor Roberto Macías Pineda señala que la Auditoría Administrativa "constituye una oportunidad para mostrar qué es lo que un negocio está logrando" (12), "suministra una oportunidad específica para el examen de todas las partes, o de determinadas partes, de las actividades de las relaciones de empleados en el negocio" (13), menciona que es necesaria una verificación continua de las prácticas y programas con que cuenta el negocio.

No obstante la diversidad de autores que definen el tema, se ha encontrado una unificación en su criterio para determinar los objetivos que persigue ésta, siendo que para todos, el fin primordial es el hacer una revisión de la Administración como lo señalan los puntos clave de cada uno.

William P. Leonard hace referencia al examen de la estructura de una empresa; de su organización, el Instituto Americano de la

(10) Ibid. p. 14

(11) Ibid. p. 12

(12) Ibid. p. 13

(13) Idem.

Administración hace alusión a la obtención de una evaluación de la Administración. El C.P. y L.A.E. Alfonso Mejía apunta la necesidad de examinar las operaciones, las funciones y los resultados. Para José Antonio Fernández Arena ésta es una revisión de la satisfacción de los objetivos, así mismo el Lic. Roberto Macías Pineda hace referencia a una continua verificación de las prácticas y programas para la obtención de los resultados deseados.

En suma, el proceso administrativo se encuentra implícito de alguna u otra forma en sus definiciones, es lógico pensar pues, que en los propósitos que persigue la Auditoría Administrativa, no pueden existir elementos que nos lleven a la discrepancia.

1.3.2 TIPOS DE AUDITORIA

Entre los medios y herramientas de control se encuentran las Auditorías Financieras y Administrativas; la primera se refiere al aspecto financiero de la empresa. Es una revisión de los estados financieros, con el fin de comprobar si realmente las operaciones que se realizaron en ella, son reflejo de la realidad. Por el simple hecho de verificar las operaciones se puede decir que la Auditoría Financiera es un instrumento de control.

El fin principal de la Auditoría Financiera es el dictaminar los estados financieros de las empresas y vigila que todas las operaciones contables hayan quedado registradas en la contabilidad apegándose a sus propios principios y normas y a las disposiciones legales existentes que señalan que solamente puede practicarla un Contador Público.

El Maestro Jorge Alvarez Anguiano en sus apuntes de Auditoría Administrativa señala* que ésta también se le conoce como Auditoría Operacional ya que ésta hace una revisión de la eficacia con que es llevada la administración, sin embargo, considera que son diferentes en cuanto a la profundidad de esta última, quedando esto al criterio del Contador Público que la aplica en forma optativa como una extensión de su trabajo de Auditoría Financiera, para ampliar su servicio.

A nuestro entender la Auditoría Administrativa, aunque también revisa operaciones y se le dá la extensión que se requiere, contempla en forma global los sistemas y su interrelación, encaminándose hacia una congruencia funcional total, como una fuerza equilibradora en busca de soluciones prácticas.

La Auditoría Administrativa puede ser Interna o Externa. Es Interna cuando la misma, es aplicada por personal propio de la organización, es decir que cuentan con un departamento que se encarga de realizar este tipo de tarea. Es recomendable que las grandes organizaciones que por su naturaleza tienen un volumen considerado de operaciones, cuenten con su propia área de Auditoría Administrativa (o como quiera llamársele) ya que así se pueden reducir costos, además de que los auditores, por formar parte de la empresa, tienen un mayor conocimiento de la situación imperante en la misma y pueden obtener mayor colaboración por parte de los miembros que laboran en ella, facilitando de esta manera la realización de su labor.

Por otro lado, la Auditoría Administrativa Externa, es la realizada por personal ajeno a la empresa, y por lo tanto es requerido o solicitado por los altos ejecutivos de las empresas o despachos que cuentan con personal especializado y con experiencia en la aplicación de las técnicas de Auditoría Administrativa.

* Pág. 17.

Existe la ventaja de que se obtiene mayor objetividad en los estudios, ya que como este personal no ha tenido contacto con la empresa, no tienen inclinaciones por determinados intereses o preferencias. También pueden detectar más fácilmente las áreas conflictivas que muchas veces pasan desapercibidas por el personal que labora en la empresa.

Retomando la definición que Leonard hace de Auditoría Administrativa, ésta puede ser: Total, que es cuando se revisan todas y cada una de las funciones o áreas de la empresa, o unidad económica.

Parcial, es aquella en la que sólo se revisan aquellas funciones o departamentos de la organización que sea necesario.

1.3.3 PROGRAMA DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA

La Auditoría Administrativa puede efectuarse solamente en una parte de la empresa, en un área, en una determinada actividad, en uno o varios departamentos e inclusive es útil, en el estudio de una o más funciones, programas u operaciones.

Ahora bien, debe quedar claro que la Auditoría Administrativa es mucho más útil cuando se utiliza o se efectúa aún antes de presentarse los síntomas. Debe tomar un papel preventivo en lugar de uno curativo.

El análisis preliminar es el primer paso que el auditor debe realizar dentro del programa de Auditoría Administrativa. Este análisis

sis será el primer encuentro con las áreas o funciones a auditar. Tendrá como finalidad el conocimiento superficial del funcionamiento y -- realización de las actividades. En este análisis el auditor se entrevistará con las personas adecuadas con el propósito de obtener datos e informes básicos que estén relacionados con la función o el área.

Un detalle muy importante que el auditor debe cuidar es verificar que la o las personas con quienes se entreviste en esta etapa, conozcan el área o funcionamiento de ésta, ya que puede darse el caso de que el auditor esté recibiendo información equivocada, para esto, dentro de el análisis preliminar se cuenta con herramientas muy valiosas, la entrevista y la observación; de su buen uso, dependerá el éxito de esta etapa.

La Auditoría Administrativa, no nada más requiere de técnicos especializados que ordenen la maraña informativa que suele presentarse en el estudio de algún organismo, para cumplir adecuadamente con sus objetivos, sino que también, es necesario, en este capítulo del -- proceso, establecer claramente una secuencia que sea lógica, funcional y cronológica de los pasos que se han de seguir para emprender dicha -- empresa. Este programa contendrá una formulación de adecuadas políticas que indiquen, los objetivos, y un plan específicos para su consecución.

Establecerá una base de control de tiempo y costo, además de un programa definido para la selección y adiestramiento del personal -- que llevará a cabo el trabajo, personal que posea conocimientos básicos sobre la teoría correspondiente en organización y administración, así como principios en evaluación científica, para ser aplicados en -- métodos eficaces de control, y toma de decisiones, preferentemente que haya tenido contacto con materias tales como: Toma de Decisiones, Problemas Administrativos, Sistemas y Procedimientos, Planeación Adminis-

trativa, Auditoría Administrativa, Presupuestos, Relaciones Humanas, - entre otros, útiles para aquellas personas, dedicadas a la Auditoría - Administrativa, tanto interna como externa, quienes además deberán conservar su inclinación hacia el análisis y una amplia capacidad de ex--presión.

Se señalarán con plena anticipación los procedimientos de la Auditoría, cómo, dónde y en qué momento se emplearán, así como la ex--tensión de las pruebas.

El plan se delinea con anterioridad conformando posteriormente el programa final de Auditoría que constituye la base y los pasos - importantes a seguirse, comprendiéndose que del conocimiento que se -- tenga de ellos dependerá la buena actuación del auditor. Leonard nos da estos pasos aplicables a todo tipo de organización:

1. PLANES Y OBJETIVOS

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

2. ORGANIZACION

- a) Estudiar la estructura de la organización en el área que se valora.
- b) Comparar la estructura presente con la que aparece en la gráfica de organización de la empresa (si es que - la hay).
- c) Asegurarse de si se concede o no una plena estimación a los principios de una buena organización, funcionamiento y departamentalización.

3. POLITICAS Y PRACTICAS

Hacer un estudio para ver que acción -en caso de requerirse- debe ser emprendida para mejorar la eficacia de políticas y prácticas.

4. REGLAMENTOS

Determinar si la compañía se preocupa de cumplir con los reglamentos locales, estatales y federales.

5. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

Estudiar los sistemas y procedimientos para ver si presentan deficiencias o irregularidades en sus elementos sujetos a examen e idear métodos para lograr mejoras.

6. CONTROLES

Determinar si los métodos de control son adecuados y eficaces.

7. OPERACIONES

Evaluar las operaciones con objeto de precisar que aspectos necesitan de un mejor control, comunicación, coordinación, a efecto de lograr mejores resultados.

8. PERSONAL

Estudiar las necesidades generales de personal y su aplicación al trabajo en el área sujeta a evaluación.

9. INFORME

Preparar un informe de las deficiencias encontradas y --

consignar en él, los remedios convenientes.

Estos pasos se consideran flexibles pues se pueden ajustar a las necesidades específicas.

Para estar en posibilidad de analizar y recomendar soluciones a los diversos problemas que se presenten en el alcance de actividades, el auditor debe aportar sus conocimientos y experiencias para poder hacer una interpretación de la información recabada a través de investigaciones, exámenes, entrevistas o cambios de impresiones y cuestionarios. Una vez separada, agrupada y tabulada, se analiza la información para poder emitir un diagnóstico de los puntos débiles de la empresa y apuntar los remedios.

Los pasos que se siguen para el análisis son, primero, el estudio completo de los elementos que componen aquellos que se va evaluar, segundo, se determinan las posibles causas o fuentes del problema, en tercer lugar, se trata de establecer un diagnóstico, comparando elementos, la búsqueda de las deficiencias actuales y en potencia constituye el cuarto paso, el quinto lo constituye el brindar el valor que merecen los elementos, comparándolos unos con otros, el sexto paso consiste en la comprobación de la eficiencia y búsqueda de problemas para llegar a determinar las alternativas y a la definición de los métodos que pretenden establecer mejoras.

Los apuntes recabados durante el transcurso del estudio servirán para la preparación del Informe Final de Auditoría, que contendrá entre otras cosas, los hechos sobresalientes presentados durante el estudio, los aspectos discutidos con el supervisor, recomendaciones y las gráficas e ilustraciones que sean pertinentes. Este documento tiene como fundamental objetivo, el transmitir la información generada por la investigación en forma amena a los interesados, y encargados de la administración.

CAPITULO II

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y EL SECTOR PARAESTATAL

2.1 LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

La tendencia centralizadora administrativa, económica, cultural y política del país, en la capital de la República, y en las grandes ciudades dificulta a las entidades federativas, alcanzar la prosperidad que demanda un desarrollo armónico.

El Gobierno Federal frente a esta problemática promueve cada vez más el desarrollo en las entidades federativas para lograr una armonía económica y social, fuera de los centros hegemónicos de tendencia centralizadora.

Para impulsar el federalismo, se han tomado medidas para establecer una descentralización política, cultural y económica, así como una desconcentración en lo administrativo. La participación de los estados en las decisiones federales que los involucran se ha incrementado, cumpliéndose así el principio más grande del federalismo, pues del conocimiento específico que se tenga de los problemas locales dependerá el éxito de la acción gubernamental.

Con la Reforma Administrativa, se trata de aniquilar los vicios administrativos que han agobiado al país durante años, al hacer lentas las decisiones y rígida la Administración Pública.

La población se ha visto en infinidad de ocasiones imposibilitada a ejercer sus derechos, a cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones, así como también a recibir los servicios a que tiene derecho en forma oportuna. Mediante el establecimiento de unidades de administración federal en los estados, se intenta que la Administración Pública se acerque al ciudadano y no el ciudadano a ella.

Los órganos desconcentrados han tenido y tendrán una visión más objetiva de los problemas que aquejan a la provincia por su comunicación inmediata, se conocerá la realidad, las aspiraciones de cada zona y la estructura de cada grupo social. Asimismo, por su cercanía se fomentará la participación ciudadana en el planteamiento de problemas y en la búsqueda de soluciones.

2.1.1 ANTECEDENTES

Desde los tiempos más remotos y tan antiguos como la civilización misma, la Administración se ha presentado como fenómeno; el hombre primitivo empleaba la Administración sin saber que fuera ésta una rama del saber humano, o que fuera como lo es ahora, un conjunto de conocimientos organizados y mucho menos que pudiera tener principios y técnicas dirigidas hacia una función social.

En la antigüedad, en el campo de la Administración los problemas eran cuantiosos y se definían esencialmente como problemas de carácter público. En la Biblia por ejemplo encontramos un problema en este campo, cuando Moisés elige personas capaces que le representasen como jefes de millar, de centena, de cincuentena y de docena de personas, y así poder resolver la enorme cantidad de consultas que necesitaban de atención inmediata.

En escritos que datan de 1,200 años A. de C., en Mesopotamia se descubre el conocimiento que se tenía en ese entonces de la potencialidad del empleo del hombre en esfuerzos compartidos, pero es de hecho en las antiguas conflagraciones bélicas donde se muestra una avanzada organización, misma que lleva el éxito al Imperio Romano, donde se establece una autoridad central y su delegación permite su extensión a lo largo y ancho del Imperio.

Posteriormente se vislumbra una organización ejemplar por su eficiencia, la Iglesia Católica identifica una organización formal bajo una autoridad central, e introduce la especialización por medio de sus redes jerárquicas, para la unificación y desarrollo de la Iglesia en el mundo.

En nuestro país, a partir del establecimiento de los conquistadores en la Ciudad de México, se inició una rápida expansión sobre el territorio dominado. Las competencias se crearon, y había necesidad de determinarlas; todas de diferente naturaleza: fiscales, administrativas, políticas, religiosas, militares, etc., cuyo proceso culmina en la afamada Ordenanza de Intendencias, entre cuyos propósitos se encontraba el de unificar el sistema de gobierno en la Nueva España, dotando a cada una de las regiones de una autoridad lo suficientemente competente para recaudar las rentas del rey y ordenar la administración.

Consumada la Independencia, en 1821 sobresalen los primeros esfuerzos para organizar las funciones de las distintas dependencias que surgían, principalmente Secretarías de Estado.

Posteriormente se resolvieron algunos problemas referentes a la delimitación de competencias dentro del marco del Estado Federal

que se adoptaron en la Constitución de 1824 y en la de 1857.

La Constitución de 1917 trajo consigo nuevos lineamientos, - que forzaban una reestructuración organizativa acordes a las nuevas -- ideas en cuanto a lo político, lo social, así como también acordes al crecimiento económico y el gasto de las dependencias gubernamentales. Para esto se creó el Departamento de Aprovisionamientos Generales y -- Contraloría, y el Departamento de Presupuesto de la Federación creado en 1928, para la racionalización y control del gasto público. Fué en 1952, cuando aparece la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para regir sobre procedimientos impositivos.

Así, los esfuerzos para mejorar la organización pública fueron tomando forma cuando durante el mandato del entonces Presidente de la República, Manuel Avila Camacho, se organiza la Comisión Intersecretarial dedicada a formular planes coordinados para la superación organizativa del poder público, y en 1958 la Secretaría de la Presidencia fué creada con el fin de averiguar las modificaciones pertinentes a -- efectuarse en la Administración Pública. Dentro de ella en 1965 y - - 1968, respectivamente, se fueron creando la Comisión de Administración Pública y el Secretariado Técnico, para elaborar un estudio y averi- - guar en qué situación se encontraba la Administración Pública y proponer las medidas necesarias para resolver los problemas más urgentes -- que impedían un ejercicio gubernamental óptimo. La primera, dirigida con amplia visión por el Lic. José López Portillo siendo el Lic. Alejandro Carrillo Castro, Secretario Técnico hoy titular de la Coordinación General de Estudios Administrativos. Al ocupar la primera magistratura, el Lic. José López Portillo, la Reforma Administrativa, adquirió un carácter prioritario dentro de su gobierno, emprendiendo uno de los mayores esfuerzos en nuestra historia para lograr una Reforma Administrativa verdaderamente eficaz.

2.1.1.1 LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Es bien sabido que casi a diario nos relacionamos con la maquinaria administrativa del Gobierno, tanto a nivel federal como estatal o municipal, por ende las disfunciones que presenta este aparato, así como las mejoras que pudiera tener, hallarán eco en el interés general, y sólo mediante la participación de todos se encontrarán los procesos de corrección que se demandan.

Se puede afirmar que la maquinaria administrativa de la Administración Pública Federal, es un subsistema del Sistema Político, es decir, que es a través de la Administración Pública, como el Sistema Político puede llegar a cumplir sus propósitos. Al hablar de Sistema Político nos referimos expresamente al Presidente de la República y al Congreso de la Unión. Por consiguiente, el Subsistema Administrativo está íntimamente relacionado con los demás sistemas de la sociedad y muy en especial con el político puesto que aquél es el brazo ejecutor de este último.

Para hacer un análisis objetivo del quehacer administrativo, se puede plantear éste como un sistema integrado por una unidad procesadora, a la cual se le proporcionan como entradas: recursos materiales y humanos, normas e instrucciones, mismas que son procesadas con el objeto de que las salidas de la unidad procesadora se traduzcan en una serie de resultados (información, servicios, etc.) para cumplir con los objetivos que se desean. El sistema político va a comparar estos resultados con lo que se esperaba, es decir, verifica si está funcionando correctamente y si no fuese así, revisarlo y modificarlo a fin de obtener mejores resultados. A este proceso, se le conoce con el nombre de retroalimentación del sistema. Al revisar y modificar el procesador administrativo, es necesario aplicar las acciones correctivas con el fin de tratar de evitar los tan dañinos cuellos de botella

que se presentan constantemente dentro de la Administración Pública y que no pueden dar margen para que se cumplan eficazmente los planes -- gubernamentales. Sin embargo, podríamos preguntarnos ¿Qué pasa dentro de la Administración Pública? Podríamos aseverar que ésta, se asemeja a lo que científicamente se le conoce con el nombre de "Caja Negra" en la cual sólo sabemos las entradas que se le deben proporcionar y las salidas que se han de obtener de ésta, pero no sabemos a ciencia cierta qué es lo que ocurre dentro de ella. Podemos darnos cuenta que algo anda mal, cuando las salidas obtenidas no son las que esperábamos. Cuando sucede ésto, la Administración Pública, necesita no solamente -- determinar qué es lo que anda mal dentro de élla, sino también fundamentar y crear directrices normativas para planear, coordinar y proyectar los esfuerzos de la Administración Pública. Para tal efecto, como ya se había mencionado anteriormente, se creó en 1965 la Comisión de -- Administración Pública, (CAP), la cual se había dedicado a estudiar -- los problemas tan complejos y que se venían acumulando a través de los años dentro de esta Caja Negra.

A través de estos estudios se han venido reuniendo esfuerzos para tratar de dar soluciones viables a dichos problemas, los cuales -- han existido casi desde el nacimiento del México Independiente del siglo pasado y que se han traducido en cambios, cambios dentro de la maquinaria administrativa presumiblemente de reformas constantes a la -- Administración Pública, que, --principalmente-- han consistido en simples desprendimientos de funciones o agregación también, de funciones a las estructuras que ya existían, pero que sin embargo, se hacían sin tomar en cuenta a la Administración Pública en su conjunto.

Constantemente se ha tratado de desenmarañar la problemática que se ha venido presentando a lo largo de la historia de la Administración Pública en México. Sin embargo, no se trata de dar soluciones aisladas a algunos problemas o a "tapar hoyos", como había sucedido -- hasta hace poco. Urgía la necesidad de llevar a cabo una reforma a --

fondo, adecuando los medios a los objetivos puesto que nuestra maquinaria administrativa, presentaba ya deficiencias en el instrumento ejecutor del Sistema Político que impedían obtener respuestas oportunas a las demandas de la población.

La Reforma Administrativa busca nuevos caminos que conduzcan a la solución de estos problemas, mediante propósitos firmes, que entre otros, y surgidos del estudio de la Comisión de Administración Pública fueron el de "incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales." Para lograrlo se tendrán que mejorar sus estructuras y sistemas de trabajo para poder aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones.

Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de las entidades para poder acelerar y simplificar los trámites.

Procurar que el personal público cuente con habilidades necesarias para cumplir adecuadamente las labores que desempeña. Esto se logra mediante la implantación de programas de capacitación y motivación para generar una conciencia clara y de servicio, así como una actividad innovadora, dinámica y responsable.

Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo, como política de gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

El proceso de Reforma Administrativa no es un fenómeno de -- naturaleza mecánica; se basa fundamentalmente en valores humanos y exige ciertos comportamientos: decisiones, apoyo, asignación de recursos, actitudes participativas e innovadoras y buena voluntad de la opinión pública entre otros.

Por lo mismo debe señalar con claridad los beneficios directos que pueden esperar las personas que participan en este esfuerzo -- así como señalar las responsabilidades que a cada quien y a cada nivel les corresponde.

Los objetivos del Programa de Reforma Administrativa están orientados a atender demandas específicas planteadas, tanto por los gobernados como por los propios servidores públicos. Se persigue desarrollar una administración pública que permita al 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 actual estrategia del 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 cuentan, 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.

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).

(1) Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México.

Manuel Porrúa, S. A.. Ed. Librero. 1a. Edición, México (1980).

Pág. 49 y 50.

MARCO GLOBAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1976-82

EVOLUCION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

MODELO DE ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL MODELO DE PAIS DESEADO

DIAGNOSTICO GLOBAL (CON LA ADMINISTRATIVA)

OBJETIVOS GLOBALES 1976-82

ESTRATEGIA (TECNICAS Y POLITICAS)

PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

AMBITOS DE REFORMA

GLOBAL

SECTORIAL

INSTITUCIONAL

FUNCIONES SUSTANTIVAS (SISTEMAS OPERATIVOS)				FUNCIONES ADJETIVAS (SISTEMAS DE APOYO GLOBAL)								ADMINISTRACION DE PERSONAL	FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACION POLITICA Y DEL FEDERALISMO	ADMINISTRACION DE JUSTICIA		
PROGRAMAS				PROGRAMAS								PROGRAMA XIII	PROGRAMAS XIV XV	PROGRAMA XVI		
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII					
ESPECIFICA ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	BASES LEGALES	ORGANIZACION Y METODOS	ORIENTACION, INFORMACION Y OUCJAS	PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	FINANCIAMIENTO	EJECUCION DEL PRESUPUESTO	CORRECCION SUPLENMENTAL	INFORMACION, ESTADISTICA Y ARCHIVOS	INFORMATICA	EVALUACION	RECURSOS MATERIALES	ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO	APoyo A LA ORGANIZACION DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL, COORDINACION CON EL EJECUTIVO FEDERAL	ADMINISTRACION DE JUSTICIA	
PROGRAMA XVII																
C O M U N I C A C I O N S O C I A L																

ESTRUCTURA PROGRAMATICA

DIAGNOSTICO

OBJETIVOS

SUBPROGRAMAS

METAS

INSTRUMENTOS JURIDICOS Y ADMINISTRATIVOS

MECANISMOS DE PARTICIPACION

"Los principales ámbitos de acción que contempla la Reforma Administrativa son:

Los que corresponden a las funciones sustantivas u operativas de la Administración Pública, orientada a la revisión de la organización sectorial (o vertical) de las Secretarías y Departamentos Administrativos, así como lograr la articulación de las entidades paraestatales, que corresponden a cada sector de actividad y que quedó resuelto con la implantación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los referentes a las funciones adjetivas o de regularización y apoyo global (horizontales) tales como la programación y presupuesto, el financiamiento, la información y estadística el control y la evaluación cuyas reformas se encuentran ya plasmadas en las nuevas Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, General de Deuda Pública y la Contaduría Mayor de Hacienda."(2)

Los cinco objetivos globales en materia de Reforma Administrativa, son:

1. Organizar al gobierno para organizar al país.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno.
3. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal.

(2) Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa como uno de los Medios para alcanzar el Modelo de País al que aspiramos. Ed. Subdirección de Acción Cultural. ISSSTE. México (1981). p. 65.

4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y al federalismo en México, y
5. Mejorar la administración de justicia.

Los programas específicos para cumplir con los objetivos se detallan en la gráfica que se anexa.

Para dar cabal cumplimiento a estos objetivos fundamentales, se crearon durante los primeros tres años del régimen actual, cinco etapas establecidas de manera convencional. Estas cinco etapas se llevan a cabo simultáneamente, y son consideradas como estrategias sujetas a evaluación y rectificaciones, en la forma que convenga.

LA PRIMERA ETAPA.

Esta primera etapa, denominada de "Reorganización Institucional", es iniciada en enero de 1977 y pretende la adecuación de las funciones y las estructuras de la Administración Pública Centralizada. La entonces reciente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, permite la simplificación de las estructuras administrativas, establece responsabilidades y hace posible desaparecer la duplicación y superposición de funciones que habían existido durante años.

LA SEGUNDA ETAPA.

Denominada de "Reorganización Sectorial", ordena las funciones y las estructuras de los órganos directos del Ejecutivo, con el fin de que bajo su coordinación, se agrupen las entidades paraestatales que suman más de 900 y cuya vaga ubicación, dificultaba la tarea de coordinación y propiciaba la falta de control y vigilancia. El Presidente de la Repúbli-

ca está facultado por la Ley Orgánica de la Administración Pública en sus Artículos 50 y 51 para agrupar por sectores de actividad económica y social a las entidades, estando bajo la responsabilidad de los Secretarios de Estado o Jefe del Departamento, la programación, coordinación, evaluación y reformas administrativas del sector a su cargo.

LA TERCERA ETAPA

Iniciada en diciembre de 1977, y denominada de "Cruces Intersectoriales" pone de manifiesto y resalta los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos en los distintos sectores entre sí, poniendo mayor énfasis en las actividades que por sus características se encuentran en diferentes áreas, formando así las llamadas zonas de "frontera", en las cuales se tergiversan las acciones por diluirse las responsabilidades.

LA CUARTA ETAPA

Esta etapa iniciada en abril de 1978 y denominada de "Ventanillas". reviste una gran importancia para el desarrollo de la materia que nos incumbe, pues en ésta se enmarca la desconcentración administrativa como uno de los subprogramas para dar cabal cumplimiento a sus objetivos:

- Atender de manera eficiente, eficaz y honesta a los usuarios de los servicios
- Facilitar al público, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Generar en el público, mediante acciones concretas, una actitud favorable y de apoyo al esfuerzo que en materia de Reforma Administrativa viene realizando el Gobierno Federal.

- Corresponsabilizar al público en las tareas de mejoramiento administrativo del Gobierno Federal.

Con estos objetivos se procura una participación más activa de los servidores públicos para ofrecer un mejor servicio y atención al público, se simplifican los procedimientos de trabajo relativos al trato directo con el público, que ejerce un derecho o cumple una obligación en oficinas gubernamentales.

También se ha promovido una participación más estrecha con la ciudadanía para que ésta plantee sus problemas y proponga soluciones a través de módulos de orientación, información y quejas o a través de las juntas de vecinos, cámaras de confederaciones, colegios, etc. para presentar recomendaciones de los problemas que les afecta en forma directa.

Los subprogramas de esta Cuarta Etapa son los siguientes:

1. Orientación e Información al Público.- Que facilitará la relación de todo ciudadano con la Administración Pública.
2. Quejas y sugerencias.- Para la ordenada obtención de la información de las quejas y sugerencias con el fin de mejorar el servicio.
3. Simplificación de Procedimientos Administrativos.- Para revisar y organizar los sistemas y procedimientos que impliquen relación directa con el público, para elevar la eficiencia.
4. Desconcentración Administrativa.- Que implanta las medidas necesarias para acercar las decisiones, los trámites y los servicios de la Administración Pública al lugar donde se generan las demandas de la población.

5. Adecuación de Instrumentos Jurídicos.- Que adecúa las -- Normas Jurídicas existentes para poder simplificar los -- servicios al público.
6. Mejoramiento del medio ambiente laboral y de las áreas - de atención al público.- Que permiten mejorar las condiciones ambientales de las áreas de trabajo para incrementar la funcionalidad del servicio.
7. Capacitación y Sensibilización del Servidor Público. A través de la institucionalización de los programas de -- capacitación.
8. Difusión de los derechos y obligaciones y la importancia de la participación de los usuarios.- Busca mantener al público informado sobre los servicios que prestan las -- dependencias.

LA QUINTA ETAPA

Esta etapa denominada de "Administración y Desarrollo de Personal, se inició en mayo de 1979, constituye uno de los objetivos más importantes de la Reforma Administrativa", con el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, se intenta que las condiciones laborales del trabajador y sus oportunidades de desarrollo mejoren.

Para dar cumplimiento a estos objetivos se implantaron los -- siguientes programas:

- Sistema Escalonario
- Capacitación y Desarrollo
- Relaciones Jurídico-Laborales y Prestaciones
- Planeación y Organización.

2.1.2 MARCO CONCEPTUAL

Como se verá más adelante, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace mención a la delegación de facultades, a los órganos administrativos desconcentrados y a la descentralización administrativa, aunque estos conceptos ya se encuentran enmarcados legalmente, sus características específicas no habían sido detalladas.

En atención a lo anterior, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, y con la participación de los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Organización y Métodos y de directores jurídicos de la Administración Pública Centralizada, ha elaborado un documento llamado Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal, que establece las definiciones sobre la desconcentración administrativa; así, también da nociones sobre los conceptos de la delegación simple de trámites, la desconcentración de facultades, los órganos desconcentrados y la desconcentración territorial, cuyos fundamentos están determinados por Decreto del Ejecutivo Federal que ordena la elaboración de un programa sobre esta materia.

A continuación transcribimos íntegramente el citado documento.

DELEGACION SIMPLE

Concepto

Lo que convencionalmente podría llamarse delegación simple (o de trámites) en la administración pública "es un acto jurídico-administrativo discrecional que permita a un funcionario (delegante) transferir a sus subalternos (delegados), sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo,

una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican las facultades de decisión correspondientes".

Mediante la delegación simple se pretende descongestionar -- las tareas de los órganos centrales, coadyuvar a la captación y realización de trámites iniciales y agilizar la forma de decisiones en los distintos niveles y áreas de la estructura orgánica de la dependencia y procurar acercar, en su -- caso, la resolución de trámites y la prestación de servicios al público o usuario.

Lineamientos Generales.

- a) El funcionario (delegante) debe tener encomendadas las -- atribuciones que pretenda delegar. Estas no deben de -- estar comprendidas entre aquéllas que por disposición -- legal deba ejercer personalmente y por tanto no pueda -- delegar.
- b) La delegación simple en la Administración Pública es un acto eminentemente discrecional del delegante, en consecuencia éste podrá en cualquier momento revocar el acto jurídico mediante el cual lleve a cabo la delegación simple.
- c) La delegación simple debe recaer comunmente en un funcionario de la dependencia, en su defecto sobre un funcionario que haya sido "habilitado" por la misma dependencia en los casos que sea jurídicamente permisible.
- d) La delegación simple no implica que el funcionario delegante deje de estar en posibilidad para ejercer directamente cualesquiera de las facultades que haya delegado, en consecuencia, mediante la delegación simple, existe --

entre funcionario delegante y delegado, una competencia a la vez alternativa y concurrente.

