



22
24
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

E.N.E.P. ACATLÁN



**PROPUESTA DE UN SISTEMA DE CONTROL EN EL
SECTOR PÚBLICO COMO ESTRATEGIA PARA LA
EJECUCIÓN ÓPTIMA DE SUS RECURSOS EN
LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO
NACIONAL**

**Tesis Profesional que para obtener el Título
de Licenciado en Economía presenta:
ARTURO VALDES ZARDAIN**

Dirigida por: Profra. Araceli Parra T.

MEXICO 1986



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 está 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.

INTRODUCCION

El propósito nacional para la presente administración, expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, es el de mantener y reforzar la independencia de la Nación, para constituir una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.

De este propósito se derivan cuatro objetivos del desarrollo, expuestos en el mismo documento, y que se pretenden alcanzar en la presente administración:

1. Conservar y fortalecer las Instituciones Democráticas;
2. Vencer la crisis;
3. Recuperar la capacidad de crecimiento, y
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

En relación con el estudio que aquí se expone, ha sido necesario desarrollar una metodología que garantice el cumplimiento de los objetivos impuestos para la presente administración, y que prevenga la continuidad en las acciones de una administración a otra.

El desarrollo de este trabajo ha sido el producto de una inquietud referida a las disciplinas que tradicionalmente han abordado el control como son la contabilidad y la administración. El incremento en la complejidad del ejercicio del control ha hecho necesario ampliar este campo de actuación hacia áreas que son del dominio de la ciencia económica.

Se pretende entonces, que la aplicación de los aspectos desarrollados en este trabajo se transformen en un factor determinante para la más exacta aplicación de la política económica y social, previniendo las conductas ineficientes e ineficaces que tiendan hacia la corrupción del servidor público, y que aseguren el ópti

mo aprovechamiento de los recursos de la Nación.

De entre las primeras medidas tomadas en la administración actual se encuentra la modificación al Artículo 26 de nuestra Carta Magna, el que en el párrafo tercero dice que "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo..."

Con posterioridad, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que por medio de su Artículo 32 bis da vida a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En relación con las facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 5 de enero de 1983, en su Capítulo Segundo denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática, Artículo 18, faculta a dicho órgano para "...aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas."

Las facultades del órgano de control instituido en esta administración se sitúan en el ámbito de la política económica que actualmente desarrolla el Estado, de ahí la necesidad de incluir a la disciplina económica en la función del ejercicio del control.

El problema, una vez instituido el órgano descrito, es el de otorgar la integralidad y homogeneidad a los controles que interactúan en el Sector Público, por lo que una de las funciones de la Secretaría de la Contraloría es la relacionada con el desarrollo del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, el que en este estudio, con fines de propuesta, se denominará como Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental.

Los sistemas de control de tipo integral deberán, en sus respectivos

ámbitos de actuación, coadyuvar en la consecución de los objetivos establecidos logrando la eficiencia y eficacia de cada proyecto, así como la adecuada economía en los recursos asignados para ello.

La correcta información que resulte de los controles establecidos en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, permitirá alimentar adecuadamente al Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, de modo que éste opere para dos objetivos fundamentales:

1. La información oportuna que servirá para tomar las decisiones más adecuadas de acuerdo con los intereses del estado y de la sociedad, y
2. Formar parte fundamental de uno de los objetivos impuestos para la presente administración que es la renovación moral de la sociedad.

El primero de estos objetivos permitirá a su vez, en diversos niveles, aportar los elementos necesarios para que exista mayor congruencia decisional. Esto es, que horizontal y verticalmente existan decisiones que sean apoyadas por otras y así elevar la congruencia de las acciones del aparato público en los diversos estratos decisionales.

El segundo de estos objetivos toma forma al existir congruencia en las acciones del aparato público, incrementando la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos institucionales, al coadyuvar en el profesionalismo del Servidor Público, optimizar los recursos con que cuenta el estado, etcétera.

En el contexto de la ciencia económica: Ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios escasos que poseen usos alternativos, o como la ciencia económica que examina aquella parte de la acción social o individual que está estrechamente ligada al logro y empleo de los requisitos materiales del bienestar.

En la primera definición, la aplicación económica que se tiene para este estudio se da en el resultado del tratamiento de la información de controles integrales, que hace resaltar, entre otros aspectos, la escasez de los recursos humanos, financieros y materiales para lograr cada uno de los objetivos de la presente administración, y el adecuado tratamiento de dicha información, que dará como resultado la alternativa más adecuada en la toma de decisiones.

En el segundo concepto es necesario optimizar, mediante el uso adecuado de la información, los bienes materiales escasos, entendidos éstos como requisitos materiales del bienestar, reduciendo la incertidumbre mediante la obtención y tratamiento de información relacionada por un lado con los recursos escasos pero necesarios, y por el otro con el bienestar.

De este modo la variedad de respuestas que ante un mismo estímulo puede responder el ser humano por los diferentes aspectos que integran un criterio individual, hace que el control y los sistemas de información hagan reducir este tipo de incertidumbres en cada acción del servidor público.