- e) La delegación simple debe revestir ciertas formalidades, como constar por escrito (acuerdo correspondiente) y ser difundida entre el personal de la dependencia y el público usuario en general.

DESCONCENTRACION DE FACULTADES

Concepto

Se entiende a la desconcentración de facultades como "el acto jurídico-administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad, a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado, debiendo publicarse tal disposición en el Diario Oficial de la Federación".

La desconcentración de facultades permite por una parte, contar en ámbitos territoriales determinados, con funcionarios públicos o unidades administrativas que acercan en tiempo, espacio y especialidad las acciones, y decisiones al público, y por otra parte contribuye a la más eficaz y eficiente atención y despacho de los asuntos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Lineamientos Generales

En materia jurídica.

- a) La desconcentración de facultades deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y darse a conocer in-

ternamente en las dependencias de la Administración Pública Federal.

- b) La relación jerárquica y funcional respecto de las unidades administrativas que se ejercerá en la desconcentración de facultades deberá establecerse en los reglamentos o manuales según el caso lo amerite, y éste deberá corresponder a las facultades delegables del titular.
- c) El instrumento jurídico de la desconcentración de facultades señalará las instancias y modalidades de revisión de decisiones.
- d) El delegante no ejercerá las facultades de desconcentración y sólo puede revisar los actos que emita el órgano o persona en quien delegó dichas facultades.
- e) En cada caso deberá indicarse la base jurídica que rige a la desconcentración de facultades.

En materia administrativa

- a) La desconcentración de facultades puede plantearse en términos radicales e inmediatos, o presentarse también como un proceso gradual que contemple sus diferentes modalidades de desarrollo.
- b) Previamente a la desconcentración de facultades, deberá realizarse en el órgano central un diagnóstico integral de su organización y funcionamiento.
- c) La normatividad, la planeación, el control y la evaluación globales, generalmente deben permanecer centralizados, mientras que las decisiones operativas, los recursos presupuestales correspondientes y el apoyo adminis-

trativo respectivo son funciones que deben ser objeto de la desconcentración.

- d) La desconcentración debe derivarse de los programas sustantivos de la institución, para mejorar su eficiencia.
- e) Es conveniente analizar los procedimientos de los servicios que se van a desconcentrar con el objeto de mejorar cada uno de ellos y evitar el traslado de vicios y deficiencias.
- f) La desconcentración de facultades operativas deberá darse en forma completa, para evitar la creación de dobles instancias de solución para el usuario del servicio.
- g) Es recomendable elaborar programas integrales y específicos de desconcentración. Asimismo, la desconcentración de facultades de una dependencia deberá contemplar la posibilidad y conveniencia de relacionar su desconcentración con las de otras dependencias.
- h) Es conveniente establecer un sistema de información que permita una adecuada coordinación entre el órgano central y el o los órganos que hayan recibido la desconcentración de facultades y de éstos entre sí.
- i) Es recomendable establecer un sistema de control y evaluación de las actividades y servicios, de tal forma que sea posible conocer en todo momento, en qué medida las unidades en donde se han desconcentrado facultades cumplen con las normas jurídicas y administrativas que deben regular y con qué grado de eficacia alcanzar los objetivos que les han sido asignados.
- j) Se procurará que entre las facultades desconcentradas y

las que se ejercen en el centro, exista un nivel de congruencia intra e interinstitucional.

- k) Deberán realizarse programas de capacitación que permitan una preparación idónea del personal para que éste -- asuma eficientemente las facultades que le han sido des-- concentradas.
- l) Se procurará concertar acciones a nivel individual y co-- lectivo para el traslado, en su caso, del personal que -- se requiera en la desconcentración.
- m) Los incrementos en recursos humanos de la Administración Pública, en su caso, deberán adecuarse a los propósitos de desconcentración.

DESCONCENTRACION TERRITORIAL

Concepto

La Desconcentración Territorial es un proceso que, encaminado a descongestionar las grandes ciudades busca reubicar total*o parcialmente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. La Desconcentración Territorial implica transferir los recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos del país y se puede considerar en consecuencia como la expresión físico-espacial de la Desconcentración Administrativa.

Se consideran tres tipos de Desconcentración Territorial

- a) Desconcentración Territorial Total.

 * Sólo en los casos de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos no se prevee la desconcentración total.

Este tipo de Desconcentración ocurre sólo en el ámbito - de la Administración Pública Paraestatal. Se da, cuando una entidad completa se traslada a otro punto del territorio, (cambio de domicilio) o cuando el traslado de los órganos administrativos y de dirección complementa una -- desconcentración ya iniciada, pudiendo dejar en el área metropolitana de la Ciudad de México las unidades de servicio a esta zona.

b) Reubicación Territorial de Incrementos

Se obtiene, cuando unidades administrativas de alguna dependencia o entidad ubicada en el área metropolitana de la Ciudad de México, se trasladan a otro punto del territorio nacional.

c) Reubicación Territorial de Incrementos

Tiene lugar, cuando el crecimiento de los recursos humanos y del presupuesto programado originalmente para el - área metropolitana de la Ciudad de México se ubica fuera de ella, por considerar que tales incrementos no son necesarios para realizar algunas funciones operativas y de apoyo administrativo, interno en ese ámbito geográfico; y en cambio sí se necesita efectuarlas en el interior -- del país.

Lineamientos Generales

- a) No contarán con personalidad jurídica propia y conservarán respecto del titular del órgano central, una relación de dependencia jerárquica con todas las consecuencias en materia de reforma, modificación, revocación, nulificación y revisión, en su caso, de las resoluciones dictadas por aquéllos.

- b) El órgano facultado en este proceso de Delegación, comparte la misma personalidad del Ejecutivo Federal y queda facultado para ejecutar funciones que son propias de la dependencia respectiva.
- c) Su creación sólo podrá hacerse por Ley del H. Congreso - de la Unión ó por acto del Titular del Ejecutivo Federal, los cuales deberán ser publicados en el Diario Oficial - de la Federación y sólo podrá ser revocada por disposición de la misma o de superior jerarquía.
- d) El instrumento de creación contendrá las modalidades de control, que en materia de recursos humanos, financieros y materiales, ejercerá el órgano central sobre su o sus órganos desconcentrados.
- e) Este tipo de órganos se convierte en instancia obligatoria de cumplimiento inexcusable sobre la materia y cuantía, en su caso, y dentro del ámbito territorial que se determine, de tal manera que no podrá el órgano central substituirlo, sino después que el órgano desconcentrado tome su respectiva decisión.
- f) El órgano desconcentrado deberá estar incluido en los -- programas y presupuestos del órgano central, identificado en éstos, los que correspondan a dicho órgano desconcentrado.
- g) A toda creación de un órgano desconcentrado debe corresponder una precisión o adecuación, en su caso, de la estructura y procedimientos del órgano central.
- h) La estructura del órgano desconcentrado debe ser con- -- gruente con la estructura de la organización central.

- i) El órgano desconcentrado podrá actuar en un ámbito territorial específico que puede ser estatal, regional o bien comprender todo el territorio nacional.
- j) Se buscará la unidad de mando y la coordinación de las acciones de la dependencia desconcentrada en un ámbito territorial determinado, identificando claramente las unidades que compongan al órgano desconcentrado y al titular del mismo.
- k) El órgano desconcentrado conducirá sus actividades en forma programada con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca la dependencia centralizada (órgano central) para el resto de sus unidades administrativas internas.
- l) Deberá procurarse la coordinación, en su caso, de los programas del órgano desconcentrado con los de las unidades estatales que les correspondan.
- m) Deberán considerarse las interrelaciones operativas entre el órgano central y el desconcentrado, para que éste entre en operación en forma oportuna, continua y eficiente.
- n) Cuando las funciones del órgano desconcentrado o las condiciones del ámbito territorial en que se ubica lo requieran, se considerará la reasignación o bien la contratación local del personal.
- ñ) Se desarrollarán acciones para la adecuada reubicación del personal que, en su caso, proceda readscribir, con el objeto de obtener en éste, una actitud favorable a la aceptación de su traslado.
- o) Cuando la desconcentración de una o más dependencias se

deriven procedimientos complementarios respecto de un -- mismo ámbito territorial, se procurará que los órganos -- se ubiquen en una misma sede.

Para su ubicación

La ubicación o reubicación de órganos desconcentrados de carácter regional en las distintas zonas del país, se hará de acuerdo con el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal en los términos -- que establece el Acuerdo Presidencial respectivo del 11 de -- enero de 1978.

- a) Se debe de tomar en cuenta, el impacto económico y presupuestal de llevar a cabo acciones de desconcentración -- que impliquen costos inmediatos o directos para la depen-- dencia, y en su caso, para la entidad federativa recepto-- ra.
- b) Cuando la naturaleza propia del servicio o los estudios de costo-beneficio lo permitan, deberá adoptarse el criterio por entidad federativa, ubicando en lo posible los órganos en aquellas áreas donde efectúen el mayor volumen de sus acciones.
- c) En el Proceso de Desconcentración deberá propiciarse, en su caso, la participación de autoridades locales, así -- como de representantes de los sectores privado y social, al mismo tiempo que de los instrumentos de coordinación de desarrollo regional.
- d) Se deberá informar y orientar al público respectivo, de -- las facultades desconcentradas en el ámbito de su resi-- dencia.

ORGANO DESCONCENTRADO

Concepto

Un Organó Desconcentrado "es la Unidad Administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas por disposición presidencial o del Congreso, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver con agilidad y eficacia sobre determinada materia, o realizar actividades dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento que lo crea".

El Organó Desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio. Sin embargo, dada la importancia de las funciones desconcentradas y por la naturaleza de las acciones que realiza, puede distinguirse administrativa y presupuestalmente en su organización y operación de las demás unidades que integran la estructura de la Institución de la que depende.

Al tratar la desconcentración administrativa, otros juristas hacen alusión al carácter de exclusividad expresada para los órganos desconcentrados. Así, Juan Luis de la Vallina Velarde nos dice: "Podemos entender por Desconcentración aquel principio jurídico de Organización Administrativa, en virtud del cual se confiere en carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma". (3)

(3) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. 9a. Ed. México (1979). P. 490.

En la definición de Enrique Sayagués Laso, también se encuentra el carácter de exclusividad, dando alternativa a un poder de trámite: "Es la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación". (4).

Era grande la necesidad de establecer los conceptos y lineamientos sobre la materia por parte del Gobierno Federal. La Coordinación General de Estudios Administrativos con el documento antes citado y el cual pretende orientar las acciones o programas que sobre la misma deben comprender las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ofrece una definición que en sentido genérico o amplio, nos habla de la desconcentración administrativa como un "proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas -excepto las que por disposición legal deba ejercer personalmente- y por otra transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades". (5).

El documento constituye "un primer intento de definición de lo que es la Desconcentración Administrativa en su concepción genérica, así como de las diversas especies de la misma, delegación simple (o de trámites), Desconcentración de Facultades y Desconcentración Territo-

-
- (4) Rodrigo Moreno Rodríguez, La Administración Pública Federal en México. UNAM, México (1980). P. 185.
- (5) Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal, Colección Lineamientos Núm. 5, México (1981). P.13.

rial así como en su caso de los órganos desconcentrados encargados de estas funciones" (6), para entender de mejor manera el proceso centralización-descentralización y sus diferentes fases y así, ubicar unidades en distintas partes de la descentralización total, se desplaza gradualmente hacia la descentralización absoluta.

La Desconcentración Administrativa tiene fines específicos - sin los cuales ésta no tendría una razón de ser, en la medida en que - los programas alcancen las metas propuestas, estos fines saldrán a la luz:

- 1) La Desconcentración Administrativa procura la satisfacción de las necesidades más urgentes de la población.
- 2) La Desconcentración hace que la Administración Pública - vaya al ciudadano y no el ciudadano a ella.
- 3) También comprende beneficios para el servidor público -- porque también se le acercan los servicios a los que tiene derecho. Nombramientos, pagos y prestaciones.
- 4) Mediante ésta y otras acciones gubernamentales se establecerá una política de participación ciudadana, la población no será ajena sino colaboradora de la Administración Pública, al ser un órgano desconcentrado, un órgano democrático de decisión.
- 5) Los sueldos se gastarán en la provincia al desplazarse - empleados del Distrito Federal a las Entidades Federativas.

(6) Idem.

- 6) El desarraigo de la población de sus lugares de origen - se presenta cuando sus necesidades no se satisfacen en - ellos, cuando las oportunidades de trabajo, educación y cultura son escasos, para ello, además de la Desconcentración Administrativa se impulsan medidas económicas, - culturales y políticas en cada Estado.
- 7) Se favorece el arraigo de los servidores públicos ocupando a las personas en su lugar de origen, aplicando en su localidad los estudios allí adquiridos.
- 8) La Desconcentración Administrativa ayuda a racionalizar el gasto público, adecuando la proporcionalidad entre la inversión y el corriente, las adquisiciones se harán en el lugar de origen evitándose gastos innecesarios.
- 9) "La Administración Pública recibe con el programa de desconcentración, beneficios considerables. Permite a los titulares y sus colaboradores directos evitar el trabajo rutinario, así como superar la tendencia a considerar -- que el poder administrativo reside en la firma, en tal - forma que entre más se firma, más poder se tiene, concepción que olvida que en última instancia, el poder administrativo reside en la capacidad de normar, de establecer los criterios y las políticas que deben aplicarse".
(7).
- 10) Con la reestructuración de la Administración Central, -- habrá unidades administrativas que ya no requieran el -- número de empleados con los que se contaba, o desaparecerá por no contar ya, con su razón de ser, en la organización al transferirse totalmente sus funciones a los órganos desconcentrados.

(7) José Chanes Nieto, Ciclo de Conferencias sobre Desconcentración Administrativa. México (1974).

- 11) La desconfianza en el servidor público se reducirá mediante un cambio en la concepción del trabajo administrativo, en la que se deposita la confianza en cuanto a la capacidad y honorabilidad de los servidores públicos que laboran en los Estados.
- 12) Favorece la derrama económica en los Estados, impulsando la descentralización económica.

2.1.3 MARCO LEGAL

La distribución de competencias, ha sido un problema de gran complejidad y que sitúa al país en una posición organizativa distinta a la de otros países.

Nuestro sistema es federalizado, y por ende el desenvolvimiento que se tenga, caerá con fuerza, dentro de las características propias y específicas del federalismo, distinguiéndose claramente las formas políticas y las administrativas así como también la relación y dependencia entre ambas formas.

El Artículo 124 Constitucional nos sirve como punto de partida para la distribución de competencias: "Las facultades no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". En la distribución de materias hay una división correspondiente a la Federación, los Estados y los Municipios, aún más, el Artículo 115 Constitucional le confiere normas políticas y administrativas al Municipio. El Artículo 124 Constitucional antes mencionado, determina la competencia federal en materias expresas en la Constitución. Sin embargo, hay muchas otras que,

se tienen que deducir de la interpretación que se haga de la misma, la interpretación que ha venido haciendo la Federación de los textos constitucionales se han enfocado a un sentido federal, como ocurre en el término "La Nación", con el que se hace referencia en diferentes materias como sinónimo de Federación, cosa que es discutible quedando al final de cuentas, algunas leyes sin una explicación tajante en cuanto a competencias y quedando en entre dicho, y vigente el peligro de que -- traslape de una ley local a una federal.

Como una interpretación de los Artículos 90 a 93 de la Constitución, apareció la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expresamente una Ley Federal, que recaía dentro de las facultades que le corresponden a la Federación, al fijar a cada Secretaría sus facultades correspondientes de acuerdo a la Constitución, sin embargo, se encontraron muchos vacíos en ella pues, son muy pocos los artículos que en verdad resolvían los principales problemas que aquejan en las diversas formas del quehacer administrativo.

Por otro lado, cabe mencionar que la Ley antes mencionada se remitía a otras, para su cabal cumplimiento, el Departamento del Distrito Federal tenía su propia Ley Orgánica, existe la Ley de Turismo -- por ejemplo y así, como vemos hay otras, que provocaban gran problema en el régimen administrativo mexicano, "¿necesariamente la atribución de competencias debe hacerse por medio de una Ley? o ¿hay posibilidad de una actuación por medio de decretos o acuerdos del Ejecutivo que pongan en ejercicio otras disposiciones?". (8).

Atendiendo a esta problemática y llenar aquellos vacíos que se presentaban en la Administración Pública, se aprueba el 29 de diciembre de 1976, la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

 (8) Andrés Serra Rojas, Ciclo de Conferencias sobre Desconcentración Administrativa, México (1974).

Al hablar de la Desconcentración Administrativa, es necesario precisar cuales han sido las bases jurídicas que han permitido al Gobierno Federal, dictar y expedir aquellos elementos que promueven su surgimiento.

Desde luego ha sido el Jefe del Ejecutivo Federal, como sabemos el que se avoca a esta tarea, quien instrumenta aquellos mecanismos que, requieren de un uso constante por parte de todo funcionario público, para lograr que los objetivos de la Desconcentración se lleven a cabo, sin embargo, es preciso determinar qué bases le son conferidas al Titular del Ejecutivo para la instrumentación de la Desconcentración, además, quienes ejecutan o hacen uso de esos mecanismos, elementos legales que proporciona el Titular de Ejecutivo, y las medidas que se toman para hacer efectiva la Desconcentración, entendiendo esto, se puede vislumbrar el panorama jurídico que se ha presentado, en el campo del Derecho.

La Constitución vigente dá expresamente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, bases muy precisas e indubitables para instrumentar y llevar a cabo la Desconcentración Administrativa.

Las bases las proporcionan los Artículo Constitucionales 89, Fracción I y 73, Fracción XXX.

Los dos órganos están dotados con las bases constitucionales para tomar medidas y crear los elementos jurídicos de la Desconcentración.

Así, por acuerdo publicado en el Diario Oficial del 5 de abril de 1973, se dispone que las Secretarías y Departamentos de Esta-

do, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias delegando facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos.

En nuestra Constitución el Artículo 96 dice lo siguiente: -
"Para el despacho de las necesidades del orden administrativo de la --
Federación, habrá el número de Secretaríos que establezca el Congreso
por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo
de cada Secretaría".

Esta Ley es, la "Ley Orgánica de la Administración Pública -
Federal".

Así la Desconcentración Administrativa no debe ser ya una se-
rie de medidas transitorias, pues si las medidas que pudieran tener --
eficacia y realidad práctica no son garantizadas en forma perdurable -
por medio de ordenamientos legales, sin cambios constantes, no habrá -
de ninguna manera seguridad en la Desconcentración.

Los Lineamientos que sobre la Desconcentración Administrati-
va, ha establecido actualmente la Coordinación General de Estudios Ad-
ministrativos de la Presidencia de la República y la Ley Orgánica de -
la Administración, garantizan la Desconcentración a través de ordena-
mientos claros y sólidos.

Mediante esta nueva legislación se ha hecho de ella una mani-
festación auténtica de sustentación jurídica.

Al precisar los motivos de esta Ley vigente desde el 1o. de enero de 1977, el Presidente de la República, Lic. José López Portillo, expresa:

"La nación reclama nuevamente la adecuación de su Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo"...

Con esta Ley... " se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública, procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada. Para lograrlo se vuelve necesario que, tanto los servidores públicos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa cuales son las facultades de las distintas entidades de la Administración Pública y sus modalidades de creación y funcionamiento".

El proyecto pretende "... convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 17 nos dice:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

2.2 SECTOR PARAESTATAL

Como se ha dicho, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vino a ser el instrumento jurídico, con la finalidad de ordenar íntegramente el aparato administrativo público.

La anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado no regulaba la Administración Pública como unidad orgánica y funcional.

La nueva Ley Orgánica señala la base de organización y funcionamiento de toda la Administración Pública, donde se regula el importante sector paraestatal, renglón primordial para nuestro estudio.

Anteriormente, la Secretaría de Patrimonio Nacional era la encargada de llevar el control de los organismos y empresas del Estado, pero ésta carecía de un listado actualizado de estos organismos. En la Administración anterior, la Secretaría de la Presidencia se avocó a la elaboración de un listado confiable de este tipo de organismos y empresas más importantes. La realización de los estudios anteriores constituyó un gran avance para la Administración Pública, ya que anteriormente al sector paraestatal se le desconocía, ahora con la nueva

Ley Orgánica de la Administración Pública, el sector paraestatal ha pasado a formar parte de agrupaciones dependientes y en su nueva reestructuración sienta las bases de la sectorización.

Actualmente la estructura administrativa del Ejecutivo Federal, se encuentra integrada por los siguientes sectores:

Sector Agropecuario y Forestal
Sector Beneficio Social
Sector Financiero
Sector Industrial, Comercial y Pesquero
Sector Comunicaciones y Obras Públicas
Sector Servicios

La Ley Orgánica de la Administración Pública en su Artículo 1o., nos dice: "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos componen la Administración -- Pública Paraestatal".

Podemos notar que la citada Ley considera a los organismos descentralizados dentro de la Administración Pública Paraestatal.

El ámbito paraestatal ha tenido un importante desarrollo. En la actualidad existe un complejo de más de 900 Entidades Paraestatales. El Programa de Reforma Administrativa incluye todas estas Entidades -- pues es inconcebible que si nada más abarcara las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, abarcaría la mitad de la Admi--

nistración Pública, ya que a estas Entidades le son erogadas más de la mitad del gasto público.

2.2.1 LA DESCENTRALIZACION

El Dr. Gabino Fraga nos dice que la descentralización "consiste en confirmar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía".

Existen varios criterios en que puede clasificarse la organización administrativa descentralizada.

El Profesor Gabino Fraga nos menciona la existencia de tres formas:

- Descentralización por Región
- Descentralización por Servicio
- Descentralización por Colaboración

Al referirse a la primera menciona que:

La Descentralización por Región obedece a la conveniencia de dar cabida a las ideas democráticas y procurar mayor satisfacción a las necesidades de la colectividad, confía la ejecución de ciertas tareas a los propios interesados cuya intervención es la gestión, evita el descontento de los particulares frente al crecimiento del poder central y consecuentemente, la promoción de los servicios públicos locales, resulta ser más eficaz.

En lo referente a la Descentralización por Servicio, tenemos que tiene por objeto cumplir con las tareas que deben dar satisfacción a necesidades de orden general. El Estado se ha esforzado para hacer uso de los procedimientos técnicos que constituyan la garantía de su realización y para ese fin, encomienda a funcionarios con preparación técnica especial, la realización de servicios públicos que requieran autonomía técnica y orgánica, separándolos de la Administración Central.

El Profesor Gabino Fraga nos menciona que la Descentralización por Servicio, cuenta con los siguientes elementos:

1. Existencia de un servicio público por orden alfabético.
2. Estatuto Legal para los funcionarios encargados del servicio.
3. Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.
4. Control del Gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el Servicio Descentralizado, y
5. Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Menciona que la Descentralización por Colaboración se caracteriza por ser una forma de ejercicio privado de las funciones públicas, en la que organismos privados colaboran con la Administración Central en relación a las tareas de consulta, (las Cámaras de Comercio e Industria; de decisión o ejecución, las Empresas Concesionarias, los Establecimientos Incorporados de Enseñanza y los Comisarios Ejidales).

Otro criterio de la clasificación de la Descentralización -- nos la dá el Profesor Andrés Serra Rojas; este eminente jurista mexicano

no la clasifica en dos formas:

Descentralización Regional, y Descentralización por Servicio.

Nos dice que la Descentralización Regional es aquella que ha sido desprendida de la Administración Central por razones políticas para que, conforme a las ideas democráticas, se confíe la realización de servicios públicos locales a individuos de la misma circunscripción -- territorial de que se trate.

Al mencionar la Descentralización por Servicio se refiere -- más bien a la naturaleza técnica y financiera del servicio que exige -- la creación de un órgano que goce de autonomía, personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico especial.

Como podemos notar, la clasificación que hacen estos dos autores son muy similares, a diferencia que el Maestro Gabino Fraga hace la división de otra rama que es la descentralización por colaboración.

La Descentralización por Colaboración se refiere únicamente a todos aquellos órganos privados que colaboran en cierta forma de consulta con la Administración Central.

2.2.2 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

En México existen varios tipos legales, en la cual la empresa pública se organiza, estos tipos legales van de acuerdo a las disposi-

ciones jurídicas establecidas y que dan lugar a la creación de diversos modelos de organización interna en la Administración Pública.

Los Organismos Descentralizados son un tipo legal de organización, los cuales cuentan con personalidad y patrimonio propios. Se encuentran sujetos a diversos mecanismos de control por parte del Estado. Al crearse un organismo descentralizado, éste tiene o goza de cierta autonomía. Su personalidad jurídica es diferente a la del órgano que la crea y discrecionalmente puede organizarse estructuralmente como mejor le convenga para cumplir con el fin para el cual fue creado. Su patrimonio puede estar constituido por fondo, que para este efecto puedan aportar otros organismos descentralizados y por los propios recursos que obtenga de la explotación de sus funciones.

Los organismos descentralizados han sido creados para descongestionar a la Administración Central de las grandes cargas de trabajo, en cuanto a ciertas actividades especializadas o realizar las actividades o servicios que consigna en su Artículo 2o. la "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal". Este servicio puede ser para satisfacer necesidades ya sean regionales o territoriales; en algún Municipio, en todo Estado o en determinada Región.

Como podemos notar los organismos descentralizados cuentan con personalidad propia, ya que no guardan relación jerárquica con la Administración Central.

El Profesor José Castro Estrada nos define al Organismo Descentralizado como: "Una forma de organización administrativa, por virtud de la cual, se organiza un servicio público con carácter general, con personalidad jurídica concedida y con patrimonio propios, que goza

de autonomía y que se dirige por funcionarios técnicos y responsables bajo el control y vigilancia del Estado".

La Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Diario Oficial 31 de Diciembre de 1970) en su Artículo 2o., nos define a los Organismos Descentralizados como "Las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

1. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico y,
2. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos -- propiedad de la nación, la investigación científica y -- tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Por otra parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 45 establece:

"Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas, -- por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

CAPITULO III

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

3.1 ANTECEDENTES DEL I.S.S.S.T.E.

Actualmente el ISSSTE cumple los objetivos de seguridad social, cubriendo desde las necesidades de atención médica preventiva y especializada hasta las necesidades de tipo intelectual, de tipo económico, de tipo social, de tipo cultural y de rehabilitación, cubriendo -- así el ciclo completo de vida del trabajador al servicio del Estado -- como respuesta a los cambios sociales que han imperado en nuestro país, conducentes a obtener los mínimos de seguridad social.

El máximo logro de los trabajadores, se obtiene con la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 con el Artículo 123, donde se consagra la seguridad social de los trabajadores. Sin embargo, no es sino hasta agosto de 1923 cuando se crea la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, antecedente inmediato del ISSSTE que surge como una necesidad de los trabajadores por obtener seguridad económica y social en nuestro país, misma que tenía como principales objetivos el otorgar a los servidores públicos, la pensión de retiro a los cincuenta y cinco años de edad o a los treinta y cinco de servicio; otorgar préstamos a corto plazo (a pagar hasta en doce meses inclusive) con un interés del 12% anual; otorgar créditos hipotecarios pagaderos en 10 años, con intereses del orden del 9% anual.

Por un tiempo, esta Dirección, administró todo lo referente al fondo de ahorro del ejército, pero posteriormente pasó a ser seguro militar.

Día a día se fueron incrementando los beneficios para los -- trabajadores; se logran seguros contra vejez y muerte, protección contra enfermedades profesionales y accidentes, otorgamiento de servicio médico a los trabajadores, etc., que conforman actualmente la filoso-- fía de nuestro sistema, en materia de seguridad social.

Los principales objetivos del ISSSTE han sido, el mejorar -- permanentemente la calidad de los servicios, así como el agilizarlos, aumentar el número de las prestaciones, incrementar la cobertura de -- trabajadores afiliados al régimen del ISSSTE y lo que es más, por me-- dio de los programas de desconcentración del gobierno federal, acercar los servicios a los derechohabientes, es decir, crear órganos descon-- centrados para la agilización de trámites, en atención a una poblacion derechohabiente creciente y demandante de sus servicios en cumplimien-- to a los lineamientos y directrices señalados por la Reforma Adminis-- trativa, la cual pretende crear un cambio de mentalidad, en el servi-- dor público. Así, el Instituto juega un papel muy importante en este renglón, ya que por medio del Centro Nacional de Capacitación Adminis-- trativa se llevan a cabo programas de capacitación y adiestramiento -- del personal, redundando en un incremento en la eficiencia y eficacia del Instituto, beneficiando más al propio trabajador ya que de esta -- manera puede tener aspiraciones a promociones escalafonarias.

El Instituto, cuenta con una estructura orgánica adecuada y las instalaciones propias para otorgar las prestaciones a que todo tra-- bajador público tiene derecho. En el presente sexenio ha tenido su -- más amplia proyección a nivel nacional, ya que se han aplicado diferen-- tes medidas como la implantación del sistema de cuenta única permanen-- te, para agilizar los trámites de préstamos a corto plazo; se amplió -- la cobertura médica a trabajadores no afiliados al régimen del ISSSTE; se han llevado a cabo investigaciones para alcanzar menores costos en la adquisición de viviendas y los préstamos hipotecarios se incrementa-- ron en más del doble es decir de 200 mil pesos a 520 mil, en beneficio de los derechohabientes.

3.2 LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

Nuestra Carta Magna, habla de la seguridad social a que tiene derecho todo trabajador, en el título sexto, del Trabajo y la Previsión Social.

El ISSSTE fué creado para cumplir con las disposiciones del Artículo 123 Constitucional, Apartado B, Fracción XI; para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, es decir, que es a partir de este precepto legal de donde el Instituto retoma las bases para la impartición de la seguridad social a que hace alusión el mencionado Artículo. Es un organismo descentralizado, título que le da el Artículo 2, Parrafo II de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, siendo uno de los fines para los cuales fué creado el de la -- prestación de un servicio social: "... o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social" *. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Artículo 45, le confiere al Instituto, personalidad jurídica y patrimonio propios y corroborado por el artículo 101 de su propia Ley que establece su libre actuación en la celebración de cualquier contrato, así como para defender sus derechos fuera o dentro de los tribunales. Por otro lado, el Artículo 118, habla acerca del patrimonio del Instituto, que principalmente está constituido por sus propiedades y derechos, por las aportaciones de los trabajadores y organismos incorporados al régimen de éste, por más ganancias e inversiones que pudieran hacerse (mencionado más específicamente en el Artículo 122 la forma de realizarlas), etc.

* "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal".

Desde la promulgación de la Ley del ISSSTE, que data del 28 de diciembre de 1959, hasta la fecha, ésta, ha sufrido varias modificaciones para la agilización de las funciones inherentes al Instituto, y, beneficiar así día con día a los trabajadores al servicio del Estado. Así es como en diciembre de 1972, se crea el FOVISSSTE; se crea la semana laboral de 5 días; y posteriormente, se amplía la cobertura médica a los hijos de trabajadores que realizan estudios después de los 18 años y hasta los 25 inclusive; se amplían los límites de los créditos, etc.

El objetivo del ISSSTE, consiste en allegar la seguridad social, a los trabajadores al servicio del Estado, por medio de las prestaciones que éste ofrece, las cuales están asentadas en el artículo -- 30. y más específicamente en los artículos 22 al 97.

Artículo 30. Se establecen con carácter de obligatorias, las siguientes prestaciones:

- I. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
- II. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- III. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
- IV. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
- V. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.
- VI. Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.

VII. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.

VIII. Préstamos Hipotecarios.

IX. Préstamos a Corto Plazo.

X. Jubilación.

XI. Seguro de Vejez.

XII. Seguro de Invalidez.

XIII. Seguro por Causa de Muerte.

XIV. Indemnización Global.

3.3 ANTECEDENTES DE LA DESCONCENTRACION EN EL I.S.S.S.T.E.

Desde su creación en 1925 y hasta el año de 1959, debido al desarrollo de las Secretarías y Departamentos de Estado y la creación de nuevos organismos, el ritmo de crecimiento de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, se incrementó. Desde el punto de vista humano las pensiones que se otorgan, constituyen una de las prestaciones más importantes; y desde el punto de vista financiero, todas las inversiones en inmuebles, como son multifamiliares, hoteles y edificios que constituyen su patrimonio. Además, los créditos hipotecarios y los préstamos a corto plazo modificados en la Ley de Pensiones Civiles, el 30 de diciembre de 1953 fueron otro tipo de inversiones sociales.

Desde ese entonces se contemplaba la necesidad de delegar algunas facultades a funcionarios para brindar los servicios a las en-

tidades federativas ya que una buena parte de derechohabientes, radicaba o laboraba en ellas.

Nuevamente, las prestaciones se incrementaron a raíz de la transformación de la Dirección, en Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el año de 1959 por la Ley aprobada por el H. Congreso de la Unión, el 28 de diciembre de 1959.

De tal modo, la Subdirección Médica pone en práctica un módulo de organización cuya característica es la regionalización de los servicios médicos, cuya finalidad era lograr la cobertura de todos los derechohabientes del Instituto, cualquiera que sea el lugar donde radiquen. Se concibe una pirámide coordinada y jerarquizada de unidades médicas que parten de puesto periférico, clínicas, clínicas hospital, hospitales estatales y hospitales regionales. Para garantizar el adecuado funcionamiento de dicha estructura, se nombran jefes estatales y regionales cuya jurisdicción de estos últimos comprende varios estados.

Para efectos de su mejor estudio y alcance, el país se divide en seis regiones en una primera etapa.

En 1971, la Subdirección de Prestaciones Económicas inició su proceso de desconcentración a través de la creación de delegaciones en el área foránea y en el Distrito Federal, el 17 de mayo de ese mismo año, se creó la Delegación con sede en Guadalajara, Jal. abarcando los Estados de Colima, Nayarit y Jalisco, así como a poblaciones de Sinaloa, Zacatecas y Michoacán de fácil acceso. Para el 2 de diciembre se forma la Delegación Regional de Chihuahua que abarcaba este Estado y poblaciones accesibles de los Estados de Coahuila y Sonora.

El 4 y 11 de mayo de 1973 se crean las Delegaciones Regionales de Mérida y Celaya, la primera con radio de acción en los Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo y poblaciones de Chiapas y Tabasco se crea, y la segunda creada para la atención de los Estados de Guanajuato, Querétaro y poblaciones de San Luis Potosí.

Para el año de 1974 se crea la de Torreón con radio de acción en los Estados de Zacatecas y Chihuahua, la de Veracruz abarcando poblaciones de Oaxaca y Puebla. En 1978 la Subdirección de Acción Cultural crea sus centros regionales de capacitación.

Sin embargo, estos intentos de desconcentración eran sectoriales, que resolvían problemas aislados de las Subdirecciones sin resolver la problemática institucional.

La solución se encontró al realizarse un estudio para que, -partiendo del Acuerdo Presidencial del 14 de marzo de 1973, en el que se fijan las bases para la desconcentración administrativa del sector público, organismos descentralizados y empresas de participación estatal; y apoyados en las propias experiencias obtenidas de los primeros intentos de desconcentración y bajo las normas que sobre este particular señala la Secretaría de la Presidencia, se obtuviera un módulo administrativo que permitiera llevar hasta sus últimas consecuencias la desconcentración operativa y administrativa.

En razón a lo anterior y con la idea de acercar en lo posible los centros de tramitación y de otorgamiento de prestaciones, se consideró necesario llevar a cabo una nueva regionalización del país, que tuviera los siguientes objetivos básicos:

- Impulsar en forma permanente el dinamismo y eficiencia del aparato administrativo institucional a fin de que las prestaciones y servicios que otorgaran con la oportunidad y cercanía que le demandan sus derechohabientes.
- Procurar que las prestaciones y servicios que proporciona el Instituto, se dieran en forma óptima, para lo cual se hizo necesaria la delegación de autoridad y responsabilidad suficiente a los niveles ejecutivos intermedios; logrando que las necesidades para la creación de unidades se realicen bajo parámetros racionalizados y de servicio de acuerdo a la disponibilidad.
- Coadyuvar en forma permanente con el Gobierno Federal y con los gobiernos estatales dentro del campo de la seguridad social, para impulsar el desarrollo compartido e integral de la población nacional.

Contando con esos objetivos, y tomando en consideración además las comunicaciones existentes en el país, las distancias a recorrer, la población asegurada en cada estado, la demanda de servicios y el número de unidades operativas funcionando en cada población, se obtuvo el siguiente modelo:

La región número 1 cuya sede fué Hermosillo, comprendía los estados de Baja California Norte y Sur, Sonora y Sinaloa.

La región número 2 con sede en la Ciudad de Torreón, estaba integrada por los estados de Coahuila, Chihuahua y Durango.

La región número 3 con sede en la Ciudad de Monterrey, se formó con los estados de Nuevo León y Tamaulipas.

La región número 4 con sede en la Ciudad de San Luis Potosí se formó con los estados de Zacatecas, Aguascalientes y San Luis Potosí.

La región número 5 con sede en la Ciudad de Guadalajara, capital del estado de Jalisco, formada por cuatro estados: Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán.

La región número 6 con sede en la Ciudad de Querétaro, la formaron los estados de Guanajuato, Querétaro e Hidalgo.

La región número 7 con sede en la Ciudad de Veracruz, comprendía los estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

La región número 8 con sede en la Ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos, integrada por los estados de México, Morelia y Guerrero.

La región número 9 con sede en la capital de Oaxaca, comprendía los estados de Oaxaca y Chiapas.

La región número 10, comprendía los estados de Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo con sede en Mérida.

Finalmente, la región número 11 correspondería a lo que se conoce como Area Metropolitana y que comprende las poblaciones de Naucalpan, Tlalnepantla, Cd. Nezahualcóyotl, San Cristóbal Ecatepec, pertenecientes al Estado de México y todas las unidades cuya residencia -

Regionalización de los servicios del ISSSTE



es el Distrito Federal. La sede de esta región se localizaría en la -
Ciudad de México.

3.4 SITUACION ACTUAL

El número de prestaciones y servicios que brinda el Instituto se ha incrementado grandemente debido a la explosiva incorporación de derechohabientes y al desarrollo de nuevas unidades operativas diseñadas en todo el país. Esto, reclamó urgentemente una nueva conformación de la administración incorporándose nuevas técnicas, y el uso de nuevos sistemas ya que la demanda de servicios requería de eficiencia y oportunidad.

La Institución ha reorientado dentro de su programa de Reforma Administrativa las acciones de desconcentración, pretendiendo nacionalizar su administración, con lo cual se fomenta y fortalece el otorgamiento de sus prestaciones y servicios en todas las entidades federativas mediante una delegación de autoridad consecuente con el modelo de organización propuesto para confirmar la nueva infraestructura.

Actualmente, los servicios que presta el Instituto se dan a nivel nacional a través de las 31 Delegaciones Estatales instaladas en la Capital de cada estado.

La Dirección General del ISSSTE recientemente ha integrado absolutamente todos los servicios y las prestaciones en cada una de ellas, en un esfuerzo sin precedentes.

Delegaciones Estatales del ISSSTE



Las bases legales que sustentan el establecimiento de las -- Delegaciones Estatales son las siguientes:

BASES LEGALES

- Acuerdo Presidencial para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del estado. D.O. 26/VI/71.
- Acuerdo Presidencial por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base. D.O. 5/IV/73.
- Acuerdo Presidencial por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias delegando facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos. D.O. 5/IV/73.
- Ley Orgánica de Administración Pública Federal. D.O. 23/XII/76.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. D.O. 31/XII/76.
- Acuerdo de la H. Junta Directiva del Instituto del 19 de julio de 1978, en el que se aprueba el Reglamento de las Delegaciones Estatales, publicado el 15 de septiembre de 1978 en el Diario Oficial que ordena la creación de di--

chas Delegaciones en cada una de las Entidades Federativas.

- Acuerdo de la H. Junta Directiva del Instituto del 17 de marzo de 1980 por el que se cambia la denominación de la Unidad Supervisora de Delegaciones Estatales por el de Coordinación de Delegaciones Estatales, y se transfiere a ésta la plantilla y el presupuesto asignado a la Unidad Supervisora.
- Acuerdo de la H. Junta Directiva del Instituto del 24 de marzo de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación por el que se aprueba la desaparición de la Región V con sede en Guadalajara, Jal., formándose las Delegaciones Estatales de Nayarit, Colima, Michoacán, Jalisco, con sede en las Capitales de cada uno de los estados.

La Dirección General ha visto la conveniencia de establecer e iniciar este proceso, mediante manuales y demás formas que regulen las Delegaciones Estatales, pretendiendo con voluntad y responsabilidad contribuir con la parte que le corresponde con la Reforma Administrativa en la desconcentración y específicamente en la operación de Delegaciones Estatales.

En su interpretación se establece una autonomía sin separar o desvincular a las Delegaciones Estatales de los órganos centrales favoreciendo en la toma de decisiones una racionalidad óptima.

Las operaciones llevadas a cabo en las diferentes Delegaciones Estatales constituyen todo un proceso y no un conjunto de acciones

desarticuladas que exigen el cumplimiento de una serie de etapas, que se someten a una experimentación y evaluación cotidiana; se tratará de perfeccionar el proceso de desconcentración, mediante el reconocimiento oportuno de aciertos y errores que forzosamente se presentarán.

Debe enfrentarse la resistencia que todo cambio trae consigo, tanto en los aspectos humanos como técnicos estarán a prueba en las -- distintas Delegaciones Estatales.

"Interesa propiciar con flexibilidad la participación convencida y decisiva de todas las voluntades y responsabilidades en el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos administrativos requeridos para el logro exitoso de todos los propósitos del proceso de desconcentración". (1).

(1) Manual Provisional de Administración de Delegaciones Estatales.

CAPITULO IV

CASO PRACTICO

4.1 PROGRAMA DE AUDITORIA

El propósito que perseguimos al llevar a cabo una Auditoría Administrativa en la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos dependiente de la Tesorería General del ISSSTE, es encontrar y descubrir las posibles causas de las deficiencias administrativas que pudiesen presentarse en el otorgamiento de los servicios de Tesorería a nivel nacional.

Considerando, que del desempeño de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos como órgano regulador de las funciones que desempeñan las 31 Tesorerías Estatales, depende en gran parte la eficaz administración que se guarde en cada una de ellas.

Los aspectos que se revisarán son:

- Planes y objetivos
- Políticas
- Organización
- Sistemas y procedimientos
- Medios de control

Debe quedar claro que únicamente nos ajustaremos a la revisión de los renglones antes mencionados, a los programas de la descon-

centración y a la documentación que se encuentre únicamente en la mencionada Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, debido a que la injerencia que tenga ésta en el establecimiento de los mismos a nivel estatal, se considera como fundamental en el otorgamiento de los servicios a lo ancho y a lo largo del país, pudiéndose de alguna manera y si fuese necesario incluir la información que sobre la Tesorería General pudiese tener la Unidad, en caso de que se requiera cruzar información para facilitar el análisis.

Se observarán los siguientes pasos secuenciales.

- Solicitar autorización para llevar a cabo la investigación.
- Entablar pláticas informales para conocer el funcionamiento de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos.
- Proceder a la observación directa.
- Investigar los antecedentes de la desconcentración de los servicios de Tesorería (investigación preliminar).
- Entablar pláticas y se llevarán a cabo entrevistas para lograr establecer las fuentes de información.
- Proceder a la revisión de la documentación.
- Elaborar guías de entrevistas.
- Aclarar las dudas que pudiesen presentarse a través de pláticas informales.
- Realizar entrevistas.
- Llevar a cabo el análisis y visualizar las posibles causas a los problemas.
- Recomendar soluciones.
- Elaborar un informe final.

4.2 INVESTIGACION PRELIMINAR

Antes de iniciar nuestra investigación y una vez expuestos los beneficios que acarrearía un estudio de esta naturaleza, y posterior a la autorización para realizar el presente trabajo en la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, localizado dentro de las oficinas centrales de la Tesorería General del ISSSTE, procedimos a establecer contacto con el Jefe de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, quien a su vez nos turnó con el Jefe de Supervisión con quien entablamos una plática para conocer a groso modo cuál era el funcionamiento de dicha Unidad y los antecedentes de la Desconcentración de los servicios de Tesorería.

Aplicamos el cuestionario que aparece en el No. 1 del Apéndice y obtuvimos la siguiente información:

El objetivo primordial de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, es regular y controlar todas las operaciones orientadas hacia una desconcentración de los servicios de Tesorería.

Esta Coordinación creada en el mes de marzo de 1980, se encuentra ubicada dentro del Organigrama Estructural de la Tesorería General a nivel staff, junto con la Coordinación Técnica y la Coordinación Administrativa ya que esta Coordinación liga las funciones del Tesorero General con las funciones de Tesorería Estatal.

El personal de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos se encuentra dividido de la siguiente forma: existe un Jefe de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos quien reporta directa

mente al Tesorero General, de éste dependen dos Oficinas: la Oficina de Supervisión y la Oficina de Análisis de Información.

Anterior a la creación de la Tesorería General (1976) las -- funciones se encontraban organizadas de la siguiente forma: el Departamento de Caja dependía de la Subdirección Administrativa. No existía una Oficina de Egresos, sus funciones estaban consideradas dentro del Departamento de Control de Presupuesto que dependía de la Subdirección Administrativa. Ingresos dependía directamente de Contaduría General la cual a su vez dependía de la Subdirección Administrativa. Es: partir de diciembre de 1975 (ya creada la Tesorería General) cuando se fusionan Ingresos y Cobranzas como Oficinas en un mismo Departamento dentro de la Tesorería.

Anteriormente existían Delegaciones Regionales de Caja para efectos de pago, estos se encontraban distribuidos dentro del Territorio Nacional en las Ciudades de Guadaluajara (la primera en crearse en octubre de 1976 y primera Delegación con todas las prestaciones y servicios del Instituto) Hermosillo, Chihuahua, Torreón, Monterrey, Celaya, Veracruz, Mérida y Oaxaca.

Egresos se manejaba a nivel central, Ingresos por Delegaciones de Caja y por requerimientos telegráficos (el telegrama citaba orden de pago directo a Oficinas Centrales). Siguiendo el programa de desconcentración de los servicios de Tesorería se crearon 31 Tesorerías Estatales en las 31 Delegaciones Estatales, eliminándose así las Delegaciones Regionales de Caja. El 2 de marzo de 1980 se instaló la primera Tesorería Estatal en Morelia (sin funciones), y se terminaron de instalar en su totalidad en septiembre del mismo año.

En un principio, la desconcentración de los servicios de Tesorería se hizo a nivel regional, fué hasta agosto de 1978 que por Decreto publicado en el Diario Oficial se estableció la desconcentración a nivel estatal.

En la actualidad los servicios de Tesorería se encuentran -- distribuidos en una Tesorería en cada Estado, sumando como anteriormente se había dicho, un total de 31.

4.3 FUENTES DE INFORMACION

Al solicitar la totalidad de la documentación que maneja la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, se nos proporcionaron en forma expedita los siguientes manuales y documentos:

1. Manual de Organización de la Tesorería General.
2. Manual Provisional de Administración de las Delegaciones Estatales del ISSSTE 1979.
3. Manual de Organización de Delegaciones Estatales (actual).
4. Manual de Organización de Tesorerías Estatales.
5. Funciones del Tesorero General.
6. Manual de Operación de la Oficina de Egresos en Tesorería Estatal.
7. Programa de Desconcentración de los Servicios de Tesorería a las Delegaciones Estatales.

DOCUMENTOS:

- Problemática de la Tesorería General en el servicio a la derechohabiente.
- Relación de conceptos de Ingresos y Egresos.
- Instructivo para el manejo y control de los Fondos Presupuestarios asignados a las Unidades Médicas Foráneas y - Procedimiento de Pago.
- Normas que se establecen para el manejo de los Fondos -- Presupuestarios asignados a las diversas unidades que -- integran la Delegación Estatal de Puebla.
- Instructivo para la supervisión y control de las Tesorerías Estatales.

Además, llevamos a cabo entrevistas para cubrir la información necesaria.

4.4 GUIAS PARA LA REALIZACION DE ENTREVISTAS LIBRES

PLANES Y OBJETIVOS

- ¿Existen planes en la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos?
- ¿Están estos planes adecuados a las necesidades de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos?
- ¿En base a qué se elaboran los planes?
- ¿Los programas se planean a corto, mediano y largo plazo?
- ¿Se detallan éstos? (planes).
- ¿Qué objetivos generales y particulares tiene la Coordinación de Servicios Foráneos?
- ¿Qué fundamentación tienen estos objetivos?
- ¿En coordinación con quién se elaboran los objetivos?
- ¿Qué objetivos tiene la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos a corto, mediano y largo plazo?
- ¿Constituyen estos objetivos una guía para la conducción de la Unidad?
- ¿Contribuyen sus objetivos a su obligación social?
- ¿Se establecen los objetivos en términos de resultados?

- ¿Están los objetivos relacionados entre sí?
- ¿Son claros, medibles y posibles de alcanzar?
- ¿Corresponden éstos a las políticas de la Tesorería General?
- ¿Están estos objetivos diseñados acorde a los objetivos que en el renglón de desconcentración tiene el ISSSTE?
- Tienen las Tesorerías Estatales objetivos particulares?
- ¿Se les brinda plena autonomía a las Tesorerías Estatales en el establecimiento de sus objetivos particulares?
- ¿Hacen las Tesorerías Estatales estudios de sus necesidades para plantear sus objetivos?
- ¿Son presentados estos estudios con oportunidad y por un adecuado medio de comunicación a la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos?
- ¿Los objetivos de las 31 Tesorerías corresponden a los de la Tesorería General?
- ¿Cómo hace la Coordinación para adecuarlos?
- ¿Están éstos establecidos por escrito y dados a conocer?
- ¿Están los planes generales lo suficientemente estudiados -- para alcanzar los objetivos?
- ¿Son continuamente revisados los planes y objetivos para adecuarlos a los cambios dinámicos del campo de actividad y futuro de la Coordinación?

- ¿Se notifican los cambios en los planes y objetivos con oportunidad?
- ¿Coadyuvan los planes y objetivos con el logro de las metas del proceso de desconcentración?

POLITICAS

- ¿Cuales son las políticas que rigen el funcionamiento de la Unidad?
- ¿Quién establece las políticas de la Unidad y las de las Tesorerías Estatales?
- ¿Cómo hace la Unidad para adecuar las políticas de la Tesorería General a las Tesorerías Estatales?
- ¿Se consignan por escrito?
- ¿Existe una revisión periódica de éstas?
- ¿Están encaminadas hacia un objetivo definido?
- ¿Son claras y comprensibles?
- ¿Son respetadas por la totalidad del personal?
- ¿Qué disposiciones se han llevado a cabo para asegurar el cumplimiento de las políticas establecidas?

ORGANIZACION

- ¿Existe un organigrama actualizado en la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos?

- ¿Están coordinadas entre sí las funciones que se desempeñan en la Unidad?
- ¿Conocen todas y cada una de las personas que laboran en la Unidad, cuáles son sus responsabilidades?
- ¿Existe un organigrama uniforme para todas las Tesorerías -- Estatales?
- ¿Es del conocimiento general la estructura orgánica?
- ¿Está proyectada la estructura orgánica actual para satisfacer las necesidades de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos?
- ¿La estructura actual es la adecuada para la consecución de las metas?
- ¿Existen manuales de organización que delimiten las responsabilidades del personal de la Unidad?
- ¿Es adecuada la delegación de autoridad en la Unidad y verifica ésta, que se realicen esfuerzos para que también haya una delegación apropiada dentro de las Tesorerías Estatales?
- ¿Son eficaces los niveles de autoridad?
- ¿Existen análisis de puestos que determinen las funciones de la Unidad?
- ¿Verifica la Unidad la existencia de análisis de puestos en las Tesorerías Estatales?
- ¿Qué hace la Unidad para la implantación de éstos?

SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

- ¿Existen sistemas y procedimientos claros para la realización de las funciones en Tesorerías Estatales?
- ¿Son revisados y actualizados periódicamente los procedimientos?
- ¿Cumplen con su cometido los sistemas y procedimientos en cuanto a las normas que ha fijado la Tesorería General?
- ¿Son conocidos los sistemas y procedimientos por el personal?
- ¿Fomenta la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos en las Tesorerías Estatales, la creación de manuales de procedimientos, ó, son elaborados por ésta?
- ¿Existe uniformidad entre los procedimientos de las distintas oficinas de las Tesorerías Estatales y son iguales éstos para todas las Tesorerías Estatales?
- ¿Satisfacen los sistemas y procedimientos las necesidades de la Unidad?
- ¿Los procedimientos existentes describen con claridad las operaciones?
- ¿Cuenta la Unidad con el personal adecuado para implementar los manuales de procedimientos a nivel estatal?
- ¿Están encaminados los procedimientos a mejorar el trabajo?
- ¿Se han establecido procedimientos definidos para orientar el desempeño de cada función?

- ¿Se encuentran diagramados los procedimientos generales y específicos?

CONTROL

- ¿Qué tipo de controles existen en la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos?
- ¿En base a qué se formulan los programas de control?
- ¿Se especifican los objetivos que persiguen los programas de control, y están definidos los aspectos ó áreas que abarcarán?
- ¿Existen controles específicos para las oficinas que componen las Tesorerías Estatales?
- ¿Cuenta la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos con programas de supervisión?
- ¿En qué consisten esos programas?
- ¿En base a qué se planean estos programas?
- ¿Comprenden los programas la totalidad de las funciones de las Tesorerías Estatales?
- ¿Se mide la eficacia de los programas?

4.5 REGISTRO DE LA INFORMACION

PLANES Y OBJETIVOS

La Tesorería General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fué creada a principios de -- 1976. La H. Junta Directiva del ISSSTE, acordó su creación como una -- unidad que permitiría la captación, custodia y distribución racional -- de los recursos financieros del Instituto; así como el apoyo a las di-- ferentes áreas operativas para facilitar el otorgamiento de las presta-- ciones contenidas en la Ley del ISSSTE a la población derechohabiente.

Durante la actual administración y para agilizar sus opera-- ciones y adecuar sus funciones a los cambios dinámicos de nuestros -- tiempos; la Tesorería General ha propuesto, en el año de 1980, los pa-- sos que han de seguir los Departamentos que la integran para dar cum-- plimiento eficaz y oportuno a sus objetivos en atención a la demanda -- actual de sus servicios a nivel nacional, pues todo cambio merece una -- adecuación oportuna, para esto, se han establecido los planes a nivel -- departamental resumidos en el No. 2 del Apéndice.

El diseño de alternativas para la toma de decisiones debe -- fundarse en un conocimiento científico de la realidad. Por lo tanto, -- la labor de investigación científico-social en el ámbito del sector -- público se hace imprescindible.

Por tal motivo, a principios del año de 1980, la Coordinación -- Foránea y Técnica, por instrucciones del C. Tesorero General, diseñó el -- Programa de Desconcentración de los Servicios de Tesorería, cuyo obje-- tivo se encuentra en el siguiente cuadro para el estudio de las funcio

nes a desconcentrar, e iniciar su proceso que resolverá los problemas derivados por el incremento en el volumen de operaciones a nivel central.

OBJETIVO

M E T A S

<p>Programa de Desconcentración de los Servicios de Tesorería.</p>	<p>Establecer la metodología adecuada que permita la desconcentración de las funciones de Tesorería a las Delegaciones Estatales del ISSSTE, para proporcionar eficaz y oportunamente sus servicios a la población derechohabiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar los manuales y/o instructivos de las funciones y procedimientos de Tesorería a desconcentrar. - Adquirir los recursos materiales y técnicos necesarios en las mejores condiciones de oportunidad, calidad y precio. - Reclutar, capacitar e integrar los recursos humanos a los servicios de Tesorería en Delegaciones Foráneas. - Implantar los servicios de Tesorería del Instituto a nivel nacional. - Establecer las normas y lineamientos de acuerdo a la estructura delegacional.
--	---	---

(Ver el procedimiento para la realización de la investigación de responsabilidades en el No. 9 del Apéndice).

La desconcentración de funciones realizada en el año de 1980, propició el nacimiento de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos. El siguiente cuadro comparativo muestra claramente su finalidad en relación con los objetivos que se pretendieron con la creación de las Tesorerías Estatales.

O B J E T I V O S

TESORERIA GENERAL	TESORERIAS ESTATALES	U. DE C. DE S. F.
Captar y administrar los recursos institucionales - para el adecuado desarrollo de las funciones de las diversas áreas -- del Instituto.	Captar y administrar a nivel estatal los recursos financieros para el adecuado desarrollo de las funciones - de las diversas áreas institucionales en la Entidad, de acuerdo a las normas y políticas establecidas por la Tesorería General.	Evaluar e infomar a - la Tesorería General sobre la efectividad de los sistemas y procedimientos implantados en las Tesorerías Estatales, con motivo de la desconcentración de funciones.

El objeto primordial de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, es coordinar los esfuerzos y encausar los objetivos que se ha propuesto la Tesorería General en materia de desconcentración, y una vez puesta en práctica, realizar el análisis cualitativo de la operación para resaltar todo aquello que resulte inoperante y proponer todas aquellas medidas correctivas necesarias.

En coordinación con las distintas áreas de la Tesorería General, propondrá las acciones de carácter técnico normativo para el desarrollo de las Tesorerías Estatales.

Es de su competencia (según información documental):

Revisar la necesidad de recursos y programar la instalación de Tesorerías; (recientemente la instalación de Tesorerías Estatales - llegó a su culminación) así como implantar normas, funciones y procedimientos de los servicios de Tesorería en las Delegaciones Estatales en colaboración con los Departamentos que integran la Tesorería General. Además se encargará del diseño e implantación de los sistemas y procedimientos que faciliten la operación y funcionamiento de las Tesorerías Estatales. Determinar los trámites de enlace y los Departamentos de Tesorería General. Otra de sus funciones es el establecimiento de adecuados medios de control para captar y analizar la información que permita detectar las desviaciones del funcionamiento de las Tesorerías Estatales a nivel nacional, así como formular programas de supervisión para detectar desviaciones en ellas.

POLITICAS

Las políticas bajo las cuales operan la Tesorería General y las Tesorerías Estatales, se transcriben a continuación en el siguiente cuadro comparativo donde se observa cómo han sido desprendidas las políticas de las unidades desconcentradas, de las implantadas a nivel central.

TESORERIA GENERAL	TESORERIAS ESTATALES
Vigilar el cumplimiento de las - normas en materia de ingresos y cobranzas, egresos y caja a nivel nacional.	Llevar a cabo la aplicación de - las normas establecidas por la - Tesorería General en materia de ingresos y cobranzas, caja y - - egresos.
Mantener estrecha comunicación - con los funcionarios responsa- - bles de los órganos centrales pa- - ra un adecuado funcionamiento de la Tesorería General en las di- - versas áreas que integran el Ins- - tituto.	Mantener estrecha comunicación - con los funcionarios responsa- - bles de los órganos estatales pa- - ra su adecuada coordinación con las diversas áreas que integran la Delegación.
Coordinar los esfuerzos de las - diversas áreas del Instituto pa- - ra lograr la captación de adeu- - dos a favor del mismo, a través - de la Comisión Recuperadora de - Adeudos.	Unificar los esfuerzos de las di- - versas áreas de la Delegación pa- - ra lograr la captación de adeu- - dos a favor del Instituto.
Coadyuvar a fortalecer la imagen institucional en materia de sol- - vencia, liquidez y servicio a la población derechohabiente, a tra- - vés de la administración eficien- - te de los recursos financieros.	Coadyuvar a fortalecer la imagen institucional en materia de sol- - vencia, liquidez y servicio a la población derechohabiente esta- - tal, a través de la administra- - ción eficiente de los recursos - financieros.

Las políticas específicas observadas en las Tesorerías Estatales son las siguientes:

- El ámbito de acción de las Tesorerías Estatales corresponden a los límites geográficos de cada entidad federativa.
- El Tesorero Estatal dependerá desde el punto de vista -- administrativo del Delegado Estatal en quien radica la -- unidad de mando y directamente de la Tesorería General -- en el aspecto técnico normativo y operativo de sus fun-- ciones a desarrollar.
- Los Tesoreros Estatales son ejecutivos de línea que debe -- rán integrarse al cuerpo de gobierno de la Delegación -- Estatal.
- Las labores de los Tesoreros Estatales son de dirección, registro, control y supervisión de las operaciones que -- afecten a la posición en caja y bancos de la Delegación. Por lo tanto, asumen la responsabilidad de sus decisio-- nes.
- Los Tesoreros Estatales tienen responsabilidades y por -- consiguiente facultades para alcanzar los objetivos pro-- puestos en materia de apoyo financiero a las unidades -- operativas de la Delegación.

ORGANIZACION

La Tesorería General es creada a principio de 1976, fué acordada su creación por la H. Junta Directiva del ISSSTE, con la finalidad de permitir la captación, custodia y distribución racional de los recursos financieros del Instituto, así como apoyar a las diferentes -- áreas operativas para facilitar el otorgamiento de las prestaciones -- contenidas en la Ley del ISSSTE a la población derechohabiente.

Anteriormente en la Subdirección Jurídica se encontraba la - Oficina de Cobranzas, en la Subdirección Administrativa estaba situada la Caja General y en Contraloría General se encontraba la Oficina de - Ingresos y Egresos.

Todas estas oficinas se integraron a la nueva Tesorería General por considerar que sus funciones eran compatibles a ésta.

Finalmente se creó la oficina de Planeación Financiera.

La Tesorería empezó a funcionar elevando las oficinas antes mencionadas a nivel departamental.

Posteriormente se establecieron áreas de apoyo implantándose las Unidades de Coordinación Técnica, Coordinación Administrativa y -- Coordinación de Servicios Foráneos.

El Tesorero General, es asesorado por las tres Unidades de - Apoyo que son:

- Coordinación de Servicios Foráneos.
- Coordinación Técnica y
- Coordinación Administrativa.

La Tesorería General está formada por cuatro Departamentos - que son:

- Departamento de Caja General
- Departamento de Egresos
- Departamento de Ingresos y Cobranzas y
- Departamento de Planeación Financiera.

A su vez cada departamento cuenta con oficinas para el desarrollo de sus funciones.

El Departamento de Caja General cuenta con tres Oficinas que son:

- Oficina de Bancos y Valores
- Oficina de Control de Pagos y
- Oficina de Servicios Operativos

El Departamento de Egresos se encuentra integrado por tres - Oficinas que son:

- Oficina de Recepción de Documentos
- Oficina de Revisión y Trámite y
- Oficina de Control de Egresos.

El Departamento de Ingresos y Cobranzas tiene tres Oficinas que son:

- Oficina de Ingresos.
- Oficina de Supervisión y Control de Recaudación y
- Oficina de Cobranzas.

El Departamento de Planeación Financiera cuenta con las siguientes Oficinas:

- Oficina Revisora de Aplicación de Recursos.
- Oficina de Estudios Financieros y
- Oficina de Movimientos Bancarios.

Todos los Departamentos anteriormente mencionados realizan sus operaciones a nivel central.

En lo que concierne a las Delegaciones Estatales, se cuenta con una Tesorería Estatal en cada una de ellas. En su totalidad son 31 Tesorerías Estatales. (Ver Apéndice No. 3).

La Tesorería General cuenta con un Manual de Organización actualizado, donde se encuentran plasmadas las funciones de cada uno de los Departamentos y Unidades de Apoyo que la integran (ver No. 4 del apéndice) y tienen como finalidad alcanzar los objetivos que se ha fijado el Instituto, en dicho Manual se encuentra el organigrama respectivo.

Existe el Manual de Organización, para las Tesorerías Estatales, éstos explican en forma detallada las funciones que deben desarrollar.

A continuación presentamos un cuadro comparativo de las funciones de la Tesorería General y las de las Tesorerías Estatales a - - efecto de señalar como se desprenden estas últimas de la Tesorería General.

FUNCIONES GENERALES

TESORERIA GENERAL

TESORERIAS ESTATALES

<p>Formular los planes y programas de Ingresos y Egresos del Instituto de acuerdo a los lineamientos que al efecto señale el C. Director General.</p>	<p>Cumplir con los planes y programas de Ingresos y Egresos del -- Instituto en las Entidades Federativas, de acuerdo a los lineamientos que al efecto señale el C. Tesorero General.</p>
<p>Captar los recursos financieros del Instituto provenientes de - los ingresos que debe percibir conforme a su legislación.</p>	<p>Captar a nivel estatal los recursos financieros del Instituto -- provenientes de los ingresos que debe percibir conforme a su legislación.</p>
<p>Establecer programas en materia de erogaciones para cumplir los compromisos económicos contraídos por el Instituto.</p>	<p>Cumplir con los programas que en materia de erogaciones establezca la Tesorería General para satisfacer los compromisos económicos contraídos por el Instituto en las entidades federativas.</p>
<p>Proporcionar a las diferentes - áreas del Instituto, los recursos financieros que garanticen la ejecución del presupuesto de egresos autorizado.</p>	<p>Proporcionar a las diferentes -- áreas del Instituto a nivel estatal los recursos financieros que garanticen la ejecución del presupuesto de egresos autorizado.</p>

TESORERIA GENERAL

TESORERIAS ESTATALES

<p>Establecer los lineamientos y mecanismos necesarios para la guarda y custodia de las disponibilidades y valores propiedad del Instituto.</p>	<p>Cumplir con los lineamientos y mecanismos establecidos por la Tesorería General para la guarda y custodia de las disponibilidades y valores propiedad del Instituto en las entidades federativas.</p>
<p>Establecer programas de inversiones financieras en razón de las disponibilidades.</p>	
<p>Establecer los sistemas y procedimientos que en materia de información financiera le correspondan para la toma de decisiones por parte de las autoridades superiores.</p>	<p>Cumplir con los sistemas y procedimientos que en materia de información financiera le corresponden para la toma de decisiones por parte del C. Tesorero General.</p>
<p>Definir las normas relativas al funcionamiento de las Tesorerías Estatales.</p>	
<p>Asistir a las diferentes áreas del Instituto desde el punto de vista técnico financiero, en todo acto que resulten afectados los intereses patrimoniales del Instituto.</p>	<p>Asistir a las diferentes áreas del Instituto de las entidades federativas desde el punto de vista técnico, en todo acto que resulten afectados los intereses patrimoniales del Instituto.</p>

<p>Proponer y en su caso establecer las normas financieras tendientes a cumplir con las disposiciones en materia de inversiones.</p>	
<p>Mantener relaciones con los <u>órganos</u> financieros públicos y <u>privados</u>, para el eficaz cumplimiento de las obligaciones y ejercicio de las atribuciones del Instituto.</p>	<p>Mantener relaciones con los <u>órganos</u> financieros públicos y <u>privados</u>, para el eficaz cumplimiento de las obligaciones y ejercicio de las atribuciones del Instituto en las entidades federativas.</p>
<p>Diseñar y mantener actualizadas las políticas y los sistemas y - procedimientos de operación, <u>contando</u> con el apoyo de la <u>Coordinación</u> General de Desarrollo <u>Institucional</u>.</p>	
<p>Las demás que le confiera el C. Director General.</p>	<p>Las demás que le confiera el C. Tesorero General.</p>

Una función muy propia de la Tesorería General y que no se - dá a un nivel estatal, es el establecimiento de programas de inversiones financieras en razón de las disponibilidades con que se cuentan.

La Tesorería General definirá las normas relativas al funcionamiento de las Tesorerías Estatales.

Las Tesorerías Estatales deberán actuar de acuerdo a los lineamientos señalados por la Tesorería General.

Las normas financieras tendientes a cumplir con las disposiciones en materia de inversiones serán propuestas y establecidas por la Tesorería General.

La Tesorería General será la encargada de diseñar y mantener actualizadas las políticas, los sistemas y procedimientos de operación contando con el apoyo de la Coordinación General en Desarrollo Institucional.

Las funciones que desarrollan los Departamentos que integran la Tesorería General (Caja, Egresos e Ingresos y Cobranzas) se encuentran ya desconcentradas en las 31 Tesorerías Estatales.

Las funciones desarrolladas por las Tesorerías Estatales, son supervisadas periódicamente por la Coordinación de Servicios Foráneos.

FUNCIONES DE LA UNIDAD DE COORDINACION DE SERVICIOS FORANEOS

Revisando las funciones de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos pudimos percatarnos de lo siguiente:

Se coordina con los diferentes Departamentos de la Tesorería General con la finalidad de establecer los sistemas y procedimientos para controlar las operaciones de las Tesorerías Estatales.

- Evalúa dichos sistemas y procedimientos para estar en -- condiciones de informar sus efectividad a la Tesorería - General.
- La supervisión de las operaciones de las Tesorerías Esta- tales es llevada por la Unidad para que éstas sean reali- zadas conforme a lo establecido por la Tesorería General.
- Atiende las solicitudes de fondos presupuestales que pre- senten las Delegaciones Estatales a la Tesorería General.
- Se coordina con las funciones de Caja General con la fi- nalidad de que las Instituciones Bancarias atiendan las situaciones de fondos a las Tesorerías Estatales.
- Asesorará a los Tesoreros Estatales para que resuelvan - las dudas o problemas que se les presenten en el desarro- llo de sus funciones.
- Los presupuestos de las Tesorerías Estatales son norma-- dos y apoyados, si así se requiere, por la Unidad de Ser- vicios Foráneos.
- Tiene a su cargo el análisis y estudio de las funciones a desarrollar por las Tesorerías Estatales para poder -- atender las necesidades de personal, proponiendo la ads- cripción del mismo.
- Las necesidades de mobiliario y equipo, así como el acon- dicionamiento de locales que tengan las Tesorerías Esta- tales son apoyados por la Unidad.

Para que las Oficinas Centrales obtengan información de las operaciones que efectúan las Tesorerías Estatales, la Unidad establece y opera los sistemas de comunicación.

Mediante el Delegado correspondiente la Unidad convoca a reuniones, congresos y seminarios al personal de las Tesorerías Estatales, con la finalidad de actualizarlos.

Ostenta la representación del Tesorero General, en todo acto relacionado con el servicio foráneo de Tesorería.

La Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos al encontrarse a un nivel staff, está haciendo la función de Unidad de Asesoramiento entre la Tesorería General y las Tesorerías Estatales. Fué establecida para realizar la función de coordinación y asesoramiento de las actividades que desarrollan las Tesorerías Estatales y vigilar el cumplimiento de éstos de acuerdo con las políticas, sistemas y procedimientos que marca la Tesorería General.

La autoridad máxima dentro de la Coordinación de Servicios Foráneos, se encuentra delegada al jefe de dicha Coordinación, éste a su vez, delega autoridad y responsabilidad a cada uno de los jefes de las oficinas existentes, como lo estipula el Manual de Organización.

Cuenta con dos oficinas que son la Oficina de Supervisión y la Oficina de Análisis de Información.

Estos jefes de oficina reciben órdenes e informan directamente al jefe de la Coordinación.

Dentro de cada oficina se encuentran distribuidos de la siguiente forma:

La Oficina de Supervisión cuenta con el siguiente personal:

- Jefe de la Oficina
- Una secretaria
- Y cinco supervisores

La Oficina de Análisis de Información tiene el siguiente personal:

- Jefe de la Oficina
- Una secretaria
- Y dos auxiliares de apoyo

Todo el personal que compone cada Departamento, recibe órdenes e informa al Jefe del Departamento.

Dentro del cuerpo de supervisores (5) existe un solo jefe -- que es la persona responsable de las actividades que realizan.

La Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, se encuentra en una posición, en donde en coordinación con el Tesorero General, los Departamentos y Unidades que componen la Tesorería General elaboran sus programas de actividades.

Pensamos que esta posición es la más adecuada, ya que las líneas de comunicación entre los Departamentos y Unidades se desarrollan eficazmente.

Es de vital importancia que exista una comunicación rápida y eficaz, ya que de ésto depende la obtención de mejores resultados.

Cuando se empezaron a establecer las Tesorerías Estatales en todas las entidades federativas, se impartieron unos cursos de capacitación en los cuales se explicó detalladamente la forma de operar de las mismas. En estos cursos se vieron todos los procedimientos inherentes a las operaciones propias de las Tesorerías Estatales, como son los procedimientos para cubrir erogaciones de cualquier índole así como las normas bajo las cuales deben operar, y los procedimientos para requisición de fondos presupuestales.

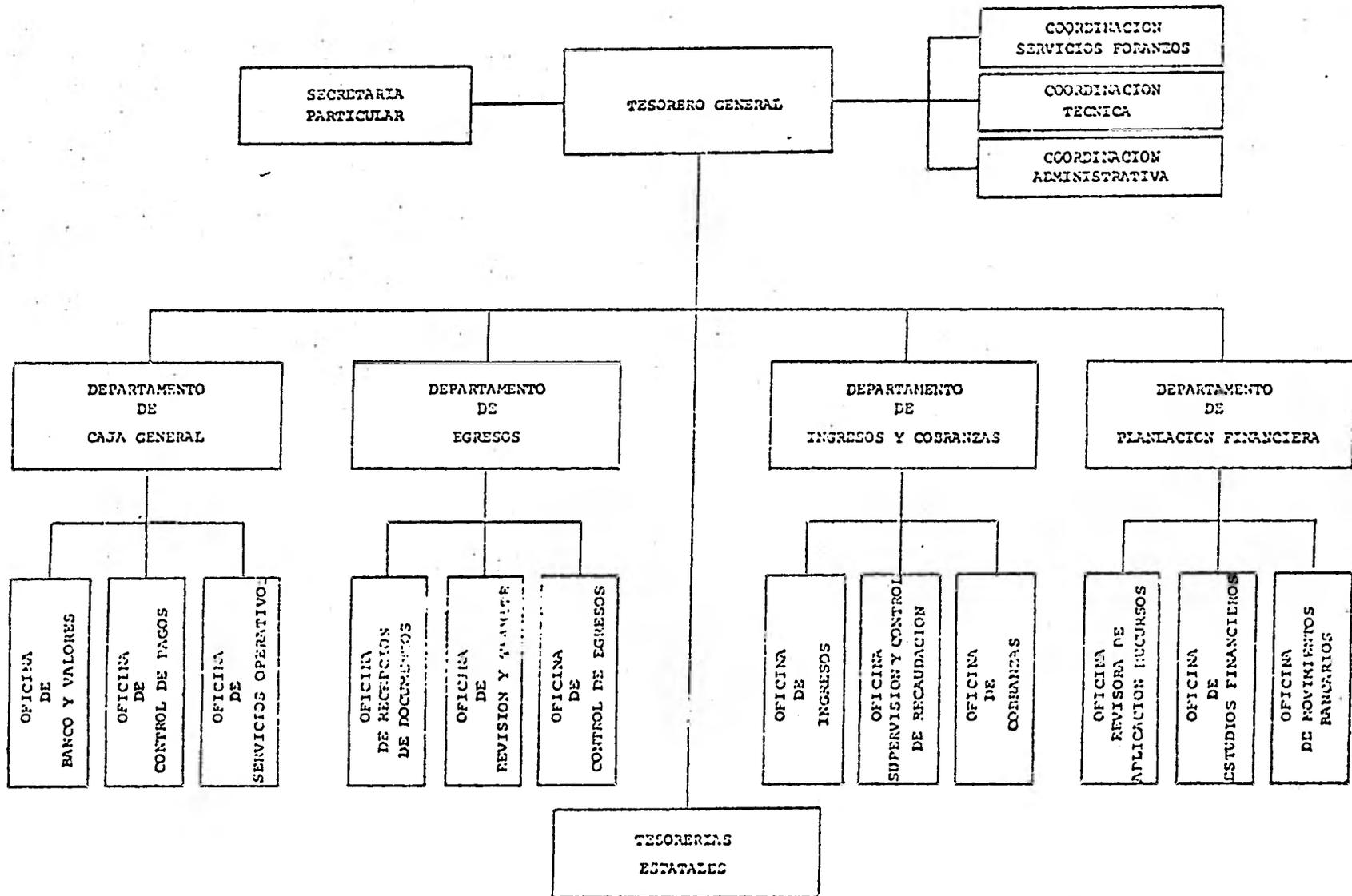
Los procedimientos anteriormente mencionados, que son manejados en estas Tesorerías, llevan implícita alguna operación o una combinación de las mismas, a saber:

- Trámites
- Formas de registro
- Estadísticas
- Documentación
- Archivo, etc.

Los procedimientos de las Tesorerías Estatales ven su nacimiento por medio de oficios, instructivos, memoranda, etc., es decir que se informa de su implantación por medio de este tipo de documentos.

Los procedimientos que se dan en todas las Tesorerías Estatales son:

TESORERIA GENERAL
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



- Manejo de documentación generadora de egresos.
- Instructivo para el manejo y control de los fondos presupuetales asignados a las unidades médicas foráneas y -- procedimiento de pago.

Se nos informó que existen algunos procedimientos más en las Tesorerías Estatales, y que para llevarlos a cabo, se les proporcionan instructivos similares para todas éstas en cuanto a la forma de operar los mismos y son:

- Manejo de recursos financieros para gastos de operación.
- Expedición de contrarecibos expedidos por la Oficina de Egresos Estatal.
- Manejo de cuentas por pagar o pólizas-cheque.
- Creación de fondos fijos y revolventes.
- Pago de pasivos.
- Pagos de servicios por Caja Estatal.
- Control y guarda de contrarecibos, pólizas-cheques, cuentas por pagar y notas de cargo.
- Captación de los ingresos y promoción de la cobranza.
- Manejo de cuentas por pagar.
- Control de disponibilidades de los recursos financieros de las Delegaciones Estatales.
- Manejo de cuentas bancarias en cuanto a apertura, cancelación y transferencia.
- Manejo de la documentación comprobatoria de los egresos por fondo presupuestal.
- Procedimiento para requisición a la Tesorería General de las cantidades para pago de pasivos.

- Recepción y autorización de documentación generadora de egresos (previo al pago).
- Expedición de contrarecibos.
- Asignación y control de cuentas por pagar y pólizas-cheque.
- Trámite para el registro de egresos.
- Pago de cualquier tipo de servicios, etc.

Además, para la Tesorería Estatal de Guadalajara encontramos algunos flujogramas:

- Recepción y trámite de gastos para su autorización y control.
- Instructivo para el trámite y control de pagos de comprobantes de gastos adicionales al fondo presupuestal de -- Unidades Médicas.
- Procedimiento para el pago de pensionistas.
- Procedimiento para pago de marcha a pensionistas y varios.
- Procedimiento para el pago de nómina foránea elaborada en oficinas centrales.
- Procedimiento para el pago de nómina complementaria elaborada en oficinas centrales.
- Procedimiento para la captación de ingresos por renta de multifamiliares.
- Procedimiento para la captación de ingresos por ventas -- diarias en tiendas.
- Procedimiento para la expedición de recibos oficiales -- por pago de préstamos a corto plazo y préstamos hipotecarios.

- Manejo de documentación comprobatoria de los egresos por fondos presupuestales.
- Procedimiento para el cobro de préstamos a corto plazo y préstamos hipotecarios (servicios médicos a no derechohabientes).

El procedimiento de pago y control de la documentación comprobatoria de un egreso (como ya se mencionó anteriormente) es similar en todas las Tesorerías Estatales, salvo excepciones como en el caso de pago de pasivos, etc., que se manejan en forma distinta.

Por lo tanto consideramos de suma relevancia asentar el procedimiento antes mencionado (ver No. 6 del Apéndice).

La Oficina de Supervisión ha sido dotada de una capacidad en marcada dentro de las funciones de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos para cumplir efectivamente con sus objetivos, que estén orientados a realizar la evaluación de sistemas y procedimientos implantados a efecto de proporcionar apoyo técnico a las Tesorerías Estatales y como Unidad dependiente de la misma a la Coordinación de Servicios Foráneos, que laborarán en estrecha relación con la Jefatura de la misma, verificando el cumplimiento de las normas y la evaluación de los resultados que permitirán la oportuna toma de decisiones por parte del Tesorero General y así colaborar con las demás áreas integrantes de la Delegación a efecto de mejorar la imagen institucional mediante una eficiente prestación de servicios.

La Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos ha establecido un programa de visitas periódicas de supervisión, (ver No. 5 del Apéndice) por medio de las cuales se verifica el buen funcionamiento

de las Tesorerías Estatales diseminadas en toda la República, a través de observaciones directas, revisión de documentos y aplicación de cuestionarios (ver No. 7 del Apéndice) que incluyen aspectos referentes a la recepción, manejo y control de fondos presupuestarios, revisión de registros, de las Tesorerías Estatales, el manejo de formas, disposición física y medios de seguridad, dicha información es vertida en informes, se tabula y se procede al análisis para proponer posibles mejoras.

Los supervisores que llevan a cabo estas visitas verifican que las normas y procedimientos se lleven a cabo en apego a los instructivos de operación, y harán constatar que la estructura administrativa de las Tesorerías Estatales facilite a la Coordinadora de Servicios Foráneos, una adecuada captación operacional a efecto de proporcionar la información que requiere el Tesorero General para la toma de decisiones (ver funciones del Jefe del grupo de supervisión y supervisores, No. 8 del Apéndice).

Cada visita está programada, señalándose de antemano la duración de la misma, así como el alcance que tendrán lo que se revisará y los días en que tendrán lugar las entrevistas, y revisiones. A cada grupo de supervisión se les dotará de un programa, que deberán llevar a cabo al pie de la letra (ver No. 5 del Apéndice).

4.6 ANALISIS E INTERPRETACION

En el planteamiento del Programa de Desconcentración de los Servicios de Tesorería sobresale la ausencia de un análisis concienzudo y la definición del plan propuesto para poder hacer frente a las --

vicisitudes que aparezcan en los caminos que conduzcan a los objetivos.

Es preciso señalar aquí, la importancia que tiene el dedicar el tiempo que sea necesario al estudio de las actividades, pues sólo así se reducirán los riesgos implícitos en todo plan.

El alcance tan extenso de dicho programa constituyó uno de los obstáculos para que éste no fuera llevado a cabo, entre otras, también se encontraban las limitaciones de tiempo y recursos. El tiempo que se requeriría para realizar un estudio de esta naturaleza sería -- demasiado, y representaría un atraso en el otorgamiento de los servicios que presta la Tesorería General tanto a las diferentes áreas institucionales como a la población derechohabiente.

El estudio de los sistemas y la diagramación de los procedimientos afines se considera como un esfuerzo sin precedentes dado el número incalculable de actividades específicas y funciones que se realizan; la gran cantidad de reportes, formas y documentos que intervienen en las operaciones de cada área, así como el número de registros de control. Limitaciones, cuyas asperezas, hasta cierto punto se hubieran reducido si la Coordinación Foránea hubiera contado con manuales de procedimientos, y la descripción de todas las actividades realizadas por los departamentos integrantes de la Tesorería General y demás información ausente en la documentación requerida a la misma, que al estar compendiada bajo el sistema de folios, hubiera facilitado el estudio.

Este programa, puesto a la consideración de la Tesorería General a principios del año de 1980 y cuyo procedimiento se detalla en el apéndice, es adecuado en su forma, presenta el objetivo que se pre-

tendía y fija un curso completo de acción estableciendo una secuencia concreta de operaciones utilizando los instrumentos y medios necesarios. Las metas diseñadas para alcanzar el objetivo son precisas y en términos generales fomentaban adecuadamente el diseño de todo tipo de manuales, la adquisición de los recursos materiales y técnicos, el reclutamiento de los recursos humanos, la implantación de programas de capacitación y el establecimiento de normas, políticas y lineamientos de acuerdo a la estructura delegacional. Se encaminaba a la realización de una investigación formal para revisar las funciones de los departamentos que integran la Tesorería a fin de separar los elementos y facilitar su análisis, para señalar lo que estaba y lo que no estaba en posibilidad de desconcentrarse, y poder implantar estas funciones a nivel estatal, para estar en posibilidad de otorgar eficaz y oportunamente sus servicios a la población derechohabiente.

Los objetivos generales de la Tesorería General están claramente expuestos en su manual de organización. En cuanto a la captación y administración de los recursos financieros del Instituto para el adecuado funcionamiento de sus diversas áreas, prevén la problemática del devenir económico, poblacional y administrativo del país a través del establecimiento de una eficaz planeación programática que enfrentará la creciente demanda de los servicios a nivel nacional. La diferencia que guardan éstos con respecto a los de las Tesorerías Estatales, en cuanto al ámbito de acción, es el de la aplicación de los recursos financieros, los cuales se dirigen (en las Tesorerías diseminadas en todo la República) al desarrollo de las áreas institucionales a nivel estatal apegándose a las normas que sobre la materia establece la Tesorería General. Los objetivos de éstas, se desprenden de los objetivos del nivel central y están plasmados claramente en manuales de organización actualizados y uniformes para todas ellas.

El verificar que éstos se cumplan en apoyo de los programas de reforma administrativa, es el papel principal que adquiere la Uni--

dad de Coordinación de Servicios Foráneos, cuyas funciones coadyuvan a los objetivos que tiene la Tesorería General en materia de desconcentración administrativa, estableciendo un vínculo entre las oficinas -- centrales y las Tesorerías Estatales para implantar en cada Delegación un ente que se asemeje al modelo de la Tesorería General. Sin embargo, verificamos que los objetivos particulares de dicha Unidad no están expresamente plasmados en ningún documento, objetivos que permitan orientar sus actividades, y establecer planes propios. Al estudiar el Manual que establece sus funciones, notamos que de éstas se desprenden -- las metas que se quieren alcanzar, así, por ejemplo, en el apartado -- número 6 de dicho documento (ver apéndice) se deduce que una de sus -- metas será el de encontrar lo antes posible un medio de comunicación -- eficaz que permita establecer asesorías permanentes; pensamos que, a -- este respecto, es necesario hacer una significativa diferenciación entre sus funciones para ubicar sus propios objetivos.

Por otro lado, entre el material que nos proporcionó la Coordinación de Servicios Foráneos, encontramos también, el documento elaborado por la Tesorería General a principios del año de 1980, que establece una planeación por programas dentro de cada Departamento que la integra, para otorgar eficazmente sus servicios a la derechohabiente e instrumentar un adecuado control de sus servicios mediante la automatización operacional, la programación de pagos, el establecimiento de -- sistemas de recepción y trámite documental, etc. (ver No. 2 del Apéndice). Sin embargo, los planes específicos tanto cualitativos como -- cuantitativos, que pormenoricen los pasos detallados que llevarán a -- cabo los mencionados departamentos para cumplir adecuadamente con sus -- programas, no se encuentran enmarcados dentro de ningún documento solicitado a la Coordinación de Servicios Foráneos, a fin de que éstos -- sean implementados en las Tesorerías Estatales, y así cumplir adecuadamente con los objetivos generales de la Tesorería General.

El principio de la unidad de Planeación nos dice:

"Los planes deben ser de tal naturaleza que pueda decirse que existe uno solo para cada función, y todos los que se aplican en la empresa deben estar de tal modo coordinados e integrados que en realidad pueda decirse que existe un sólo plan general". (1).

Este principio nos condujo a inquirir al respecto, y llevar a cabo una revisión más detallada de la documentación; después de la cual, verificamos la ausencia en la Coordinación de Servicios Foráneos, de una planeación adecuada y propia de la misma, que retomara los planes específicos de los distintos departamentos, para adecuarlos a nivel foráneo, de lo cual se deduce una falta de participación coordinada a nivel interno.

Al no contar con un plan trazado de antemano que utilice las diversas técnicas administrativas para tal efecto, difícilmente se llegan a alcanzar los objetivos.

Debemos tener en cuenta que la Coordinación de Servicios Foráneos no solamente debe llevar a cabo con eficiencia sus funciones, sino que además debe contar con un plan integral que retome, como lo hemos dicho, los planes específicos y las políticas que en materia de desconcentración tengan los distintos departamentos de la Tesorería General, para justificar sus actividades y funciones.

Mediante la planeación, la Coordinación de Servicios Foráneos en coordinación con éstos podrán implementar sus objetivos y al-

(1) Agustín Reyes Ponce, Administración de Empresas. Teoría y Práctica. 1a. Parte. Ed. Limusa. 27º. reimpresión (México 1981) p. 168.

canzar las metas propuestas, una vez que ya han sido desconcentrados -- los servicios.

Las políticas se encuentran bien definidas, permitiendo ésto, que el personal involucrado pueda entenderlas perfectamente, no habiendo cabida para que puedan malinterpretarse.

Como dijimos anteriormente, las políticas mencionadas son -- muy generales, pero no existen unas más específicas que abarquen hasta los segmentos más pequeños de las actividades de las Tesorerías Estatales u otras, que contemplen aspectos sobre las funciones de los diferentes departamentos operativos de éstas. Tampoco existen reglas que determinen exactamente lo que deba hacerse en determinadas circunstancias.

Otra vez, remitiéndose al mencionado cuadro comparativo, podemos ver que algunas de ellas son más bien reglas o normas específicas v.gr. donde habla del ámbito de acción de las Tesorerías Estatales, -- puesto que solamente debe acatar esta disposición y no da margen para la toma de decisiones. A este respecto, el Lic. Agustín Reyes Ponce -- nos dice que la regla no nos deja margen para tomar decisiones, sino -- tan solo nos sirve para analizar si lo que se hace está dentro de lo -- que marca la regla. La política busca señalar en forma general los -- criterios que han de seguirse.

La Tesorería General del ISSSTE cuenta, con un manual de organización actualizado. En dicho documento se encuentran los objetivos, las funciones que lleva a cabo y, en forma clara, el organigrama -- de la misma, señalando los niveles jerárquicos de los distintos departamentos y unidades de apoyo que la componen. El organigrama está bien elaborado ya que representa en una forma objetiva la división de fun--

ciones, la naturaleza de los departamentos y los niveles jerárquicos, así como los canales formales de comunicación; es de tipo vertical, que por ser muy usual es comprendido fácilmente.

Notamos que la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, no cuenta con un organigrama propio donde se estipulen los niveles jerárquicos que se dan dentro de ésta, su inexistencia podría acarrear confusiones en la autoridad y responsabilidad delegadas.

Así también, observamos que no cuenta con un manual de puestos donde se señalen las características de cada puesto.

Las funciones de dicha Unidad descritas en el manual de organización son del conocimiento general, pues éste ha tenido una difusión amplia, sin embargo observamos la inexistencia de las funciones específicas de cada una de las oficinas que la componen, lo cual podría dificultar la correcta coordinación entre las mismas, y traer consigo un traslape de las funciones que desarrolla.

En el Manual de Organización de las Delegaciones Estatales se incluye el organigrama de las Tesorerías Estatales, notándose que dicho organigrama es uniforme para todas, dentro del mismo se encuentran establecidas las diferentes oficinas que las componen, para cumplir así con el proceso de desconcentración administrativa.

Las funciones que desarrollan las Tesorerías Estatales son similares a las que desarrolla la Tesorería General, se han tomado como patrón las de nivel central para implantarlas a nivel estatal.

Cabe mencionar que se está cumpliendo con el objetivo que -- tiene trazado la desconcentración, ya que se está tratando de descon-- gestionar la carga de funciones a nivel central y pasarlas a las dife-- rentes entidades federativas a través de sus respectivas Tesorerías -- Estatales.

En cuanto a los sistemas y procedimientos de las Tesorerías Estatales se nos informó que son elaborados a nivel central; y es función de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, el implemen-- tarlos en colaboración con las diferentes Unidades de Apoyo y Departamentos de la Tesorería General -según lo establece el Manual de Organi-- zación de ésta-. Asimismo es función de la Unidad, vigilar que se -- lleven a cabo dichos procedimientos en las Tesorerías Estatales. Es-- tos procedimientos se encuentran plasmados en instructivos, oficios, - acuerdos e incluso en algunas ocasiones en flujogramas que carecen de libreto, lo cual creemos que dificultaría el estudio que pudiera hacer se de ellos.

Se pudo observar que para cada trámite, tanto a nivel cen-- tral como estatal, los procedimientos toman diferentes cauces, (enten-- diéndolos éstos como una secuencia cronológica de operaciones realiza-- das por una o varias personas para llevar a cabo una función) implican diferente manejo de documentación, formas, etc., e incluso pueden tener mayor o menor grado de laboriosidad.

Puesto que las Tesorerías Estatales son unidades desconcen-- tradas, la Tesorería General les sitúa fondos para que las distribuyan a las Delegaciones Estatales, (como se dijo anteriormente, existe una Tesorería en cada una de las 31 Delegaciones Estatales) con el objeto de que puedan realizar sus funciones. Para que éstas puedan ejercer - el presupuesto que se les asigna, es necesario que se sujeten a las -- disposiciones que dicta el "Instructivo para el manejo y control de --

los fondos presupuestales asignados a las unidades médicas foráneas y procedimiento de pago), creado el 18 de marzo de 1981 como un esfuerzo por tratar de reglamentar y unificar los procedimientos en las Tesorerías Estatales así como tratar de tenerlos actualizados y no pasen a ser obsoletos.

Este instructivo, se puede decir, es representativo de un -- procedimiento general, donde se puede observar el flujo de la documentación pero sin entrar al detalle de las operaciones, puesto que cada área implícita, realiza procedimientos internos que contribuyen a la -- realización del mismo.

Como dijimos anteriormente, este procedimiento es general y además es aplicable a cualquier área desconcentrada del Instituto, -- puesto que como habíamos anotado en un punto anterior, la forma de realizar erogaciones en las áreas desconcentradas es la misma, y aquí se fijan las políticas y normas para realizar gastos, así como los requisitos que deben contener sus respectivos comprobantes, y la forma para que se les resitúen por parte de la Tesorería General, esos gastos realizados.

Dentro de este instructivo se encuentra el procedimiento de las actividades (libreto) y el flujograma analítico de la documenta- -- ción comprobatoria del gasto. En el procedimiento de recepción, mane- -- jo y control de los presupuestos, se describe la secuencia de operacio- -- nes y las diferentes áreas por las cuales debe pasar la documentación. Cabe mencionar que la descripción del procedimiento es una mezcla en- -- tre actividades, políticas y otros elementos ajenos al mismo, y que, a nuestro entender, éste no podría permitir una diagramación correcta de las operaciones o actividades que se describen. Se pudo observar tam- -- bién el flujograma del manejo de la documentación comprobatoria del --

gasto. El propio diagrama, presenta algunas deficiencias; cuando se inician las operaciones, no se especifica la documentación completa -- que se genera ni todas las copias que deben ser, es decir, que en determinado momento no sabemos con cuántos originales ni con cuantas copias se está trabajando, sino que de repente se hace alguna operación o se archiva alguna copia que prácticamente no existía o sea que se dan por obvio ciertas circunstancias, y por el contrario, aunque parezca repetitivo, no se deben dar por obvias las operaciones, sino que paso a paso se deben precisar todas las operaciones del flujograma.

Tenemos referencias de los procedimientos que existen en las Tesorerías Estatales en forma enlistada, (mencionados anteriormente) - pero no sabemos si exista en sí la descripción diagramática de las operaciones que se dan en estas Tesorerías. Por otra parte, los flujogramas existentes en la Tesorería de Guadalajara, se encuentran perfectamente diagramados; sin embargo, éstos carecen de una descripción específica del procedimiento, y la explicación de la simbología utilizada.

Se nos informó que sí existen procedimientos; unos que abarcan o pasan desde la Tesorería General hasta una o varias áreas de las Delegaciones Estatales, otros que son más bien procedimientos internos de alguna Subdelegación y sus respectivas áreas, pero estos procedimientos, como ya se dijo anteriormente, constan en forma de oficios, acuerdos, instructivos, etc., los cuales, serían complementarios a los manuales de sistemas y procedimientos si hubiesen.

El control que ejerce la Coordinación de Servicios Foráneos sobre las Tesorerías Estatales, se proyecta como lo hemos visto en apartados anteriores, a través de cuestionarios y la revisión personal de operaciones. Los programas de visitas de supervisión, tienen como-

función, a nuestro entender, la recabación de la información tanto técnica y contable como la de tipo administrativo, en el lugar de origen, con el objeto de analizarla en las oficinas centrales y corregir las posibles desviaciones.

Es apropiado consideramos, que como hasta ahora se sigan llevando a cabo revisiones estrechas sobre aspectos técnicos a nivel central, sin embargo el tipo de control administrativo que presentan dichas visitas (y que sí es de nuestra competencia revisar) conlleva ciertas limitaciones, debido a que el proceso de control no está claramente señalado a través de pasos de operación precisos. Al ser periódicas las visitas se puede vislumbrar una tardanza en el proceso de corrección, ya que al no venir compendiada la información, cabe la posibilidad de hallar demoras en la tabulación y el análisis a nivel central; igualmente, este tipo de control se dedica a corregir una vez que se ha incurrido en desviaciones, y sobre esto, vemos que en la Coordinación hay una falta de concepción y comprensión de términos, al considerarse la supervisión como elemento de control y no de dirección.

Muchas veces suelen confundirse los términos de control y supervisión, pues ésta es una función inmediata y anterior al control, la supervisión se presenta simultáneamente a la ejecución e implica una verificación para que las cosas se hagan como se debe, se da comúnmente en los niveles inferiores, aunque también en los superiores.

El supervisor es un jefe, y se tiene que reconocer que es el eslabón entre el cuerpo administrativo y los empleados, estando en contacto constante con ambos, pues, es en el ámbito de trabajo donde debe ejercer sus funciones, por esto, se tiene que revisar el tipo de supervisión que se podría dar en las Tesorerías Estatales como función interna. El supervisor tiene la posibilidad de señalar y corregir desviaciones administrativas en el lugar y en el momento en que se presen

tan. Al revisar las funciones que desempeña el cuerpo de supervisores, vimos que sí cae dentro de sus funciones, el corregir desviaciones en el momento en que se encuentran, virtiendo en reportes e informes, los resultados, que son comunicados a la Coordinación a través de los documentos que se señalan en el No. 10 del Apéndice, los cuales tienen la desventaja de no ser lo suficientemente explícitos, dedicándose únicamente a señalar lo que está mal, sin embargo, no se encuentran anexos, documentos descriptivos donde se pudieran basar dichos informes. Muchos problemas surgen cuando no se detallan las fuentes de los datos, quedando en la obscuridad las posibles causas de los problemas, obstaculizando el control a nivel Central. Las consecuencias que ésto trae consigo son obvias; el control que se ejerza desde el centro no tendrá ningún efecto, si no se sabe a ciencia cierta, hacia donde dirigir sus acciones correctivas, contraponiéndose al principio de excepción que dice:

"El control administrativo es mucho más eficaz y rápido, cuando se concentra en los casos en que no se logró lo previsto, más bien que en los resultados que se obtuvieron como se había planeado". (2).

Quando $A \neq A$, se concentra la actuación sobre los problemas específicos que evitan que $A = A$. Consideramos que si se enfocase la atención al establecimiento de un estrecho control interno dentro de cada Tesorería Estatal, enmarcado dentro de la distribución de competencias, y la toma de decisiones apegadas a la normatividad del poder central que concede una auténtica desconcentración de funciones; se reducirán las limitaciones que presentan los programas de visitas de supervisión llevadas a cabo en períodos definidos de tiempo, y basándose en el uso de amplios cuestionarios que cubren aspectos administrativos, concernientes al personal, a las funciones y al ámbito físico donde se desarrolla el trabajo.

(2) Ibid pág. 358.

La intención que tienen estos cuestionarios para nosotros, es el de recabar la información necesaria (segundo paso del proceso de control) para después analizar, verificar y corregir desviaciones; pero, ¿qué pasaría si posterior o anterior a la visita de supervisión - por etapas, surge información antes no mostrada, o si falta veracidad o amplitud en determinados renglones?

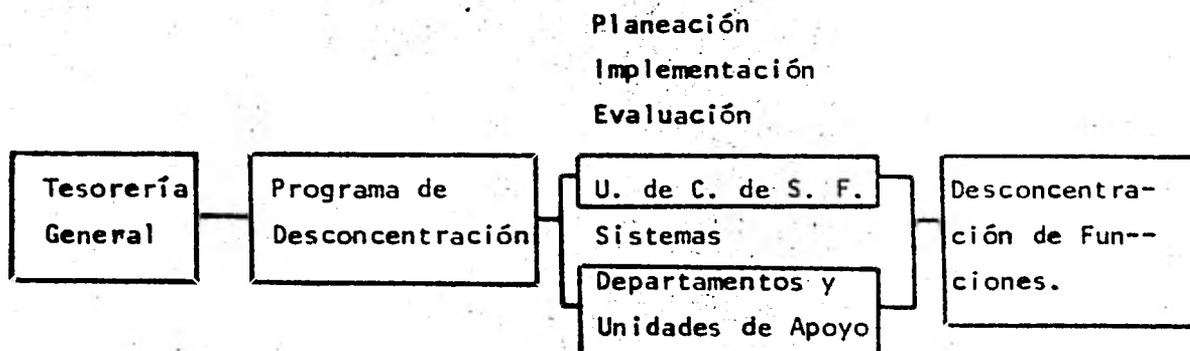
En sí, el problema se deriva de una inadecuada comunicación entre las unidades desconcentradas y las oficinas centrales; de la falta de observancia hacia el proceso metodológico del control en las Tesorerías Estatales, y a la falta del establecimiento de técnicas, que, como la Auditoría Administrativa, sigan minuciosamente una metodología, que contemple una planeación adecuada, que plantee alcances, programas claros y procesos de análisis, señalando costos y tiempos de realización.

4.7

RECOMENDACIONES

- Es necesario que se establezca una comunicación interna eficaz a nivel central, para que la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, adecúe e implante a nivel estatal, los programas que tiene la Tesorería General de acuerdo al siguiente cuadro:

1.



- Esta debe contar con los planes tanto cualitativos como -
cuantitativos de los Departamentos integrantes de la Teso-
rería General, ya que sólo así podrá planear sus propias
actividades dando orientación a la administración de Teso-
rerías Estatales.

- Es importante, que la Coordinación Foránea brinde la aten-
ción que merece, al establecimiento de planes a corto, --
mediano y largo plazo, y de planes de tipo cuantitativo,
en la medida que sea posible; pues, los planes a corto --
plazo servirán para alcanzar los objetivos generales, ade-
más ayudarán, cuando sean lo suficientemente flexibles, a
atender desviaciones y dislocaciones que van más allá del
ámbito de control, cuando existan cambios en la aplica- -
ción de recursos. Las metas cuantitativas, expresarán lo
que se espera alcanzar a un determinado plazo de tiempo.

Ejemplo: Para el año de ____ se espera una recaudación
en _____ de \$ _____.

- Cuando sea pertinente se deben establecer planes globales
generales llamados también "uno a la vez", y planes de --
operación; éstos darán la pauta para establecer programas
de operación para la consecución del plan principal, espe-
cificando ya, una especialización en las tareas.

Ejemplo de los primeros: (del Programa de Desconcentración).

* Se revisarán las operaciones de las distintas áreas de
Tesorería para emprender hacia una mejor comprensión de
los objetivos y encontrar alternativas para la descon-
centración de las funciones de...

* La desconcentración se llevará a cabo en..., y se des--
concentrarán sus áreas ya que...,

* Se evaluarán los siguientes cursos de acción:...para...

Se deben establecer planes operativos alternos y los pará-
metros y limitaciones. El Proyecto de Desconcentración -
contiene buenos ejemplos de planes operacionales.

Ejemplo de éstos:

* Especificaciones para el potencial humano y programas -
de capacitación.

* Manejo del control interno en Tesorerías Estatales.

- La Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos debe esta-
blecer una adecuada planeación de sus funciones, procedi-
mientos y medios de control, en auxilio de los proyectos
que tiene la Tesorería General en materia de desconcentra-
ción, a través de los siguientes puntos:

* Investigar permanentemente lo que puede mejorarse den-
tro de las Tesorerías Estatales, observando los aspect-
os más débiles.

* Planear esas posibles mejoras.

* Sugerir los pasos concretos a la Tesorería General pa-
ra obtener su aprobación.

* Obtener la aceptación y colaboración de los Tesoreros
Estatales para poder llevar a cabo los planes, fijando
de antemano las mejoras que se obtendrían.

- * Instruir al personal para la actualización de los sistemas brindando la ayuda necesaria para su establecimiento.
 - * Resolver cualquier problema o duda que se presente en la implantación de los sistemas.
 - * Revisar permanentemente los resultados obtenidos, para estar en condiciones de sugerir mejoras.
-
- Debe auxiliarse de diversas técnicas administrativas para que todo lo que se planee se lleve a cabo dentro de los tiempos y formas estimados mediante gráficas de Gantt para el control de varias actividades que se realizan simultáneamente, (ver hoja de programación del proyecto de desconcentración) diagramas de flujo, donde se visualizarán panorámicamente los procedimientos con el fin de analizarlos, presentarlos y explicarlos para su mejoramiento, y mediante otras técnicas, como Camino Crítico y PERT que ayudarán a la Coordinación y a las Tesorerías Estatales, en esfuerzo compartido a planear y programar nuevos manuales de operaciones, actualizar sistemas, etc., pues es notoria la ausencia de estas técnicas dentro del ámbito de sus actividades.
 - Es necesario que la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos fomente en las Tesorerías Estatales un sentido de corresponsabilidad en la toma de decisiones, fundamentada ésta, en las normas establecidas a nivel central.
 - La Coordinación de Servicios Foráneos debe elaborar y apegarse a la observancia y estudio de sus objetivos particu

lares, fincar sus acciones sobre los objetivos particulares de la Tesorería General, basándose también en la planeación por programas elaborada por ésta (ver apéndice) - con el fin de facilitar su incorporación y adecuación a las Tesorerías Estatales, estableciendo alcances y delimitando como lo ha hecho hasta ahora, las funciones de Caja Estatal, Egresos e Ingresos, en las Tesorerías Estatales.

- Para llevar a cabo lo anterior, la Coordinación de Servicios Foráneos, deberá no solo tener siempre a la mano las especificaciones de los planes departamentales, sino que deberá también conocer el grado del avance que han tenido los programas para 1981, que se detallan en el apéndice.

- De la compenetración y comunicación que tenga con los distintos Departamentos de la Tesorería, la Coordinación estará en posibilidad de saber, este grado de avance, sabrá, que sistemas se han implantado en el Departamento de Egresos, por ejemplo, que permitan una oportuna y eficaz revisión de la documentación generadora de egresos, para estudiar que repercusiones traería el establecimiento de nuevos sistemas en las Tesorerías Estatales, con qué oportunidad son captados los ingresos provenientes de las aportaciones del gobierno federal, cómo funciona el catálogo de los titulares aportantes para autoevaluar su actuación en cuanto a la eficacia y oportunidad de la captación del ingreso a nivel nacional, y para saber si las visitas a las entidades para la recuperación de adeudos son llevadas a cabo con éxito en base a un control eficaz en la determinación de los importes, para saber si se encuentran identificados los deudores de los importes, para saber si se encuentran identificados los deudores a nivel estatal, y si son idóneos los sistemas de captación y control de -

los ingresos derivados por erogaciones recuperables. También sabrá que sistemas se planean implantar en el Departamento de Ingresos, para mejorar los sistemas que permitan una recuperación más ágil de adeudos vencidos por préstamos a corto plazo. El contacto permanente que tenga con Caja General, hará que la Coordinación conozca la base en que se encuentra la implantación del sistema automatizado que permita la entrega oportuna y eficaz de cheques, qué procedimientos de operación se han llevado a la fecha para propiciar el pago oportuno a pensionistas y la repercusión de éstos a nivel estatal, con qué tipo de controles se cuentan para el control de sus operaciones, etc.

Todos estos aspectos ayudarán a la Coordinación de Servicios Foráneos a elaborar planes propios.

- Ya desconcentrados los servicios que presta la Tesorería General, la necesidad de que en la formulación de un plan general intervengan las distintas áreas es de suma importancia, por eso, notamos que es trascendental la coordinación, como lo ha requerido la Tesorería General entre la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos y los distintos Departamentos que integran la Tesorería, pues el establecimiento de planes propios y la investigación minuciosa de sus propias actividades e implantación de manuales, será de gran utilidad para conformar un plan global general que contemple la actualización de reglas, programas, políticas y procedimientos a nivel estatal.

- Se deben establecer los límites o diferencias que existen entre políticas, reglas y funciones.

- Se deben crear políticas generales y específicas dentro de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos.
- Las políticas deben elaborarse a partir de los objetivos generales y específicos de las Tesorerías y sus Departamentos:

OBJETIVOS TESORERIA GENERAL Y DEPARTAMENTOS

POLITICAS GENERALES Y ESPECIFICAS

POLITICAS Y REGLAS DE:

Ingresos y Cobranzas

Egresos

Caja

- Se deben establecer políticas y/o reglas:
 - . De funcionamiento de cada Departamento y Unidades de Apoyo.
 - . Para la forma de realizar gastos.
 - . Para recuperar adeudos por Préstamos a Corto Plazo.
 - . Para recuperar adeudos por Préstamos Hipotecarios.
 - . Para recuperar adeudos de organismos inscritos al régimen del ISSSTE (cuotas o aportaciones).

- . Para el personal.

- . Para operar en general los procedimientos de Ingresos, -- Egresos y Caja.

- . Se deben recopilar todas las políticas y reglas anteriores para adecuarlas e implantarlas a las necesidades específicas de las Tesorerías Estatales, con el fin de establecer los controles necesarios sobre las mismas.

En base al punto anterior creemos que se deben reestructurar las políticas de la Tesorería General y las de las Tesorerías Estatales.

- Se debe elaborar un organigrama de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos para evitar así las posibles confusiones de la autoridad y responsabilidad delegada.

- Es recomendable que se haga un documento que contenga las funciones específicas que tiene a su cargo cada una de las oficinas que integran la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, ya que la inexistencia de un documento de este tipo podría mezclar, las actividades desarrolladas por el personal que integra la Unidad.

- La Coordinación debe establecer programas de revisión en cuanto a cargas de trabajo para que exista una justa, equilibrada y equitativa distribución de las operaciones que son realizadas por el personal que integra la Unidad.

- Dentro de la Coordinación de Servicios Foráneos debe implantarse la técnica de análisis de puestos.

Esto se haría con la finalidad de fomentar la elaboración y establecimiento de manuales de puestos, ya que no cuenta con este tipo de documentos. En éstos se deben describir las características generales y específicas de los -- puestos existentes así como los resultados necesarios que deben obtener las personas que los cubren.

Es importante que cuente con este tipo de documentos para que tengan conocimiento claro de las características que tienen cada uno de los puestos, y así, estar en posibilidad de asignar a la persona más adecuada para cubrirlo.

- La Coordinación de Servicios Foráneos debe realizar periódicamente un análisis de las actividades realizadas, para verificar si cuenta con el suficiente personal para el -- desarrollo de las funciones que tiene asignadas, ya que -- la desconcentración se ha efectuado en forma paulatina y cada día sus funciones han ido en aumento.
- Se deben elaborar los procedimientos auxiliándose de los memorándums, oficios, circulares, etc. a que se hizo men -- ción anteriormente y plasmarlos en un manual de sistemas y procedimientos.
- Se deben avocar esfuerzos hacia la unificación en cuanto a la forma y presentación de los sistemas y procedimien-- tos a nivel central para poder implantarlos a nivel esta-- tal.

- Se deben elaborar libretos que detallen claramente la secuencia de actividad de los procedimientos, especificando el tipo y número de documentación que se genere, se archive, etc.
- Se deben utilizar diagramas de cajas negras para saber el flujo de la documentación (procedimiento) (operación):



- Se deben utilizar diagramas de proceso, también llamados cursogramas analíticos (ver forma o figura), para trabajos rutinarios como son:
 - . Trámites administrativos.
 - . Recepción de documentación en ventanillas.
 - . Archivo y clasificación de formas.
 - . Operaciones varias, etc.

Con el uso de estos diagramas, podrían evaluarse analíticamente las operaciones y determinar: alguna duplicación de actividades, demoras de documentos, combinar y/o mejorar operaciones, cuanto tiempo permanece ociosa la documentación o formas, eliminar pasos u operaciones innecesarias, etc.

De acuerdo al cuadro comparativo de las políticas de la Tesorería General y las de las Tesorerías Estatales se puede notar, a simple vista, que las de la primera son paralelamente iguales a las de -- éstas últimas, pero claro está, ajustándose a las necesidades específicas de las Tesorerías Estatales y sin apartarse de los lineamientos -- que establece la Tesorería General para con éstas, notándose además -- que existe uniformidad entre las políticas de ambas. Como podemos ver, existen algunas políticas que solo pertenecen a las Tesorerías Estatales (de acuerdo a su Manual de Organización), y que en la Tesorería -- General no se dan. Como se apuntó anteriormente, aunque existe uniformidad en las políticas, creemos que algunas no pueden considerarse como tales, sino que más bien como atribuciones o "funciones de" y no -- como guías o criterios generales para guiar la acción. (ver 5a. política de las Tesorerías Estatales). También se puede notar la ausencia de políticas específicas que se pudieran desprender de las generales.

Podemos notar que las políticas son del conocimiento general ya que se encuentran plasmadas en el Manual de Organización de ambos, (Treasurería General y Tesorerías Estatales), y la Unidad se encarga de darlas a conocer al personal de las mismas.

Analizando estas políticas pudimos notar que norman los aspectos generales en la actuación de todas sus áreas para que se puedan alcanzar sus metas, otorgando a estas áreas la autonomía necesaria, y por consiguiente, delegando también la suficiente autoridad a los responsables de las mismas, para que puedan aplicar su criterio en la toma de decisiones.

- Se debe detallar específicamente en forma escrita el procedimiento, mismo que se propone en el Apéndice en base al flujograma antes mencionado, del procedimiento del manejo de la documentación comprobatoria del gasto.

- Se deben crear manuales de operación donde se incluyan -- los lineamientos (políticas y reglas) para operar los procedimientos, puesto que así, se podrán agilizar los mis-- mos y no habrá cabida a errores en su operación.

- Se debe hacer un listado ó catálogo de sistemas y procedimientos a nivel central para tener un pleno conocimiento de los mismos y adecuarlos a las Tesorerías Estatales, con el fin de cumplir con los objetivos de desconcentración - que tiene el Instituto.

- Se debe llevar a cabo el programa de análisis de sistemas y procedimientos que la Tesorería General ya había elabo-- rado, pero que no se realizó. Los pasos del programa, -- deben ser los siguientes:
 1. Recopilar la información documental relacionada con -- las funciones de:
 - Caja Estatal
 - Egresos y Trámite de Pagos
 - Ingresos y Cobranzas.
 2. Estudio de la información documental.
 3. Obtener información mediante entrevistas con el perso-- nal adscrito a la Tesorería.
 4. Análisis de información y cargas de trabajo.
 5. Elaboración de diagramas de flujo.
 6. Diseño de los proyectos de reestructuración.
 7. Elaboración del Informe.

Es de suma importancia adecuar los procedimientos en las Tesorerías Estatales, ya que además de que éstos sirven para establecer un control más estrecho de las actividades administrativas, se podrán diagnosticar o evaluar aquellos procedimientos que por ser viables se puedan implantar a nivel estatal, a manera de desconcentración administrativa, que al fin y al cabo es lo que realmente se requiere, para -- obtener la eficacia del desempeño.

- Se debe establecer claramente la relación entre los términos de control y supervisión.

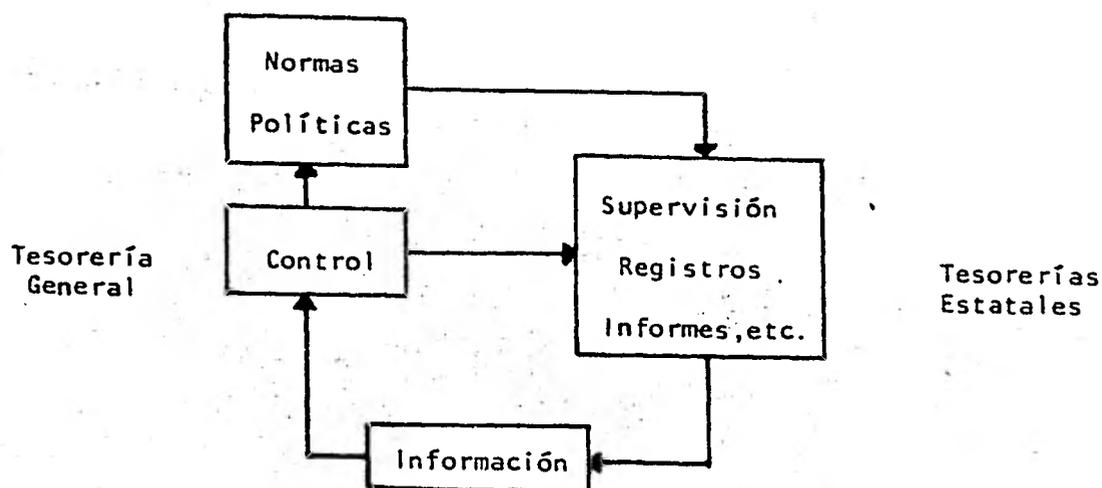
- Es importante seguir el proceso de control en sus siguientes etapas:
 - * Establecimiento de los medios de control.
 - * Recolección y agrupamiento de datos.
 - * Proceso de datos
 - * Su interpretación y valorización
 - * Su utilización.

- La supervisión y la ejecución de los pasos que componen el proceso del control deben llevarse a cabo también internamente en cada una de las Tesorerías Estatales, para que la desconcentración adquiera su verdadero significado.

- Es importante señalar el papel que podrían desempeñar las Tesorerías Estatales en el ciclo del control administrativo. (Ver cuadro No. 2).

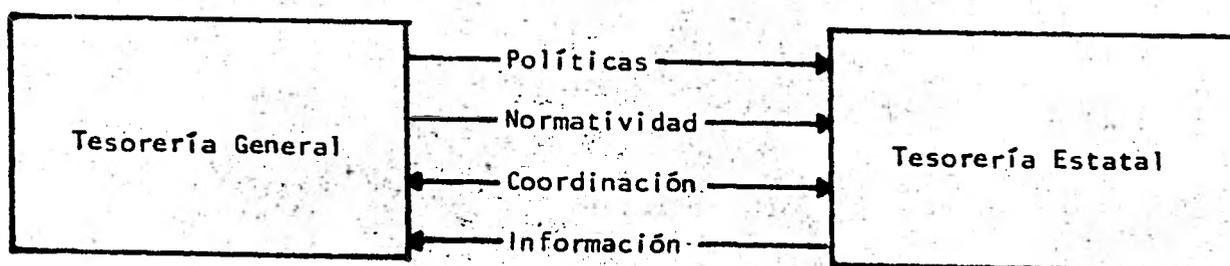
- Se debe establecer un "punto de reorden" mediante el establecimiento de un control interno eficaz dentro de cada una de las Tesorerías Estatales, que permita la continui-

dad en los procesos.



2.

- Si entendemos el proceso de desconcentración tal y como se describe en su teoría y como se ha presentado en la Tesorería, la administración y manejo de las Tesorerías Estatales no debe recaer en las oficinas centrales, sino que éstas deben tomar parte activa en la toma de decisiones, basada ésta en las normas, políticas y procedimientos emanados del nivel central.



3.

- Si se mantiene informada continua y formalmente a la Tesorería General sobre las actividades realizadas en éstas, mediante informes de carácter administrativo, plantillas de personal, controles de operaciones, informes de necesi

dades, etc. el establecimiento de un control total será - más fácil y las visistas que efectúe la Tesorería General, tendrán ya delimitado su campo de acción, al dirigir sus - operaciones correctivas sobre un problema específico. --
Cuadro No. 2.

- Es de suma importancia que la Tesorería General por conducto de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos tenga pleno conocimiento del estado que guardan los registros implementados en las Tesorerías Estatales. Al conocer al detalle dichos registros, las oficinas centrales - podrán diseñar entonces registros especiales donde se ver tirá toda la información recabada en cada una de las Teso rerías Estatales para simplificar, reunir, comparar y ana lizar datos de la misma naturaleza. Teniendo a la mano - todos y cada uno de los detalles en ellos, se podrían eli minar las preguntas cerradas que contiene el cuestionario. Si surge algún problema, la información estará a la mano, mediante el uso de estos registros.

- Se deben emplear las herramientas administrativas que se requieran, y que servirán, primero, para que en cada unidad desconcentrada se estudien necesidades propias, y segundo, para que las oficinas centrales tengan medios suficientes para la toma de decisiones.

Entre éstas, la Coordinación de Servicios Foráneos debe - contar con:

- * Diagramas de flujo
- * Diagramas de disposición de personal
- * Planos de distribución de áreas de trabajo.

Estos últimos facilitarán el acceso a la información, mediante representaciones gráficas de las características de las áreas de trabajo, cubriendo, a nivel central, por ejemplo, los primeros puntos del Informe de la Coordinadora (ver Apéndice); y a nivel estatal, para promover el buen desarrollo del trabajo cotidiano y cuidar que las condiciones de trabajo sean las óptimas, lo cual repercutirá en auxilio de los programas de control interno y supervisión.

- Se debe llevar a cabo un control interno eficaz en las Tesorerías Estatales para:
 - * Eliminar deficiencias en el mismo lugar de trabajo.
 - * Mejorar operaciones.
 - * Utilizar de mejor manera los recursos con que se cuenta.
 - * Mejorar medios de control.

Teniendo ésto en cuenta, las visitas de la Tesorería General cubrirán aquellos aspectos que requieran de la presencia de representantes de las oficinas centrales, así como efectuar una revisión de los sistemas de control, e inclusive llevar a cabo auditorías administrativas.

- Por ser notoria su falta de empleo, la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos debe utilizar aquellos instrumentos necesarios que auxilien a programar y llevar a cabo el control vía:
 - * Gráficas de Gantt
 - * Ruta de Camino Crítico

- Deben también ser diseñados sistemas de control que cubran necesidades propias, por personal que deberá reunir las siguientes características:
 - * Capacidad analítica (como lo señala la Tesorería General para el personal de supervisión).
 - * Capacidad constructiva.
 - * Espíritu de investigación.
 - * Que esté al tanto de las novedades profesionales.
 - * Con iniciativa y sentido común para adaptarse a las circunstancias y casos particulares.
 - * Con conocimientos en teoría y práctica de auditoría administrativa, organización, administración gubernamental, teoría de sistemas.
 - * Con el suficiente conocimiento de la legislación relativa a la administración y control gubernamental.

- Los controles administrativos deben ser adecuados y conservados al día.

4.8

INFORME FINAL

Los objetivos del presente estudio son los siguientes:

1. Exponer claramente como se ha llevado a cabo la desconcentración de las funciones de Tesorería en el ISSSTE, conforme a los lineamientos que marca la Reforma Administrativa.
2. Señalar en qué fase se encuentra la desconcentración de las funciones.

3. Describir y revisar la administración de la Unidad Coordinadora de Servicios Foráneos en cuanto a planes y objetivos, políticas, organización, sistemas y procedimientos y control; por ser ésta la encargada, en coordinación con los distintos departamentos que integran la Tesorería, de reunir los esfuerzos de las unidades desconcentradas y -- evaluar sus funciones.

4. Proponer soluciones a los diferentes problemas administrativos que se presenten.

Durante la realización de la Investigación nos hemos percatado de la importancia que tiene el hecho de rescatar el mayor número de antecedentes y hechos importantes relativos al área de aplicación. De ninguna manera se pueden pasar por alto, pues muchas veces, al revisar éstos, se podrá encontrar el por qué a numerosos cuestionamientos y la respuesta a las preguntas que se formularon durante el estudio.

ANTECEDENTES

1. La Tesorería General lleva 4 años de estar operando.

2. La Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos ha venido desarrollando sus funciones desde hace un año y seis meses con motivo de la desconcentración de funciones establecida por requerimientos institucionales.

3. Los últimos tres cambios en la administración del Instituto se han presentado de la siguiente manera:

- 1o. 1o. de Diciembre de 1976.
Delegaciones Regionales de Caja
- 2o. 15 de Febrero de 1979.
- 3o. 26 de Noviembre de 1979.
Creación Tesorerías Estatales.

Por lo tanto:

Puesto que la desconcentración de las funciones de Tesorería se empezó a efectuar cuatro meses después de la toma de posesión de la actual administración, se presenta una falta de continuidad en los programas y se dificulta la planeación a largo plazo.

Durante el primer contacto que tuvimos con la Tesorería General y con la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos se pudieron percibir los siguientes pormenores:

1. Se había llevado a cabo una remodelación de las oficinas de la Coordinación en fechas recientes.
2. El ámbito y condiciones de trabajo son excelentes.

Se observaron dos medios de comunicación establecidos en forma cotidiana entre la Coordinadora de Servicios Foráneos y las Tesorerías Estatales para la resolución de los múltiples problemas que se presentan.

1. Vía telefónica.
2. Visitas mutuas.

- 1o. 1o. de Diciembre de 1976.
Delegaciones Regionales de Caja
- 2o. 15 de Febrero de 1979.
- 3o. 26 de Noviembre de 1979.
Creación Tesorerías Estatales.

Por lo tanto:

Puesto que la desconcentración de las funciones de Tesorería se empezó a efectuar cuatro meses después de la toma de posesión de la actual administración, se presenta una falta de continuidad en los programas y se dificulta la planeación a largo plazo.

Durante el primer contacto que tuvimos con la Tesorería General y con la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos se pudieron percibir los siguientes pormenores:

1. Se había llevado a cabo una remodelación de las oficinas de la Coordinación en fechas recientes.
2. El ámbito y condiciones de trabajo son excelentes.

Se observaron dos medios de comunicación establecidos en forma cotidiana entre la Coordinadora de Servicios Foráneos y las Tesorerías Estatales para la resolución de los múltiples problemas que se presentan.

1. Vía telefónica.
2. Visitas mutuas.

La secuencia de actividades y hechos sobresalientes fué la siguiente:

1. Primeramente establecimos contacto con la Tesorería General para que una vez aprobado el proyecto, se procediera a conocer cuáles son sus objetivos, políticas y funciones.
2. Se procedió a la revisión de la información documental -- encontrada y relacionada exclusivamente con la Unidad de Servicios Foráneos.
3. Advertimos que la creación de la Coordinación de Servicios Foráneos se debió al programa de desconcentración de las funciones de Tesorería.
4. Al analizar las funciones de la Coordinación de Servicios Foráneos pudimos observar que no es de su competencia exclusiva, establecer sistemas y procedimientos en las -- Tesorerías Estatales.
5. Se propusieron cuestionamientos para que en futuras investigaciones se recabe ampliamente, en los distintos Departamentos de la Tesorería General, la información necesaria -- para conocer el avance de la desconcentración de funciones.
6. Se procedió al análisis del estado que guarda la administración de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, y se propusieron algunas alternativas de solución.
7. Las funciones que desarrollan los Departamentos que integran la Tesorería General (Caja, Egresos e Ingresos y -- Cobranzas) se encuentran ya desconcentradas en las 31 Tesorerías Estatales.

8. Las funciones desarrolladas por las Tesorerías Estatales, son supervisadas periódicamente por la Coordinación de -- Servicios Foráneos.

4.8.1 CONCLUSIONES

- En el año de 1980 se elaboraron metas cualitativas a al-- canzar durante el actual régimen (Ver No. 2 del Apéndice).
- Se notó en la Coordinadora, la ausencia de un documento -- que especificara claramente, las metas cuantitativas de -- los distintos Departamentos de Tesorería.
- Debido a la premura del tiempo y su costo, el proyecto de desconcentración elaborado, y cuyo procedimiento se en-- cuentra detallado en el Apéndice No. 9 , no se llevó a -- cabo.
- La presentación y el uso de herramientas administrativas, en la elaboración de dicho proyecto es el adecuado (ver - No. 9 del Apéndice).
- El alcance del proyecto fué sumamente amplio, necesitando se mucho tiempo para llevarlo a cabo.
- Los objetivos de la Tesorería General se encuentran per-- fectamente delimitados y están claramente expuestos, en el manual de organización de la Tesorería General.

- Los objetivos de la Coordinación de Servicios Foráneos se confunden con sus funciones, siendo que no hay claridad en cuanto a los objetivos que se quieren alcanzar.
- Todos los Departamentos cuentan con varios ejemplares de dicho manual que permite llevar a cabo sus funciones tal y como se estipula.
- La Coordinadora cuenta con programas escritos de visitas de supervisión.
- Se planean siempre dichas visitas de supervisión estableciendo las áreas, las funciones y la documentación a revisar, estipulando el tiempo de duración, en forma de instructivo para el supervisor.
- No se especifican los planes a corto y largo plazo en Tesorerías Estatales.
- Las políticas de la Tesorería General se encuentran incluidas en el Manual de Organización y son difundidas entre el personal de las Tesorerías.
- La Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos no cuenta con políticas propias para alcanzar sus objetivos.
- Comúnmente se confunden las políticas con las funciones o con las normas específicas llamadas reglas.

- Al elaborarse las políticas de las Tesorerías, se tomaron en cuenta como un elemento aislado y no como parte integral de un todo, es decir que no se elaboraron a partir de los objetivos.

- La Coordinación de Servicios Foráneos se encuentra ubicada dentro del organigrama estructural de la Tesorería General a un nivel staff. Es la mejor posición para ésta, pues permite establecer un contacto directo con los diferentes Departamentos que integran la Tesorería General -- eliminando así posibles barreras de comunicación.

- La Coordinación se encuentra formada por dos Oficinas para el desarrollo de sus funciones: la Oficina de Supervisión y la Oficina de Análisis de Información. Es una división adecuada para el desarrollo de sus funciones, es así más especializado el trabajo que desarrollan, ya que tienen a su cargo la supervisión y evaluación de las operaciones de las Tesorerías Estatales.

- La Coordinación no cuenta con un documento que especifique lo que cada empleado debe hacer y las aptitudes que requiere cada puesto.

- Se pudo notar que las líneas de autoridad dentro de la -- Coordinación se encuentran bien definidas.

- Se notó que la Coordinación cuenta con el Manual de Organización de la Tesorería General. Este Manual se encuentra actualizado, y en él se especifican las funciones que

tiene la Coordinación de Servicios Foráneos.

- Es débil la coordinación guardada entre la Unidad de Servicios Foráneos y los diferentes Departamentos de Tesorería para el establecimiento conjunto de los sistemas y procedimientos.

- Se notó la carencia de manuales de sistemas y procedimientos en la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, que normen las actividades de las Oficinas que componen las Tesorerías Estatales, sin los cuales no se puede hacer un análisis objetivo de los mismos y, por ende, se dificulta el control de las actividades.

- No existe ningún inventario de los sistemas y procedimientos que se dan en las Tesorerías y que en un momento dado no puede precisarse exactamente la cantidad de éstos.

- Los procedimientos existentes en las Tesorerías Estatales no se encuentran elaborados de la misma forma, notándose una falta de uniformidad en cuanto a la forma y presentación.

- Los procedimientos se implantaron a nivel estatal por medio de cursos de capacitación, dotándoseles de instructivos.

- Se había formulado un plan para estructurar (implementar) los sistemas y procedimientos de las Tesorerías, pero que

por ciertas circunstancias no se llevó a cabo y creemos necesario que se realice.

- No se auxilian de herramientas administrativas como son: diagramas de cajas negras, diagramas de proceso, etc. para agilizar y determinar los sistemas y procedimientos.
- La Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos es la encargada de supervisar las operaciones a cargo de las Tesorerías Estatales (ver en las funciones de la misma, los apartados 2 y 3 del Apéndice No. 4).
- La Coordinadora elabora calendarios de visitas de supervisión, que marcan las fechas en que ha de realizarse la supervisión acercándose más a una auditoría administrativa, sin serlo.
- Los programas de supervisión (ver No. 5 del Apéndice), carecen de unidades de medida de tiempo y asignación de funciones para cada supervisor, pudiéndose con éstos, estudiar un posible ahorro de trabajo hora-hombre, estableciendo funciones en paralelo ó simultáneas.
- El programa de supervisión establece el alcance y duración de las evaluaciones.
- A los supervisores se les dota de cuestionarios que tienen por objeto, la recabación de información a través de preguntas cerradas y renglones para observaciones, a los

cuestionamientos se les da respuesta en el lugar de origen. No se conocen las bases que sustentan dichas respuestas en las oficinas centrales por carecer el informe de algún anexo gráfico, copias de registros de control, además no cuenta con planos de los diferentes locales donde se encuentran situadas las Tesorerías Estatales, ni alguna otra herramienta que permita observar la disposición física y humana ó el flujo de trabajo.

- Los supervisores, llenan un informe para ser entregado a la Coordinadora para su análisis (ver No. 10 del Apéndice).
- Las funciones que desempeñan los supervisores y el jefe de grupo, (ver No. 8 del Apéndice), nos indican que éstos tienen pleno conocimiento de las operaciones llevadas a cabo por las Tesorerías Estatales. Sin embargo pudimos notar que en la Coordinadora faltan algunas bases documentales, que indiquen como debe llevarse a cabo la administración en las Tesorerías Estatales. (cuáles son los objetivos particulares, los programas a nivel estatal, las metas cuantitativas, etc.).

4.8.2 RESUMEN DE RECOMENDACIONES

- La Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos debe contar con objetivos claros, propios y diferenciados de sus funciones.
- La Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos tendrá --

que avanzar hacia una planeación que comprometa el uso de recursos, habilidad humana, experiencia e información bajo las siguientes consideraciones:

- * El análisis y definición de los planes propuestos.
 - * La estimación del riesgo implícito en todo plan.
 - * El factor tiempo se establece según características propias y no es rígido.
-
- Se deben revisar continuamente las diferencias entre políticas, reglas y funciones.

 - Se deben revisar y actualizar periódicamente las políticas, para que se implanten adecuadamente en las Tesorerías Estatales.

 - Debe la Coordinación de Servicios Foráneos cumplir cabalmente todas las funciones que se le han sido asignadas, y que se encuentran en el Manual de Organización de la Tesorería General.

 - Para contar con un mejor control de las Tesorerías Estatales, deberá establecer los sistemas y procedimientos conjuntamente con los diferentes Departamentos, de esa forma aprovecharían las experiencias que se han tenido a nivel central y poder fijar un patrón para seguirlas en las Tesorerías Estatales.

- Los canales de comunicación entre Tesorería General y Tesorerías Estatales deberán estar muy bien definidos, ya que si existen obstáculos, difícilmente se obtendrán de una forma eficiente los objetivos que se han trazado.

- La elaboración de manuales de puestos es de vital importancia, ya que la Coordinación de Servicios Foráneos no cuenta con este tipo de documentos; así se tendrá el conocimiento de las cualidades y responsabilidades que supone cada trabajo.

- La Coordinación deberá estructurar sus áreas, de tal forma que no exista alguna confusión de funciones a realizar por cada una de sus oficinas integrantes.

- Establecer programas de revisión periódica en cuanto a cargas de trabajo y así evitar posibles demoras y errores en el desempeño de las operaciones que tiene a su cargo.

- La elaboración de un documento que contenga las funciones específicas de cada una de las oficinas que integran la Coordinación, traería consigo un conocimiento claro de las funciones a desempeñar, por el personal que integra la Unidad.

- Es importante que la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos, cuente con un catálogo de los procedimientos de todos los Departamentos de la Tesorería.

- Unificar la presentación de los procedimientos, entre todas las áreas a nivel estatal.

- Es necesario contar con los procedimientos por escrito y diagramarlos (flujogramas) e incluirlos, en manuales de procedimientos, para su correcta comprensión.

- Se deben emplear cursogramas analíticos o diagramas de proceso para trabajos rutinarios. Para procedimientos generales (o laboriosos), emplear diagramas de cajas negras o una combinación de éstos y los flujogramas.

- Es de vital importancia ejecutar el programa de análisis de procedimientos que se había elaborado (esto último se pone a consideración de la Unidad de Coordinación Técnica y los distintos Departamentos, pues nuestro alcance no abarca la revisión de los manuales de estos Departamentos).

- La implantación de un buen modelo de comunicación, con la debida retroalimentación es de vital importancia.

- Es importante también que se mantenga un flujo de información eficaz entre las Oficinas Centrales y las Tesorerías Estatales a través de:

Informes

Registros

Plantillas de personal

Informe de necesidades, etc.

- Si se sigue lo anterior, la información ya vendrá compendiada y hasta cierto punto procesada, para efectuar revisiones a nivel central y permitir una oportuna toma de decisiones.

- Es recomendable que se sigan los pasos del proceso de control descrito anteriormente a nivel estatal.

- Para efectos de control se deben implantar los parámetros, establecer limitaciones, y observar los estándares y modelos que se planteen en todo plan, para sustentar el control de las actividades.

- Es sumamente importante que se utilicen las herramientas administrativas que sean necesarias para efecto de control: gráficas de Gantt, planos de áreas de trabajo, etc. (ver interpretación).

- Debe considerarse la realización de auditorías administrativas en Tesorerías Estatales.

- Es relevante el diseño y revisión de nuevos sistemas de control.

SEPTIEMBRE DE 1981.

ASPECTOS TRATADOS EN LA PRIMERA REUNION NACIONAL DE TESOREROS ESTATALES.

Posterior a la realización de nuestro Estudio, hemos querido seguir de cerca el proceso dinámico llevado a cabo por la Tesorería General del ISSSTE, encaminado a resolver la problemática que presenta la delegación de facultades a nivel nacional.

En un esfuerzo compartido, se ha impuesto la tarea de tratar de dar pronta solución a los diferentes problemas administrativos que ha venido contemplando tiempo atrás; mediante la programación de una serie de reuniones entre ésta y las Tesorerías Estatales, donde, utilizando la técnica de dinámica de grupos, los Tesoreros Estatales irán exponiendo los problemas particulares que les atañen, en cuanto al ingreso, la cobranza, el manejo de caja estatal y egresos, para que de éstos se desprendan soluciones generales.

Por tal motivo sostuvimos pláticas con el Jefe de la Unidad de Coordinación Técnica, responsable de la organización de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros Estatales que tuvo a bien celebrarse los días 31 de Octubre, 1o. y 2 de Noviembre de 1981, para conocer el programa de trabajo y los temas a tratar.

En esta primera Reunión se estableció como norma, el incremento de la capacidad de ejecución a nivel estatal, involucrando costos y gastos de oportunidad que la "no realización" trae consigo, en detrimento de la imagen institucional.

La Tesorería General enfrenta la demanda del gasto, mediante el incremento de la capacidad y funcionamiento dentro de cada una de sus áreas, tanto a nivel central como estatal, conformando esquemas de

corresponsabilidad frente a la demanda de acción. Eliminando las posibles barreras en la comunicación, se pretende, erradicar la inconsistencia en la cobranza, reslatando en las Tesorerías Estatales la importancia de ser promotores del ingreso.

Además, a cada uno de los Tesoreros se les proporcionaron -- las armas suficientes para mantener una rigidez en los registros, se les proporcionaron manuales de procedimientos y formas de registro; se les presento además, una nueva reestructuración del sistema de control y supervisión de las Tesorerías Estatales para garantizar el nivel de ejecución mediante una acción dinámica.

Durante esta primera reunión nos percatamos de la falta de concepción a nivel foráneo de los lineamientos de la desconcentración que se presenta como una reacción lógica de rechazo al cambio, situación prevista también a nivel central. Por tal motivo esta reunión, trató de establecer claramente la significación del esfuerzo compartido, brindando la importancia que merece, apegarse a las normas y procedimientos generales, para la congruente y eficaz toma de decisiones a nivel estatal, reduciendo así la imagen que se tiene del centro, como agente que dé solución a todos los problemas.

De las pláticas sostenidas con el Jefe de la Unidad de Coordinación Técnica, notamos que de la primera Reunión Nacional de Tesoreros Estatales, se derivaron resultados positivos entre los cuales destacan los siguientes:

- Se establecieron normas de control interno, entregándose libros de registro y manuales de procedimientos.
- Se consiguió establecer una adecuada comunicación con el nivel central y el nivel foráneo.

- Se estableció la importancia que tiene la oportuna captación de ingresos a nivel foráneo, promoviendo al respecto un cambio de mentalidad.
- En los aspectos operativos de Caja General, se conciliaron criterios normativos y operativos.
- Se estableció una adecuada asignación de recursos financieros, para satisfacer íntegramente la demanda de gasto a nivel nacional.
- Se establecieron procedimientos para el pago de pasivos, a efecto de no contar con erogaciones pendientes de pago, a Noviembre de 1981.
- Finalmente se tomó nota de algunos aspectos de la problemática interna en materia de recursos humanos y recursos materiales, que tienen las Tesorerías Estatales, las cuales se solucionarán a corto plazo.

CONCLUSIONES

- Se ha constatado que la Reforma Administrativa ha permitido el establecimiento de medios de control definidos, que han sido adecuados al ámbito del sector público a través de ordenamientos claros de observancia vigente, para responder al esfuerzo compartido, y cumplir así, eficazmente con las tareas del Gobierno Federal.
- La Auditoría Administrativa ha sido reconocida una vez más por el Gobierno Federal y ha sido adecuada al sector público a través de órganos internos de auditoría, los cuales contemplan la necesidad de implementar los medios de control y seguimiento de los programas conducentes, tomando en cuenta los cambios ambientales y los parámetros a los que se deberán circunscribir.
- La Auditoría Administrativa arroja beneficios extensos para encausar y proyectar la desconcentración administrativa, pues es a través de esta técnica como se podrá verificar que los objetivos y las políticas en materia de desconcentración se cumplan.
- Se ha observado la imperante necesidad de que en todo proceso de desconcentración exista una operación armónica, una comunicación ideal interna y con las unidades desconcentradas y una constante retroalimentación que permita una funcionalidad óptima.

- Debe haber objetivos únicos y claros que habrán de perseguirse tanto en el nivel central como en las delegaciones; de lo contrario, existirá siempre un divorcio constante - entre ambos.

- Nos hemos percatado de la importancia que tiene no solamente el contar con un órgano coordinador como pieza importante en todo proceso de desconcentración, sino también el verificar constantemente que su funcionamiento -- sea el anhelado para que la normatividad que se ejerza en un nivel central sea interpretada y canalizada oportuna y adecuadamente, para poder así, alcanzar los objetivos del nivel foráneo.

- En una labor, que se vislumbra difícil de realizar, la Tesorería General del ISSSTE ha llevado a cabo, su proceso de desconcentración en muy poco tiempo. Hemos comprobado que este factor se ha venido manifestando como una limitante, debido a que se consideran arduas todas aquellas - actividades encaminadas a afrontar la lógica reacción al cambio de los que en este proceso intervienen y a ajustar nuevas modalidades y funcionamientos, como lo hemos constatado en nuestra labor de campo.

- En base a nuestro estudio, la desconcentración de los servicios de Tesorería se ha presentado en forma global como una desconcentración de facultades, en apego a los lineamientos señalados por la Coordinación General de Estudios Administrativos en coordinación con los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Organización y Métodos y de directores jurídicos de la Administración Pública Centralizada, de la siguiente forma:

- Se han establecido y difundido las bases legales que la sustentan en apego al apartado A y E de los Lineamientos en materia jurídica. (Ver sustentación jurídica).
- Se establecen claramente dentro de los Manuales y Programas para la desconcentración de los servicios de Tesorería tanto las relaciones jerárquicas como las funciones inherentes a las Unidades Desconcentradas en apego a los apartados B, C y D.

En materia administrativa:

- Se realizaron los estudios previos a la desconcentración de los servicios de Tesorería encaminados al establecimiento de normas y políticas, ajustadas al desempeño de las Unidades, a la asignación de responsabilidades y a la creación de una organización congruente. Sin embargo el apremio propició que se ajustaran dichos conceptos sobre una desconcentración ya puesta en marcha (apartados A, B y C.).
- La normatividad se ejerce en la Tesorería General a nivel central, igualmente, las unidades desconcentradas están sujetas a un control emanado de la misma; como se observa en nuestro caso práctico, donde la funcionalidad de los sistemas de evaluación se hace constar.
- Hemos observado que una de las preocupaciones de la Tesorería General es contar con el apoyo decidido de las Tesorerías Estatales, en las cuales delega funciones promoviendo en ellas una congruente toma de decisiones operativas basadas en las políticas establecidas en oficinas centrales; igualmente, procura siempre brindar el apoyo administrativo necesario, a través de la

Coordinación de Servicios Foráneos. La Tesorería General las ha orientado y ha establecido las funciones y atribuciones de las mismas. (Ver Apéndice No. 11), y tomando en cuenta los programas de desconcentración -- del propio Instituto, ya que en sí, las Tesorerías Estatales forman parte de cada Delegación Estatal (Ver - No. 3 del Apéndice) las cuales se encuentran coordinadas a la vez por la Coordinación de Delegaciones Estatales.

- Estas Delegaciones Estatales fueron creadas de acuerdo a las normas jurídicas que sobre la materia se establecen, además se han indicado los objetivos en los manuales de desconcentración como se ve en páginas anteriores.

(Apartados C, D, I y J, pág. 54 y 55).

- Pudimos hacer constar, como lo hemos señalado en repetidas ocasiones que se tuvieron que ajustar procedimientos en las Tesorerías Estatales una vez puesta en marcha la desconcentración, lo que nos hizo pensar que se habían -- trasladado deficiencias, sin embargo la Tesorería General, aunque fué requerida para llevar a cabo su desconcentración, en tan poco tiempo ha observado la necesidad de corregir desviaciones y de tomar una actitud siempre dinámica (ver página 165). El número 9 del Apéndice nos señala que sí se vislumbró la posibilidad por parte de la Tesorería de analizar los procedimientos de los servicios a desconcentrarse, en apego al apartado 3 (pág. 55). Desde un principio se trasladaron al nivel foráneo la totalidad de las atribuciones operativas de Tesorería que requiere el público derechohabiente, servicios de caja, y oficinas de egresos e ingresos, en apego a los apartados E y F de los lineamientos para la desconcentración.

- Aunque es débil todavía su sistema de información, el nivel central procura el desarrollo integral de los niveles operativos foráneos a través de cursos de capacitación -- que se ejercen en provincia por personal que es enviado -- para tal efecto, igualmente se atienden las necesidades -- de recursos materiales y humanos (apartado K).

- De los comentarios que hacemos en estos párrafos y del -- contenido de nuestro trabajo, vemos factible la elabora-- ción de programas de Auditoría en base a los lineamien-- tos existentes para la desconcentración administrativa y a su marco jurídico, debido a que ya se han establecido las -- bases para el buen funcionamiento de todo proceso de des-- concentración como se señala en nuestra Hipótesis, quedan-- do ésta debidamente confirmada. Sin embargo, creemos que un programa que se establezca para auditar todo un proce-- so como es el de la desconcentración administrativa ten-- drá que ir más allá del simple hecho de revisar, objeti-- vos, funciones o procedimientos. Como hemos visto, el -- mantener el seguimiento de un proceso de esta naturaleza implica la contemplación de una serie de más factores, -- entre otros, el ámbito en que se desenvuelve, los facto-- res externos que la afectan, los niveles internos de comu-- nicación y coordinación existentes en el sistema, la reac-- ción al cambio, y las actitudes presentadas en el perso-- nal al ver que sus funciones toman un nuevo giro, y el -- proceso de adecuación a las mismas. Todo esto que se se-- ñala, se tendrá que tratar con más agudeza, para contem-- plar en forma global cualquier proceso de desconcentra-- ción. Así pues, pretendemos crear inquietudes; este cam-- po de estudio es vasto, y está lleno de posibilidades pa-- ra futuras investigaciones de auditoría, deseamos que es-- te trabajo sirva como fuente documental en apoyo a las -- mismas.

COMENTARIOS FINALES

La Reforma Administrativa, ha procurado un nuevo cambio en el desempeño diario y el funcionamiento del aparato administrativo gubernamental, haciéndolo cada vez más suficiente de manera técnica, y al mismo tiempo más apegado al trato personal, al desarrollar un cambio de mentalidad en el servidor público, buscando motivar la participación ciudadana en los cambios que pretende.

El ajustarse a estos nuevos "Procedimientos" no es tarea fácil, la realidad nos ha impuesto condiciones. La adaptación al cambio implica muchas veces caer en el error, que ya se aprovecha como punto de partida para el análisis y la cooperación para alcanzar los objetivos y adecuarse a nuestra realidad.

Como una necesidad de ajustar los servicios y mecanismos gubernamentales a las condiciones que nos imponen nuestras necesidades, la desconcentración administrativa, ha propiciado en sí la elaboración de nuevos sistemas, la implantación de nuevos programas y métodos, que permitan definir y unificar criterios para evitar confusiones en el desarrollo homogéneo de las actividades del gobierno federal; se ha cimentado su carácter jurídico; se han desarrollado lineamientos precisos, de reciente operación y en fin, se ha orientado hacia fines específicos, de ahí, la necesidad de hacer una revisión de estos nuevos programas, y procedimientos para no caer en nueva cuenta en fallas administrativas; y lo que es más importante, contemplar más de cerca, los primeros intentos de desconcentración, y compensar tanto la experimentación como aquellos factores de resistencia al cambio que ésta trae aparejados.

La Auditoría Administrativa, se ha contemplado como un medio eficaz para el seguimiento de los programas, como se ha señalado, la importancia que tiene el contar con órganos rectores normativos que conduzcan y vigilen, las actividades implícitas en la delegación de facultades, como se ha visto en nuestro caso, es grandísima, y sobre todo se considera su funcionamiento, como uno de los ejes para llegar oportunamente a los objetivos. De ahí la necesidad de vigilar la implantación, unificación y adecuación de criterios, pues no se trata de trasladar deficiencias y vicios sino de llevar eficazmente los servicios a la población que los demanda.

En nuestro estudio, nos hemos percatado de que aún cuando se encuentren fallas administrativas, la visión global que se tenga sobre el funcionamiento, deberá ser ágil y abierta para no caer en vicios, y dar cuenta de las deficiencias a tiempo. Hemos visto que los lineamientos establecidos tanto jurídica como administrativamente para la desconcentración administrativa, constituyen en sí una base para sustentar estudios de Auditoría. Como lo pudimos constatar ya hay una infraestructura dada, el verificar en que grado y con que eficacia se desarrolla, constituye todo un reto.

BIBLIOGRAFIA

- Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México. Ed. Manuel Porrúa, S. A. Méx. 1980. Ediciones Librero. 1a. Edición.
- Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo de País al que aspiramos. Edición Subdirección de Acción Cultural. ISSSTE. Méx. 1981.
- Conferencias sobre Desconcentración Administrativa. Por los Profesores José Chanes Nieto, Andrés Serra Rojas y Alfonso Nava Negrete. 1974.
- Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Administración Pública Federal. Colección Lineamientos Núm. 5. Mex. 1981.
- Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, El Control Administrativo. Méx. 1976.
- José Antonio Fernández Arena, La Auditoría Administrativa. Ed. Diana. Méx. 1979. 7a. Imp.
- Joaquín Gómez Morfín, La Administración Moderna y los Sistemas de Información. Ed. Diana, Méx. 1978. 4a. Imp.
- William P. Leonard, La Auditoría Administrativa. Ed. Diana. Méx. 1980. 8a. Imp.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S. A. México 1980.
- Manual de Organización de la Tesorería General del ISSSTE. 1981.
- Manual Provisional de Delegaciones Estatales del ISSSTE. 1980.

John B. Miner, El Proceso Administrativo. Ed. CECSA, Mex. 1980. 2a. Imp.

Rodrigo Moreno Rodríguez, La Administración Pública Federal en México. UNAM. Méx. 1980.

Programa de Desconcentración de los Servicios de Tesorería. ISSSTE.

Agustín Reyes Ponce, Administración de Empresas. Teoría y Práctica, 1a. y 2a. Partes. Ed. Limusa. Méx. 1981. 27a. reimp.

Adalberto Ríos Szalay y Andrés Paniagua Aduna, Orígenes y Perspectivas de la Administración. Ed. Trillas, Méx. 1981.

Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. Méx. 1979. 9a. Ed.

A P E N D I C E

1	CUESTIONARIO INVESTIGACION PRELIMINAR	177
2	PLANEACION DEPARTAMENTAL	178
3	ORGANIGRAMA DE LAS DELEGACIONES ESTATALES	184
4	FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS Y UNIDADES DE APOYO DE LA TESORERIA GENERAL	185
5	PROGRAMA DE VISITAS PERIODICAS DE SUPERVISION	195
6	PROCEDIMIENTO, PAGO Y CONTROL DE LA DOCUMENTACION COMPROBATORIA DE UN EGRESO (EJEMPLO DE LIBRETO RECOMENDADO)	197
7	CUESTIONARIOS DE APLICACION EN LAS VISITAS DE SUPERVISION	202
8	FUNCIONES DEL JEFE DEL GRUPO DE SUPERVISORES	206
9	PROGRAMA DE DESCONCENTRACION DE LOS SERVICIOS DE TESORERIA (PROCEDIMIENTO Y GRAFICAS)	210
10	INFORMES DE SUPERVISION	216
11	FUNCIONES DEL TESORERO ESTATAL	221

INVESTIGACION PRELIMINAR

APENDICE No. 1

CUESTIONARIO

1. ¿Cuál es el objetivo primordial de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos y cuándo fué creada?
2. ¿Cómo se encuentra la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos dentro de la estructura orgánica de la Tesorería General?
3. ¿Cuál es la organización de la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos?
4. ¿Cómo se encontraban estructuradas las funciones de Caja, -- Egresos e Ingresos antes de la creación de la Tesorería General?
5. ¿Anterior a la desconcentración cómo se realizaban las funciones de Tesorería en los Estados?
6. ¿Cómo se ha realizado la desconcentración de las funciones de Tesorería en el ISSSTE?
7. ¿En la actualidad cómo se encuentran distribuidos los servicios de Tesorería en la República Mexicana?
8. ¿Cómo funcionan actualmente Caja, Ingresos y Egresos en las Tesorerías Estatales?
9. ¿A qué tipo de problemas se han enfrentado para llevar una desconcentración eficaz?

PLANES Y OBJETIVOS

Los planes de la Tesorería General se establecen anualmente, reconociendo deficiencias y proponiendo cursos de acción para brindar a la derechohabencia un adecuado servicio.

Para el año de 1980 los objetivos de los programas que se plantean son a grandes rasgos, los siguientes:

- Brindar un eficiente servicio a la derechohabencia.
- Instrumentar su adecuado control de recursos, a través de los siguientes programas por Departamento:

EGRESOS:

- Programación de pagos.
- Sistemas de recepción y trámite documental.
- Archivo de datos.

CAJA:

- Automatización operacional
- Pago oportuno a pensionistas
- Supervisión de servicios bancarios.

INGRESOS Y COBRANZAS:

- Captación oportuna de aportaciones
- Recuperaciones de P.C.P. y P. H.
- Control de ingresos propios

PLANEACION FINANCIERA:

- Información de flujo de efectivo
- Supervisión de fondos
- Estudios financieros

El objetivo de esta planeación y su consecución representará para Tesorería General, erradicar los problemas que enfrenta en cuanto a la falta de oportunidad en la captación del ingreso por aportaciones, por préstamos a corto plazo, préstamos hipotecarios y por ingresos propios. Permitirán una vigilancia más estrecha en la racionalidad de -- las erogaciones, así como implantar un adecuado sistema de trámite.

DE INGRESOS Y COBRANZAS:

1. Identificación y control de titulares aportantes al Instituto.

Se catalogarán los titulares aportantes.

2. Visitar a entidades y organismos.

Para permitir la recuperación de adeudos de los organismos y controlar y determinar con exactitud los importes.

3. Captación oportuna de los ingresos provenientes del Gobierno Federal, correspondientes a aportaciones.

Para la captación oportuna de éstas que constituyen mayor importancia del presupuesto de Ingresos.

Para lograr el objetivo mencionado:

- Se hará la recopilación de todas las órdenes de pago a pago del Instituto.
- Se efectuará y presentará a la Tesorería de la Federación la calendarización del retiro.
- Elaboración de los recibos respectivos con oportunidad.
- Recopilación de los datos necesarios para efectuar las liquidaciones mensuales con la Dirección General de Pagos y Pagadurías Foráneas

4. Control de Ingresos propios.

Implantación de sistemas para el control adecuado de ingresos propios. Establecimiento de Delegaciones de esta Oficina en áreas generadoras de ingreso. Renta de inmuebles, velatorios, hoteles y renta de edificios comerciales.

5. Implantación de un sistema automatizado de registro e información.

6. Ingresos derivados por erogaciones recuperables.

Por ser éstos una de las fuentes más importantes de ingreso, se estudiarán los sistemas de captación y control para sus mejoras, estableciendo estrecha comunicación con las áreas del Instituto que participen en el proceso de esta prestación y con la Secretaría de Programación y Presupuesto, para contar con los medios suficientes que redunden en una mayor recuperación por este concepto.

7. Recuperación de adeudos vencidos por préstamos a corto plazo de trabajadores en servicio.

Para dar solución al flujo ordinario de cobranza documentada de aquellos trabajadores en servicio que se les ha suspendido sus descuentos por préstamos a corto plazo, o bien que no se les ha efectuado descuento alguno.

Este trabajo se efectúa por medio de la atención al público y a solicitud de los sindicalizados que piden la intervención del Instituto para regularizar su situación.

Se estudiará e instrumentará el sistema idóneo para este aspecto.

8. Recuperación de adeudos vencidos por préstamos a corto plazo de trabajadores que causaron baja dentro de un plazo no mayor de diez años.

Se recabarán los antecedentes con las fuentes de información propias del Instituto y se establecerá comunicación con los departamentos de personal de los organismos, solicitando la información de las bajas de su personal, que tiene adeudo pendiente con el Instituto por préstamos a corto plazo y se recuperarán los

adeudos negados para incrementar los importes en este -
recibo.

DEL DEPARTAMENTO DE EGRESOS:

1. Revisión de la documentación generadora de Egresos.

Se coordinará con las áreas responsables, para que la -
documentación generadora de egresos, se envíe con oportu-
nidad y reúna los requisitos documentales y formales -
para su trámite.

Se evaluaron los sistemas establecidos para la revisión
de documentación generadora de egresos, para efectuar -
medidas correctivas para que la revisión se haga en for-
ma sistemática oportuna y eficiente.

Se formularán los egresos en función a la calendariza-
ción que realice cada Subdirección para el ejercicio --
del presupuesto autorizado, efectuándose el trámite de
pago.

2. Coordinación para la racionalización del Gasto Corriente.

A través de la revisión de los documentos generadores -
del egreso, se contribuirá a la racionalización y con-
trol del gasto corriente, ya que por este medio se vigi-
lará que las adquisiciones o contrataciones, se efec- -
túen por el área o departamentos creados para tal fin, -
buscando con ello un mejor aprovechamiento de los recur-
sos del Instituto.

Es importante que cada área generadora de gasto, para -
su racionalización, proporcione oportunamente las modi-
ficaciones ó adecuaciones que se realicen a los manua-
les, normas, métodos ó procedimientos que utilizan para

la adquisición y contratación de recursos materiales y humanos, ya que con estos elementos, coordinados con los sistemas de revisión internos de la Tesorería General, se vigilará que la documentación reúna los lineamientos que aquellos manuales señalen.

DE CAJA GENERAL:

1. Control de la Documentación para el trámite de pago y agilización en la expedición de cheques a través de sistemas automatizados.

Debido al incremento en el volumen de operaciones y la necesidad de establecer una nueva dinámica que se requiere para el pago, se implanta un sistema automatizado para optimizar la elaboración y entrega oportuna de cheques, y para el control de la totalidad de la documentación tramitada para su pago, evitando que se extravíen cheques, además de agilizar los recuentos físicos y cortes de caja.

2. Pago oportuno a pensionistas.

Se ha propuesto realizar, la Tesorería General, el incremento en la eficiencia en tiempo y forma de pago de pensionistas, para tal efecto se realizan los procedimientos de operación, coordinación y comunicación que existen en las áreas involucradas por este concepto.

3. Supervisión de Servicios Bancarios.

Establecer un sistema permanente para verificar que los servicios bancarios, se utilicen adecuadamente para beneficio de los derechohabientes.

EL DEPARTAMENTO DE PLANEACION FINANCIERA

Entre sus programas se vislumbra una evaluación de políticas y programas de las áreas de Tesorería, informando eficiencia y desviaciones obtenidas en el cumplimiento de los mismos y en su caso proponer alternativas de solución.

Dentro de este programa se incluirán las actividades que afectan de alguna manera, las propias de la Tesorería en el aspecto financiero, tales como:

- Participar en los estudios previos y celebración de convenios bancarios.
- Intervenir en el establecimiento de convenios con titulares aportantes.
- Evaluar las políticas de pago.
- Intervenir en la apertura de cuentas bancarias.
- Participar en los estudios institucionales en el aspecto financiero.

APENDICE No. 4

DEPARTAMENTOS Y UNIDADES DE APOYO DE LA TESORERIA GENERAL DEL ISSSTE

Como anteriormente se había señalado, la Tesorería General - está compuesta por los siguientes Departamentos:

Departamento de Ingresos y Cobranzas.

Departamento de Egresos.

Departamento de Caja General.

Departamento de Planeación Financiera.

También está integrada con las siguientes áreas de apoyo:

Unidad de Coordinación Técnica.

Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos.

Unidad Administrativa.

Las funciones de los Departamentos y Unidades de Apoyo, se encuentran enmarcadas en el Manual de Organización 1981 de la Tesorería General del ISSSTE, y son las siguientes:

FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE INGRESOS Y COBRANZAS.

- 1) Establecer las normas operativas de los sistemas y procedimientos que se implanten a nivel nacional, para la cap-

tación de los recursos financieros del Instituto.

- 2) Establecer los sistemas de registro, información y control, sobre la totalidad de los ingresos que debe percibir el Instituto conforme a la Ley.
- 3) Implantar los mecanismos de gestión, ante los diferentes ramos, organismos incorporados, estados y municipios, que posibiliten el cobro de los ingresos previstos en la Ley.
- 4) Establecer los programas que en materia de cobranzas se requieran, para promover la recuperación de los adeudos a favor del Instituto.
- 5) Vigilar y en su caso, hacer cumplir los convenios celebrados para la recuperación de los adeudos a favor del Instituto.
- 6) Recibir y solicitar, en su caso, la información, que relacionada con la de control de ingresos y cobranzas, deban proporcionar las Delegaciones Estatales de Tesorería en la forma y con la periodicidad que al efecto se establezcan, conjuntamente con la Unidad de Coordinación de Servicio Foráneo.
- 7) Todas las áreas que le confiera el C. Tesorero General.

FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE EGRESOS.

- 1) Diseñar y establecer las normas operativas para el registro, trámite y control de la documentación generadora del

egreso y de los compromisos económicos contraídos por el Instituto a nivel nacional.

- 2) Formular la documentación contabilizadora del egreso y recabar la autorización de los funcionarios competentes para llevar a cabo la gestión de pago.
- 3) Proponer el calendario de pagos y tramitar conforme al mismo, la liquidación de los compromisos registrados.
- 4) Recibir y solicitar, en su caso, la información que relacionada con el control de egresos, deban proporcionar las Delegaciones Estatales de Tesorería, en la forma y con la periodicidad que al efecto se establezcan, conjuntamente con la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneos.
- 5) Todas las demás que el confiera el C. Tesorero General.

FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE CAJA GENERAL

- 1) Diseñar y establecer las normas operativas, para el control en la recaudación de los ingresos y liquidación de los compromisos a nivel nacional.
- 2) Recaudar, concentrar, custodiar y controlar los ingresos provenientes de la aplicación de las disposiciones legales vigentes y otros conceptos, que deba percibir el Instituto por cuenta propia o ajena, para depositarlos oportunamente en las Instituciones Bancarias que previo acuerdo del C. Tesorero General se establezcan.

- 3) Efectuar y controlar los pagos que afecten el presupuesto de egresos autorizados, así como los demás que deba realizar el Instituto, conforme a la Ley.
- 4) Controlar el movimiento de las disponibilidades con el -- objeto de cubrir oportunamente los compromisos financieros contraídos por el Instituto.
- 5) Intervenir en la emisión, recibo, distribución y cancelación de las formas de cheques.
- 6) Cancelar y en su caso reponer cheques expedidos por la -- Tesorería General, con base en las disposiciones legales aplicables.
- 7) Coordinar con la Contraloría General del Instituto, la depuración de las cuentas correspondientes a anticipos otorgados.
- 8) Recibir y solicitar, en su caso, la información que relacionada con el control de caja, deban proporcionar las -- Delegaciones Estatales de Tesorería, en la forma y con la periodicidad que al efecto se establezcan, conjuntamente con la Unidad de Coordinación del Servicio Foráneo.
- 9) Enviar a la Contaduría General, la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos efectuados, para su registro correspondiente.
- 10) Todas las demás que le confiera el C. Tesorero General.

FUNCIONES DE LA UNIDAD DE COORDINACION TECNICA

- 1) Realizar con la participación de los Jefes de Departamento y de las Unidades de Coordinación de Servicios Foráneos y Administrativos, los estudios técnicos que se requieran en materia de planeación, organización, dirección, control, supervisión y evaluación de los servicios que proporciona la Tesorería General.
- 2) Elaborar con la periodicidad requerida, el informe de labores de la Tesorería General, tomando como base los programas autorizados, y los reportes de las actividades realizadas por los Departamentos y Unidades de Coordinación de Servicios Foráneos y Administrativos.
- 3) Participar en la elaboración de los sistemas, procedimientos, manuales e instructivos de los Departamentos y Unidades de Coordinación de Servicios Foráneos y Administrativos.
- 4) Asistir al Tesorero General en la elaboración de políticas, con vista a satisfacer los requerimientos impuestos por la desconcentración administrativa.
- 5) Todas las demás que le confiera el C. Tesorero General.

FUNCIONES DE LA UNIDAD DE COORDINACION DE SERVICIOS FORANEOS.

- 1) Establecer en coordinación con los Departamentos y Unidades de la Tesorería General, los sistemas y procedimientos

que faciliten el control de las operaciones realizadas en las Tesorerías Estatales.

- 2) Evaluar e informar a la Tesorería General sobre la efectividad de los sistemas y procedimientos implantados en las Tesorerías Estatales, con motivo de la desconcentración de funciones.
- 3) Supervisar que las operaciones a cargo de las Tesorerías Estatales se realicen conforme a las políticas, sistemas y procedimientos establecidos por la Tesorería General.
- 4) Atender y tramitar oportunamente las solicitudes de fondos presupuestales que presenten las Delegaciones Estatales a la Tesorería General.
- 5) Coordinarse con los servicios de Caja General para que las Instituciones Bancarias, atiendan con oportunidad las situaciones de fondos a las Tesorerías Estatales.
- 6) Apoyar a los Tesoreros del Sistema Foráneo mediante asesoría eficaz y oportuna para que aclaren y resuelvan dudas y problemas, que confronten, con motivo del desarrollo de sus funciones.
- 7) Mantener informado al C. Tesorero General sobre las causas que limiten el alcance de los objetivos propuestos por la Unidad de Coordinación de Servicios Foráneo.
- 8) Normar la elaboración y en su caso, apoyar la aprobación del presupuesto de las Tesorerías Estatales mediante la -

captación y estudio de sus necesidades.

- 9) Atender las necesidades del personal de las Tesorerías Estatales, mediante el análisis y estudio de las funciones a desarrollar, según planes para la desconcentración de servicios, proponiendo la adscripción del personal correspondiente.
- 10) Apoyar a las Tesorerías Estatales en sus necesidades de mobiliario y equipo, así como de acondicionamiento del local.
- 11) Establecer y operar los sistemas de comunicación que permitan obtener en oficinas centrales, información oportuna de las operaciones efectuadas por las Tesorerías Estatales.
- 12) Convocar a reuniones, congresos y seminarios, al personal de las Tesorerías Estatales, informando al C. Delegado correspondiente.
- 13) Ostentar la representación del C. Tesorero General, en todo acto relacionado con el servicio foráneo de Tesorería.
- 14) Todas las demás funciones que le confiera el C. Tesorero General.

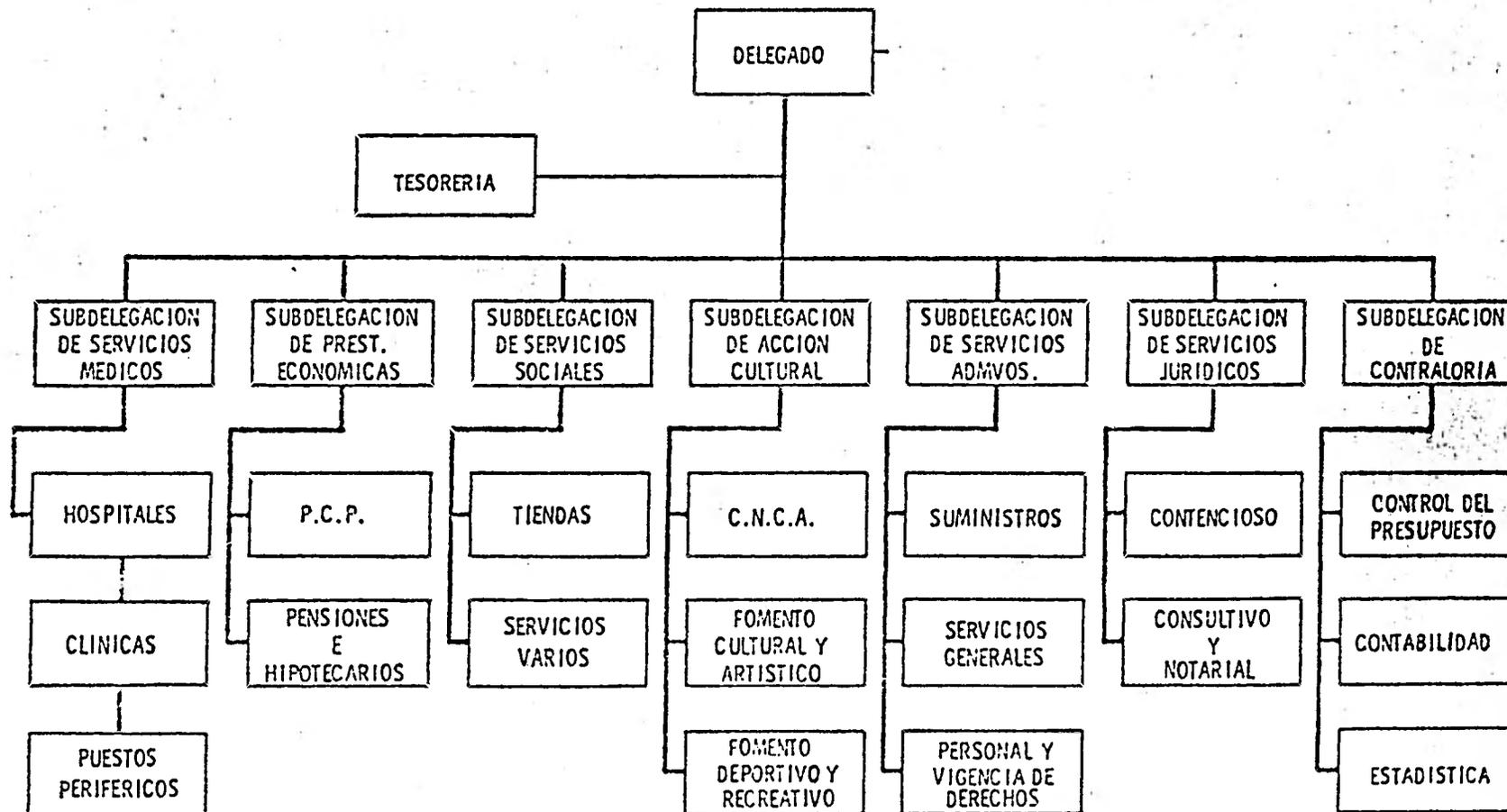
FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA

- 1) Dirigir la operación de los sistemas y procedimientos administrativos que se implanten, con el objeto de contro-

lar los recursos humanos y materiales de la Tesorería General.

- 2) Proporcionar con oportunidad y eficiencia el apoyo administrativo que requieran las distintas unidades operativas de la Tesorería General, en materia de recursos humanos y materiales.
- 3) Integrar el presupuesto anual de recursos humanos y materiales de la Tesorería General, controlando y evaluando su ejercicio para rendir informes a la Jefatura de la Tesorería, base para la toma de decisiones.
- 4) Establecer coordinación con el Departamento de Personal del Instituto, en aquellos asuntos inherentes a la contratación y control del personal adscrito a la Tesorería.
- 5) Promover cursos de capacitación administrativa para el personal de la Tesorería, formulando y coordinando el programa respectivo.
- 6) Realizar el pago de las percepciones complementarias autorizadas a los funcionarios del Instituto.
- 7) Llevar el registro y control de los financiamientos otorgados a funcionarios del Instituto para la adquisición de automóviles.
- 8) Registrar y controlar los fondos fijos de trabajo y fondos revolventes de las diversas áreas de la Tesorería, tramitando oportunamente su reposición.

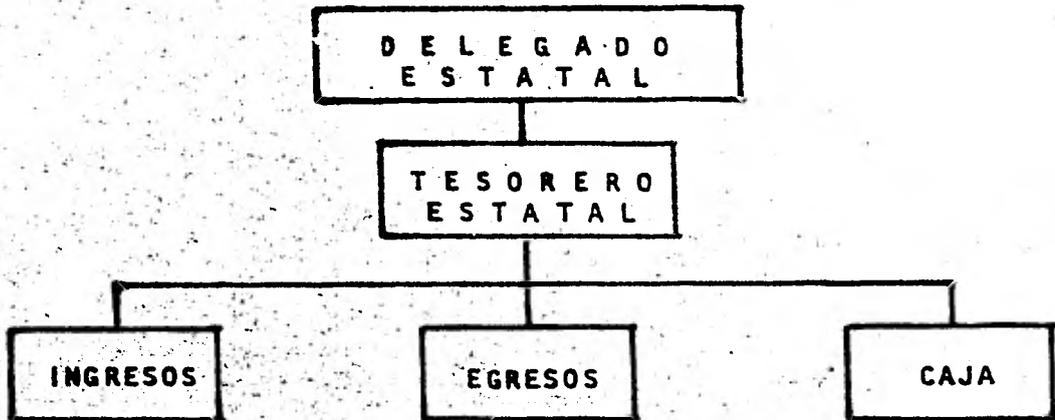
- 9) Promover que se proporcione el servicio de mantenimiento a las instalaciones, mobiliario y equipo de la Tesorería, vigilando que las áreas responsables lo ejecuten oportuna y adecuadamente.
- 10) Operar y controlar la recepción y despacho de la correspondencia y los servicios de archivo, mensajería e intendencia de la Tesorería.
- 11) Las demás que le sean conferidas por el C. Tesorero General.



TESORERIA GENERAL

PROGRAMA DE SUPERVISION DE LAS TESORERIAS ESTATALES

APENDICE No. 5



1. - **DELEGADO ESTATAL.** - Entrega del Oficio de Comisión.
Lunes (Vespertino) Escuchar atento la problemática que se le exponga; sin hacer comentarios.
2. - **TESORERO ESTATAL.** - Entrevista para obtener:
Martes (Matutino)
 - a) - Relación de los problemas que exponga.
 - b) - Concepto que se tenga de los Titulares de: Contraloría, Servicios Médicos, Directores de Clínicas, etc.
 - c) - Concepto del personal adscrito a la Tesorería (Jefes de Area y Empleados) y relación de labores que desarrolla cada uno.
3. - **INGRESOS.** - I - Solicitar Registros e Informes para su examen
Martes (Vespertino) II - En su caso establecer su actualización y la derivación de Informes Mensuales.
III - Control Recibos Oficiales.
IV - Reporte Diario a Caja de Recibos Expedidos.
4. - **EGRESOS.** - Revisar los Registros de:
Miércoles
 - a) - Cuentas por Pagar de Subdelegaciones y Unidades Médicas.
 - b) - Control de disponibilidades por Areas.

- c) - Control de Pasivos.- Hasta Mayo de 1981 (Tesorería Estatal) y desde Junio de 1981 (Asesoría Financiera - Subdirección Médica).
- d) - Relaciones de Contra-Recibos expedidos.
- e) - Control envío Cuentas por Pagar a Contraloría.

5.- CAJA.-
Jueves

Revisar:

- a) - Libros de Bancos, Cuentas de Cheques y Cuentas de Inversiones.
- b) - Conciliaciones.
- c) - Informes.- Contenido y oportunidad.
- d) - Chequeras.
- e) - Custodia - Recibos Oficiales.
- f) - Cartera: PCP, Varios, Sueldos, Pensionistas.
- g) - Pasivos.
- h) - Fondo Revolvente: Pago de Marcha y Gastos Menores.
- i) - Resguardo de Fondo Fijos de Efectivo en otras Areas.
- j) - Registro de Nóminas.- Pagadas directamente - Y/O por conducto Unidades Médicas y Administrativas.

6.- TESORERO ESTATAL.-
Viernes.

- a) - Recopilación de datos para elaboración del Informe.
- b) - Junta con el personal de Tesorería para definir desarrollo y actualización de las labores.
- c) - Relación de labores encomendadas a Personal de Tesorería tendientes a regularizar Registros, actualización de Informes, reubicación de funciones, etc., con plazos establecidos de común acuerdo con Encargados de Area y Tesorero Estatal.

NOTA:

Para llevar al cabo las labores a que se refiere el Programa que antecede, el Supervisor deberá cubrir todos y cada uno de los puntos previstos en la GUIA DE SUPERVISION, cuyo Modelo se adjunta.

Junio de 1981

ISSSTE
TESORERIA GENERAL

APENDICE No. 6

TESORERIA ESTATAL DE: _____

HOJA 1 DE _____

NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO: DOCUMENTACION COMPROBATORIA DEL GASTO

SE INICIA EN: _____

SE TERMINA EN: _____

ELABORADO POR: _____ FECHA _____

Responsable:
Oficina y/o Depto.

Descripción de la Actividad
(Cronológica)

Tesorería General

1. Recibe de los interesados la documentación comprobatoria para el trámite de pago.
2. Una vez recibida la documentación, revisa que ésta venga debidamente requisitada. Si no cumple con este requisito, se devuelve al interesado.
3. Si la documentación está correcta, se expide contrarecibo en original y copia. El original se le da el beneficiario y la copia se anexa a la documentación.
4. Se expide cuenta por pagar y se anexa a la documentación y al contrarecibo, mismos -- que envía al Subdelegado de Contraloría.

Responsable:
 Depto. y/o Oficina

Descripción de la Actividad
 (Cronológica)

Subdelegado de
 Contraloría:

5. Recibe la documentación, el contrarecibo y la cuenta por pagar para trámite de pago, la analiza y le da el visto bueno. Si no está correcta la documentación se investiga, se aclara y se corrige.
6. Si la documentación está correcta, se turna al Depto. - de Presupuestos para su afec tación presupuestal.

Departamento de
 Presupuestos:

7. Recibe la documentación, la cuenta por pagar y el contra recibo para afectación presu puestal, revisando que haya disponibilidad del presu puestal.
8. Afecta presupuestalmente la documentación con copia y re gistra en auxiliares. Archi va copia de la documentación y torna la documentación, -- las copias de cuentas por pa gar afectadas y el contrare cibo al Depto. de Contabili dad de la Subdelegación de - Contraloría.

Departamento de
 Contabilidad:

9. Recibe documentación en trá mite de pago junto con la --

Responsable:
Depto. y/o Oficina

Descripción de la Actividad
(Cronológica)

Departamento de
Contabilidad:

13. Recaba la firma del Delegado Estatal y con presentación del contrarecibo entrega cheque al beneficiario y firma.
14. Una vez realizados los pagos, elabora relación de cuentas por pagar pagadas y turna -- con la documentación original, la relación de cuentas por pagar pagadas, cuentas por pagar (originales) y el contrarecibo al Depto. de -- Contabilidad. Archiva la -- cuenta por pagar y la copia de la relación.
15. Recibe relación de cuentas por pagar liquidadas junto con la documentación comprobatoria, la relación, la -- cuenta por pagar y el contra -- recibo.
16. En base a la documentación anterior, procede a elaborar póliza de diario de cancelación de pasivo, y archiva -- toda la documentación anteriormente citada.
17. Una vez elaborada la póliza de diario, se procede a su -- registro contable.

Responsable:
Depto. y/o Oficina

Descripción de la Actividad
(Cronológica)

18. Se afectan los registros con
tables en auxiliares, diario
y mayor.

TESORERIA GENERAL

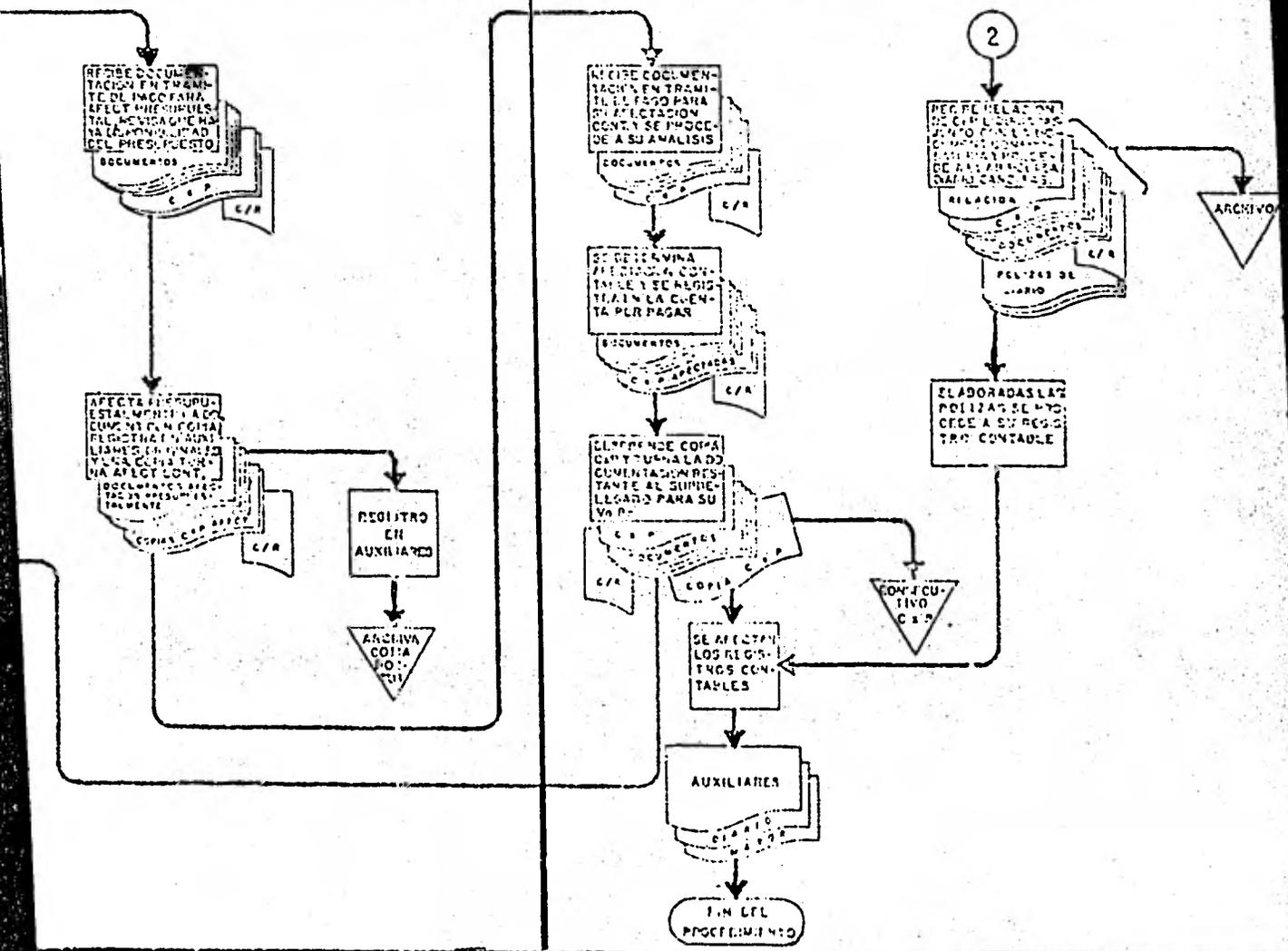
SUBDIRECCION MEDICA

ROBATORIA DEL GASTO

EGACION DE CONTRALORIA

PRESUPUESTOS

CONTABILIDAD



S S S T E

CONTRALORIA GENERAL

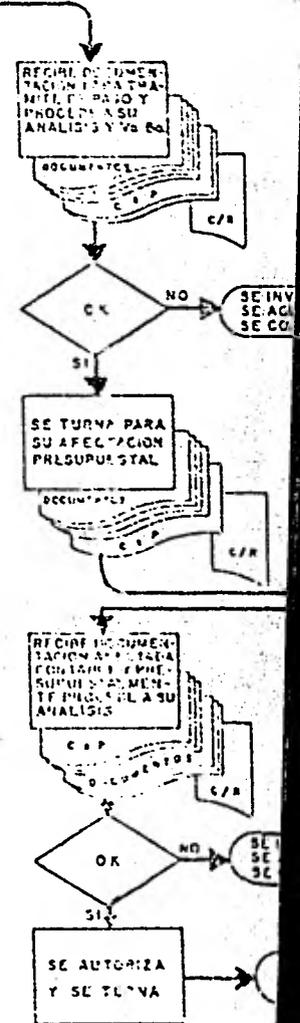
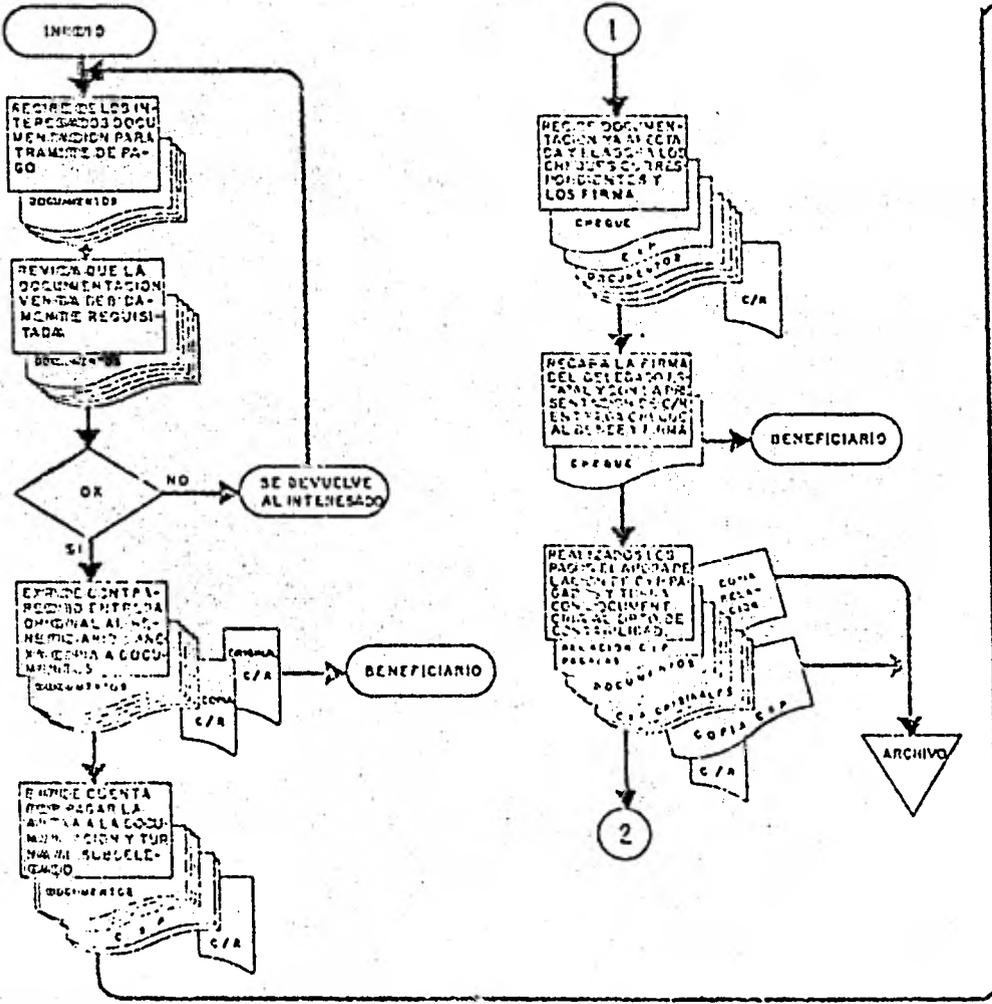
DOCUMENTACION

C

TESORERIA ESTATAL

S U B D

SUBDELEGA



INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

202

Avenida Juárez Núm. 154
MEXICO 1, D.F.

APENDICE No. 7

CUESTIONARIO PARA VISITAS DE SUPERVISION

TESORERIA ESTATAL EN _____
DIRECCION _____
NOMBRE DEL SUPERVISOR _____

1.- La recepción de Fondos Presupuestarios y Remesas Especiales se efectúan por medio de la Cuenta de Valores de la Tesorería Estatal.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

2.- Se reciben oportunamente las remesas destinadas a las diversas Areas de la Delegación.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

3.- El importe de los Fondos Presupuestarios corresponden a lo presupuestado por cada Area.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

4.- En caso de no recibir las cantidades presupuestadas hay reposición de faltantes.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

5.- En que grupo de gastos y en que partidas se recibe incompleto lo presupuestado y con que frecuencia.

OBSERVACIONES _____

**INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

203

Avenida Juárez Núm. 154
MEXICO 1, D.F.

6.- En el caso de atraso en la situación de los Fondos Presupuestarios, se consulta a la Coordinadora de Servicios Foráneos sobre la causa del mismo.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

7.- En relación al sistema de situación y recepción de los importes de los Fondos Presupuestarios se tiene algún otro comentario.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

R E G I S T R O

1.- El importe de los Fondos Presupuestarios se registra de inmediato en los controles de disponibilidad establecidos para consulta previa antes de la expedición del contra-recibo.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

2.- Se puede considerar que los registros se encuentran al día.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

3.- El registro en los controles de disponibilidad es correcto.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Avenida Juárez Núm. 154
MEXICO 1, D. F.

4.- Se checan periódicamente los saldos en los registros de disponibilidad con los saldos establecidos en las chequeras de Caja.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

G U A R D A

1.- Se respeta la distribución en planta del Area asignada a la Tesorería Estatal.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

2.- El acomodo y guarda de las formas que deben estar en custodia se realiza correctamente.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

3.- El equipo de trabajo de la Tesorería Estatal (maquinas de escribir, calculadoras, mobiliario, etc.) se encuentra en buenas condiciones.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

C O N D I C I O N E S F I S I C A S

1.- Iluminación	buena	regular	mala
2.- Ventilación	buena	regular	mala
3.- Clima	buena	regular	mala
4.- Limpieza	buena	regular	mala

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

205

Avenida Juárez Núm. 154
MEXICO 1, D. F.

M E D I D A S D E S E G U R I D A D

1.- Es apropiado el servicio de vigilancia establecido para la Tesorería Estatal.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

2.- Existe sistema de alarma en el Area de la Tesorería o en el de la Delegación Estatal.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

3.- En caso de no existir sistema de alarma existe algún contrato o se efectúa algún pago por Servicio de Vigilancia.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

4.- Existen extinguidores.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

LAS FUNCIONES ESPECIFICAS DEL SUPERVISOR SON

1. Captar en las visitas de supervisión a las Tesorerías Estatales, que éstas cumplan con las normas, procedimientos y apego a los Instructivos de Operación que les han sido girados. Constatar que la estructura técnico-administrativo de las mismas facilite a la Coordinadora de Servicios Foráneos de Tesorería, la adecuada y oportuna captación operacional a efecto de proporcionar al C. Tesorero General, la debida información que permita, cuando le sea necesario, la toma de decisiones. Para tales efectos el supervisor deberá VERIFICAR:
2. Que las Tesorerías Estatales mantengan el manejo y la custodia de los Fondos Presupuestarios y planeen su disponibilidad.
3. Los antecedentes y comprobantes de las diferentes erogaciones, así como sus registros a fin de checar que el empleo de los fondos se efectúe dentro de los presupuestos autorizados.
4. Que se realice la captación de los ingresos y promoción de la cobranza.
5. El manejo de las cuentas bancarias en movimientos de apertura, cancelación, transferencia y depósito por concepto de ingresos.
6. La expedición de cheques y el resguardo y manejo de las chequeras respectivas.

7. En la Oficina de Egresos los procedimientos de recepción, revisión y autorización de la documentación generadora de pago; así como del control de disponibilidades.
8. La guarda, control y manejo de las cuentas por pagar constatando que ésta sea función específica de la Tesorería - Estatal.
9. El sistema de control de disponibilidades de los recursos financieros de la Delegación.
10. Las autoridades para creación de fondos fijos y revolventes.
11. El sistema de revisión y autorización de la documentación comprobatoria de fondos presupuestales manejados directamente por las Unidades Médicas.
12. El procedimiento de recepción, revisión, autorización y - pago de pasivos.
13. El procedimiento establecido para que el Delegado Estatal firme los cheques.
14. Que la función de pago sea efectuada por la Caja Estatal y directamente a los interesados.
15. Los procedimientos establecidos en la relación durante el trámite, de la documentación con Contraloría.

16. Que todas las áreas de la Tesorería cumplan con los informes inherentes a su función, ante la Jefatura de la Delegación y Organos Centrales.
17. Las relaciones existentes entre la Tesorería y demás áreas de la Delegación Estatal.

Para llevar a cabo las visitas de supervisión, se cuenta con un grupo de supervisores, integrados por:

El C. _____, fungirá como Jefe del Grupo y tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Implementar las visitas de supervisión con Oficio de Comisión, Pliego de Viáticos y Pasajes e Instructivo General y/o Específico, según problemática que ofrezca cada Tesorería Estatal.
2. Controlar mediante reportes telefónicos, que rinda cada -- Supervisor desde la Tesorería Estatal visitada, el desarrollo del programa y problemática que confronte, con el objeto de girar instrucciones inmediatas tendientes a resolverla.

3. En el caso de que el Supervisor reporte la existencia de problemas graves, previo acuerdo con el Jefe de la Unidad de Coordinación, se trasladará de inmediato a la Tesorería Estatal que requiera de su presencia.

4. Al término de las visitas, revisará cada uno de los informes que rindan los Supervisores con el objeto de derivar el Oficio de observaciones e instrucciones a las Tesorerías Estatales, para que corrijan las anomalías o las desviaciones reportadas.

5. Programará las citas con Tesorerías en Entidades circunvecinas, para realizar la Supervisión de los Registros e Informes y aprobar o regularizar, el desarrollo de sus labores y contenido de su información mensual.

6. Mantener actualizados los Programas de Supervisión, atento a las experiencias registradas.

PROGRAMA DE DESCONCENTRACION DE LOS SERVICIOS DE TESORERIA

PROCEDIMIENTO:

La realización del presente estudio, requiere de la descripción y seguimiento de una metodología de investigación, que sirva como base en la consecución del objetivo planeado y garantice la obtención de las metas también previstas, por lo que el estudio se ha dividido en las etapas siguientes:

1. Investigación Preliminar

- Recopilar y estudiar los antecedentes tales como:
 - Información documental, (manuales e instructivos, -- circulares, acuerdos, reportes, informes, listados, catálogos y estadísticas).
 - Organigramas estructurales, funcionales y de personal.
 - Revisión de necesidades y programación de recursos -- para la instalación de Tesorerías en Delegaciones -- Estatales.
- Obtener un panorama general de las principales funciones de Tesorería y determinar la problemática actual.

2. Levantamiento de Información.

- Recopilar la información de las funciones y procedimientos relativos a: Ingresos y Cobranzas, Egresos, Caja --

General y Planeación Financiera, en las cédulas correspondientes.

- Elaborar los diagramas de procedimiento para los trámites a cargo de las áreas involucradas en el estudio.
- Obtener copias de formas, reportes, minutas y de cualquier documento que intervenga o sea usado en la realización de operaciones.

3. Análisis de Información.

- Estudio de las funciones y procedimientos de Ingresos y Cobranzas, Caja General, Egresos y Planeación Financiera.
- Determinar las funciones y procedimientos a desconcentrar en tiempo, lugar y forma.
- Proyectar los registros de control por implantar en las Tesorerías Estatales.
- Definir la estrategia para la desconcentración de funciones de los servicios de Tesorería a nivel foráneo.

4. Elaborar manuales y/o instructivos para las funciones de Tesorería Estatal en los servicios de: Caja, Ingresos y Cobranzas, Egresos.

5. Implantar los manuales y/o instructivos de los servicios de Tesorería a nivel nacional.

6. Supervisar el funcionamiento de los servicios de Tesorería en las Delegaciones Estatales.
7. Ajustar el sistema implantado, con base en la supervisión inicial.

RESPONSABILIDADES

- Bases para la integración del equipo de trabajo.
 - A fin de lograr una mayor calidad en el estudio, es necesario involucrar a todos los órganos que integran la Tesorería General, mediante la asignación de un representante por cada área o departamento.
- Características de cada representante.
 - Conocimiento detallado y completo de las funciones y procedimientos del área que representa.
 - Conocimiento de las interrelaciones con otras áreas.
 - Conocimiento de las fuentes de información.
- Integración del equipo del proyecto.
 - Un representante por cada uno de los departamentos.

- La coordinación del proyecto estará a cargo de los titulares de los departamentos, quienes conjuntamente con las coordinadoras técnica y foránea, reportarán al señor Tesorero General sobre el avance del proyecto.

- Asignación de responsabilidades a los involucrados en el estudio:
 - Vigilar el desarrollo de las actividades de acuerdo con el programa autorizado.
 - Supervisar la estandarización de procedimientos y la --reasignación de recursos humanos, como trabajos simultáneos en la implantación de la nueva estructura.
 - Supervisar la recopilación de la información, efectuando los ajustes correspondientes.
 - Informar a las autoridades superiores del desarrollo --del programa.

COORDINACION FORANEA

- Dirigir la implantación de la nueva estructura.

- Mantener constantemente informadas a las autoridades superiores sobre el avance, desviaciones y ajustes que se generen en el desarrollo del proyecto.

- Elaborar los programas de capacitación para la integración

de los recursos humanos, en coordinación con los Departamentos de Tesorería General.

- Programar la instalación de las Tesorerías Estatales a nivel nacional.
- Establecer los servicios de Tesorería en las Delegaciones Estatales.
- Distribuir los manuales e instructivos para las diversas áreas que integran la Tesorería Estatal.

TITULARES DE LOS DEPARTAMENTOS QUE INTEGRAN LA TESORERIA GENERAL.

- Asumir la responsabilidad directa y la entrega oportuna de la información que proporcionen los elementos asignados por el titular de la jefatura, así como su desempeño en este proyecto.

REPRESENTANTES DE AREA O DEPARTAMENTOS.

- Respetar el programa establecido en cuanto al cumplimiento en tiempo, de los trabajos requeridos.
- Sujetarse a los lineamientos establecidos en la metodología para el desarrollo del proyecto.

- Asistir a las juntas que se convoquen, a fin de cumplir con la retroalimentación de la información y llevar los reportes de avance.

- Mantener actualizados los reportes de avance que les corresponda.

- Proporcionar a los coordinadores del proyecto, cualquier tipo de información que se les solicite en forma extraordinaria.

- Participación de tiempo completo durante el período que abarque el programa.

HOJA DE PROGRAMACION

HOJA 1 de 3

 TESORERIA GENERAL	NOMBRE DEL PROYECTO DESCONCENTRACION DE SERVICIOS DE TESORERIA A DE LEGACIONES ESTATALES	FECHA DE INICIO <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	EQUIPO DE TRABAJO DEL PROYECTO																				
	FECHA DE TERMINO <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	DEPENDENCIA USUARIA <u>TESORERIA GENERAL</u>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 5%;">NO</th> <th style="width: 85%;">NOMBRE DEL RESPONSABLE</th> <th style="width: 10%;">Clave</th> </tr> <tr> <td>1</td> <td>COORDINACION FORANEA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>COORDINACION TECNICA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>INGRESOS Y COBRANZAS</td> <td></td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>CAJA GENERAL</td> <td></td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>EGRESOS</td> <td></td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>PLANEACION FINANCIERA</td> <td></td> </tr> </table>	NO	NOMBRE DEL RESPONSABLE	Clave	1	COORDINACION FORANEA		2	COORDINACION TECNICA		3	INGRESOS Y COBRANZAS		4	CAJA GENERAL		5	EGRESOS		6	PLANEACION FINANCIERA
NO	NOMBRE DEL RESPONSABLE	Clave																					
1	COORDINACION FORANEA																						
2	COORDINACION TECNICA																						
3	INGRESOS Y COBRANZAS																						
4	CAJA GENERAL																						
5	EGRESOS																						
6	PLANEACION FINANCIERA																						

FASES Y ACTIVIDADES		RES. PON-SABLE	DIAS HABILES		TIEMPO QUE REPRESENTA CADA CUADRO 1 DIA
NO	NOMBRE		ESTI-MADO	COR-RECTADO	
1	INVESTIGACION PRELIMINAR	1,2	5		
	- ESTUDIO DE LA INFORMACION - DOCUMENTAL RELATIVA A LA ES TRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO - DE LA TESORERIA GENERAL.				
2	LEVANTAMIENTO DE INFORMACION	1,2			
	RECOPIAR FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE:				
	* CAJA GENERAL	1,2,4	5		
	* INGRESOS Y COBRANZAS	1,2,3	5		
	* EGRESOS	1,2,5	5		
	* PLANEACION FINANCIERA	1,2,6	5		
TOTAL DE DIAS HABILES CALENDARIO					PROGRAMADO <input checked="" type="checkbox"/> AVANZADO <input type="checkbox"/> SUSPENDIDO <input type="checkbox"/> ASEGURADO <input type="checkbox"/>

Nombre y Firma del Titular de la Jefatura

Nombre y Firma del Jefe del Departamento

Nombre y Firma del Resp. del Proyecto

HOJA DE PROGRAMACION

HOJA 2 DE 3

 TESORERIA GENERAL	NOMBRE DEL PROYECTO: DESCONCENTRACION DE SERVICIOS DE TESORERIA A DELEGACIONES ESTATALES.	FECHA DE INICIO: [] [] []	EQUIPO DE TRABAJO DEL PROYECTO																				
	FECHA DE TERMINO: [] [] []	DEPENDENCIA USUARIA: <u>TESORERIA GENERAL</u>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 5%;">Nº</th> <th style="width: 85%;">NOMBRE DEL RESPONSABLE</th> <th style="width: 10%;">Clave</th> </tr> <tr> <td>1</td> <td>COORDINACION FORANEA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>COORDINACION TECNICA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>INGRESOS Y COBRANZAS</td> <td></td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>CAJA GENERAL</td> <td></td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>EGRESOS</td> <td></td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>PLANEACION FINANCIERA</td> <td></td> </tr> </table>	Nº	NOMBRE DEL RESPONSABLE	Clave	1	COORDINACION FORANEA		2	COORDINACION TECNICA		3	INGRESOS Y COBRANZAS		4	CAJA GENERAL		5	EGRESOS		6	PLANEACION FINANCIERA
Nº	NOMBRE DEL RESPONSABLE	Clave																					
1	COORDINACION FORANEA																						
2	COORDINACION TECNICA																						
3	INGRESOS Y COBRANZAS																						
4	CAJA GENERAL																						
5	EGRESOS																						
6	PLANEACION FINANCIERA																						

FASES Y ACTIVIDADES		RES-PON-SABLE	D. AS HABILÉS (SEPT. - ABRIL)	TIEMPO QUE REPRESENTA CADA CUADRO 1 DIA
Nº	NOMBRE			
3	ANALISIS DE INFORMACION			
	- ESTUDIO DE FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE:			
	* CAJA GENERAL	1,2,4	5	
	* INGRESOS Y COBRANZAS	1,2,3	5	
	* EGRESOS	1,2,5	5	
	* PLANEACION FINANCIERA	1,2,6	5	
	- ANALISIS DE OPERACION A DESCONCENTRAR.	1,2	15	
	- DIAGRAMAR LOS PROCEDIMIENTOS DE OPERACIONES A DESCONCENTRAR	1,2	3	
	- EXAMEN DE FORMATOS, REPORTES, REGISTROS Y CATALOGOS	1,2	2	
4	DETERMINAR LAS FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS POR IMPLANTAR TESORERIAS ESTATALES.	1,2	5	
TOTAL DE DIAS HABILÉS CALENDARIO				
				PROGRAMADO <input checked="" type="checkbox"/> AVANZADO <input type="checkbox"/> SUSPENDIDO <input type="checkbox"/> AGREGADO <input type="checkbox"/>

Nombre y Firma del Titular de la Jefatura

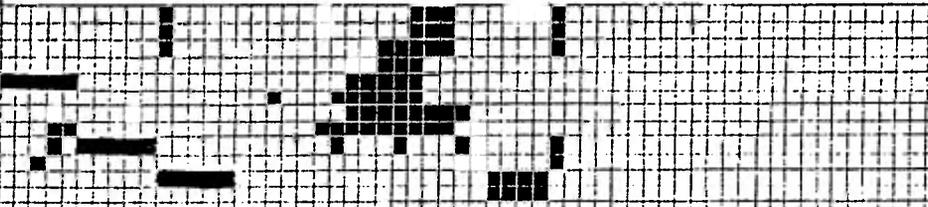
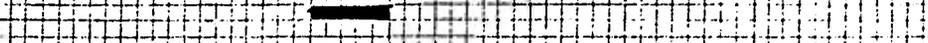
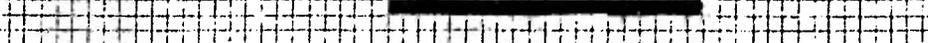
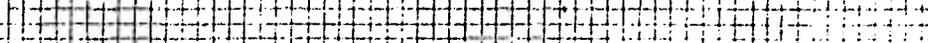
Nombre y Firma del Jefe de Delegación

Nombre y Firma del Resp. del Proyecto

HOJA DE PROGRAMACION

HOJA 3 DE 3

 TESORERIA GENERAL	NOMBRE DEL PROYECTO: DESCONCENTRACION DE SERVICIOS DE TESORERIA A DE LEGACIONES ESTATALES	FECHA DE INICIO: _ _	EQUIPO DE TRABAJO DEL PROYECTO																				
	FECHA DE TERMINO: _ _	DEPENDENCIA USUARIA: TESORERIA GENERAL	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 5%;">Nº</th> <th style="width: 85%;">NOMBRE DEL RESPONSABLE</th> <th style="width: 10%;">Clave</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>COORDINACION FORANEA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>COORDINACION TECNICA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>INGRESOS Y COBRANZAS</td> <td></td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>CAJA GENERAL</td> <td></td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>EGRESOS</td> <td></td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>PLANEACION FINANCIERA</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Nº	NOMBRE DEL RESPONSABLE	Clave	1	COORDINACION FORANEA		2	COORDINACION TECNICA		3	INGRESOS Y COBRANZAS		4	CAJA GENERAL		5	EGRESOS		6	PLANEACION FINANCIERA
Nº	NOMBRE DEL RESPONSABLE	Clave																					
1	COORDINACION FORANEA																						
2	COORDINACION TECNICA																						
3	INGRESOS Y COBRANZAS																						
4	CAJA GENERAL																						
5	EGRESOS																						
6	PLANEACION FINANCIERA																						

Nº	FASES Y ACTIVIDADES NOMBRE	RES- PON- SABLE	DIAS HABILES		TIEMPO QUE REPRESENTA CADA CUADRO 1 DIA
			ESTI- MADO	CON- SUMIDO	
5	ELABORAR MANUALES Y/O INSTRUCTI- VOS DE TESORERIAS ESTATALES				
	- CAJA	1,2,4	5		
	- INGRESOS Y COBRANZAS				
	- EGRESOS	1,2,3	5		
	- PLANEACION FINANCIERA	1,2,5	5		
6	IMPRESION Y ENCUADERNACION DE MA- NUALES O INSTRUCTIVOS DE TESO- RIAS ESTATALES.	1,2	15		
7	IMPLANTAR LOS MANUALES Y/O INS- TRUCTIVOS DE LOS SERVICIOS DE - TESORERIA A NIVEL NACIONAL.	1,2	5		
8	SUPERVISAR EL FUNCIONAMIENTO DE TESORERIAS ESTATALES.	1	20		
9	AJUSTAR EL SISTEMA IMPLANTADO -- CON BASE EN LA SUPERVISION	1,2			
TOTAL DE DIAS HABILES CALENDARIO					PROGRAMADO <input checked="" type="checkbox"/> AVANZADO <input type="checkbox"/> SUSPENDIDO <input type="checkbox"/> AGREGADO <input type="checkbox"/>

Nombre y Firma del Jefe del Departamento

Nombre y Firma del Jefe del Departamento

Nombre y Firma del Resp. del Proyecto

**INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

Avenida Juárez Núm. 154
MEXICO 1. D. F.

APENDICE No. 10

**INFORME A LA COORDINADORA DE SERVICIOS FORANEOS DE TESORERIA, ---
RESPECTO A LA VISITA PRACTICADA A LA TESORERIA ESTATAL EN _____**

Fecha en que se practicó la visita: día _____ mes _____ año _____

Ubicación y características físicas de la Tesorería Estatal.

1.1. Domicilio en que se encuentra ubicada la Tesorería.

Calle _____ Número _____

Población _____

1.2 El Local de la Tesorería reúne las características de seguridad, independencia y libre acceso.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

1.3 Cuenta con todos los servicios, electricidad, teléfono, interfonos, sanitarios, etc.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

1.4 Las características de construcción del local son adecuadas para ser utilizado como Tesorería.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

1.5 Área disponible en M² para operación física de la Tesorería --
M² _____

1.6 Dispone de área de oficina independiente de las áreas de operación, ajena a ella.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

.217

Avenida Juárez Núm. 154
MEXICO 1, D. F.

1.7. Cuenta con área para las ventanillas de recepción, pago y --
Banco.

SI

NO

1.8. Las áreas de operación de Ingresos, Egresos y Caja, se en--
cuentran divididas de acuerdo con las necesidades de la Te--
sorería.

SI

NO

1.9. El local donde se encuentra la Tesorería es:

Propiedad del I.S.S.S.T.E.

Rentado

1.10. Importe de Renta Mensual \$ _____

F U N C I O N E S

2.1. Las funciones de recepción, revisión, autorización y pago de
la documentación generadora de Egresos se encuentran a cargo
de la Tesorería Estatal.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

2.2. La gestión ante Oficinas Centrales del Instituto del envío
de los Fondos Presupuestarios para gastos de operación de la
Delegación Estatal, es efectuada por la Tesorería Estatal.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

2.3. La Tesorería Estatal cuenta con calendario para la programa--
ción de pago.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

2.4. Cuenta la Tesorería Estatal con un horario establecido para
recepción de documentos por la Oficina de Egresos y para pa--
go por la Caja Estatal.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

**INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

Avenida Juárez Núm. 154
MEXICO 1, D. F.

- 2.5. Cuenta la Tesorería Estatal con un calendario para el envío de los Fondos Presupuestarios a las Unidades Médicas que manejarán el mismo.

SI NO OBSERVACIONES _____

MANEJO Y GUARDA DE LAS FORMAS PARA OPERACION

- 3.1. Cuenta la Tesorería Estatal con contra-recibos, cuentas por pagar, notas de cargo, recibos oficiales de Ingresos para su operación.

SI NO OBSERVACIONES _____

- 3.2. La Jefatura de la Tesorería proporciona periódicamente las formas arriba citadas a las áreas de la misma ó estas las tienen en resguardo.

SI NO OBSERVACIONES _____

- 3.3. Las áreas que tienen en resguardo las formas, las tienen en lugar seguro, en orden y protegidas para que no sufran deterioro.

SI NO OBSERVACIONES _____

- 3.4. Los recibos oficiales de Ingresos se encuentran en guarda en la Caja Estatal.

SI NO OBSERVACIONES _____

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Avenida Juárez Núm. 154
MEXICO 1, D. F.

- 3.5. La Tesorería Estatal cuenta con existencias suficientes para satisfacer las necesidades de sus áreas durante un lapso de tres meses.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

EQUIPO DE OFICINA

- 4.1. Se cuenta con el equipo suficiente (máquinas de escribir, su madoras, etc.) en cada área.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

- 4.2. El equipo se encuentra en condiciones de ser utilizado.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

- 4.3. Se elaboraron solicitudes a la Tesorería General del equipo necesario para operación.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

PERSONAL

- 5.1. El personal de la Tesorería Estatal se encuentra adscrito a la misma.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

- 5.2. Las necesidades de Personal para la Tesorería Estatal están cubiertas.

SI

NO

**INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

Avenida Juárez Núm. 154
MEXICO 1, D. F.

OBSERVACIONES _____

5.3. Indique el número de Personal adscrito a la Tesorería Estatal por área y el cargo que ocupa cada uno de ellos.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

5.4. Se tramitaron ante la Coordinación de Servicios Foráneos de la Tesorería las necesidades de Personal para la Tesorería Estatal.

SI

NO

OBSERVACIONES _____

6.- Observaciones y comentarios generales con motivo de la visita a la Tesorería Estatal.

Fecha de formulación del Informe: Día _____ Mes _____ Año _____

FIRMA DEL SUPERVISOR

FUNCIONES ESPECIFICAS DEL TESORERO ESTATAL

- Promover la adecuada protección del disponible de caja y bancos, esta función incluye el manejo adecuado del control interno establecido.
- Cumplir con las políticas establecidas en relación con los sistemas y procedimientos de Tesorería y lograr la coordinación con los sistemas y métodos administrativos de la Delegación Estatal.
- Determinar la cuantía de los fondos fijos y fondos revolventes que requieran para su operación, las Unidades de la Delegación.
- Mantener controles que reflejen en un momento dado la posición del efectivo en caja y bancos, preparar pronósticos de las existencias de efectivo y determinar sus necesidades futuras a largo y corto plazo.
- Verificar que toda cuenta por pagar se encuentre sustentada con comprobantes debidamente requisitados, y que el concepto del gasto se encuentre incluido en el presupuesto autorizado.
- Autorizar mediante su firma todos los cheques expedidos por la Caja Estatal, mancomunadamente con el Delegado Estatal.

- Verificar el importe de las nóminas y lista de raya, incluyendo la retención de impuestos, préstamos, cuotas, etc.

- Preparar e interpretar los informes de ingresos y egresos que periódicamente deba presentar, y formular los estudios especiales que se soliciten.

- Promover la cobranza y realizar la captación de los ingresos provenientes de organismos aportantes y de deudores del Instituto, por diversos conceptos.

- Vigilar el estricto cumplimiento de los sistemas y procedimientos, programas de trabajo, manuales, instructivos, catálogo de formas, gráficas de flujo y diseño de los registros e informes, implantados por la Tesorería General, proponiendo en su caso, las modificaciones que como resultado de experiencias registradas, estime convenientes.