Para desarrollar el tema del control, en el Capítulo Primero se expone el antecedente de las actividades que se denominan como controladoras, vistas desde la perspectiva jurídica formal, así como las necesidades planteadas para este Gobierno, derivadas de la consulta popular. Se expone una cronología de la programación y presupuestación en México, elemento necesario para efectuar el control, por ser uno de los parámetros de comparación contra las acciones que realiza el servidor público.

Se exponen las modalidades adoptadas para el ejercicio de esta función como son el control por medio de los comisarios y los delegados, el control en los Estados y Municipios, a través de los Convenios Unicos de Desarrollo y el sistema estatal de control, además del control de la empresa pública. Asimismo, se determinan los aspectos con los que cuenta la Secretaría de Programación y Presupuesto para operar su correspondiente Sistema Integral de

Control a través de su Contraloría Interna, y el ámbito de su aplicación.

En el Capítulo Segundo se exponen los elementos conceptuales y metodológicos que servirán para el desarrollo del Capítulo Tercero, como son los sistemas, y la programación-presupuestación, los elementos para el ejercicio del control como lo son el control de la Gestión Pública, la Auditoría y la Información, por último, en este Capítulo se exponen los elementos conceptuales y metodológicos para desarrollar el Sistema Integral de Control como son el manejo de problemas, los modelos y el óptimo, que serán instrumentos para establecer los parámetros de operación en el sector público.

El Capítulo Tercero está dividido en dos partes, la primera es la que se dedica para el desarrollo del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, con un ámbito de actuación aplicable a todo el sector público y que debe ser operado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En la segunda parte, se desarrolla el Sistema Integral de Control para una dependencia coordinadora de sector, específicamente para ser aplicado en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Ambas partes están estructuradas en tres niveles denominados Prediseño, Diseño y Postdiseño, abarcando con esta estructuración los requerimientos, el diseño del sistema y los objetivos de la implantación.

El Capítulo Cuarto, muestra como conclusión del Diseño de un Sistema Integral de Control, las tendencias en el corto, mediano y largo plazos, consideradas éstas como la implantación y ajustes del sistema una vez adoptada la metodología propuesta, la adaptación del sistema a las operaciones del Sector Público en el mediano plazo, y por último, el futuro del control una vez logrados los objetivos esenciales para el desarrollo.

Por último deseo hacer patente mi agradecimiento a la Profesora Araceli Parra Toledo por sus comentarios y atinadas recomendaciones al asesorar este trabajo. A ella, mi eterna gratitud.

Control a través de su Contraloría Interna, y el ámbito de su aplicación.

En el Capítulo Segundo se exponen los elementos conceptuales y metodológicos que servirán para el desarrollo del Capítulo Tercero, como son los sistemas, y la programación-presupuestación, los elementos para el ejercicio del control como lo son el control de la Gestión Pública, la Auditoría y la Información, por último, en este Capítulo se exponen los elementos conceptuales y metodológicos para desarrollar el Sistema Integral de Control como son el manejo de problemas, los modelos y el óptimo, que serán instrumentos para establecer los parámetros de operación en el sector público.

El Capítulo Tercero está dividido en dos partes, la primera es la que se dedica para el desarrollo del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, con un ámbito de actuación aplicable a todo el sector público y que debe ser operado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En la segunda parte, se desarrolla el Sistema Integral de Control para una dependencia coordinadora de sector, específicamente para ser aplicado en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Ambas partes están estructuradas en tres niveles denominados Prediseño, Diseño y Postdiseño, abarcando con esta estructuración los requerimientos, el diseño del sistema y los objetivos de la implantación.

El Capítulo Cuarto, muestra como conclusión del Diseño de un Sistema Integral de Control, las tendencias en el corto, mediano y largo plazos, consideradas éstas como la implantación y ajustes del sistema una vez adoptada la metodología propuesta, la adaptación del sistema a las operaciones del Sector Público en el mediano plazo, y por último, el futuro del control una vez logrados los objetivos esenciales para el desarrollo.

Por último deseo hacer patente mi agradecimiento a la Profesora Araceli Parra Toledo por sus comentarios y atinadas recomendaciones al asesorar este trabajo. A ella, mi eterna gratitud.

INDICE DEL CAPITULO PRIMERO

MARCO HISTORICO

1. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 8
 - 1.1 La Consulta Popular, 8
 - 1.2 Marco Jurídico, 9
 - 1.2.1 Situación Jurídica Antecedente, 9
 - 1.2.1.1 En materia de fiscalización, 9
 - 1.2.1.2 En materia de Responsabilidades, 10
 - 1.2.1.3 En materia de fiscalización Paraestatal, 11
 - 1.2.2 Situación Político-jurídica actual, 12
 - 1.2.2.1 En materia de responsabilidades, fiscalización y evaluación, 12
 - 1.3 Objetivos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 15
2. La Secretaría de Programación y Presupuesto, 17
 - 2.1 Cronología de la Programación y Presupuestación, 17
3. La Contraloría Interna de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 24
 - 3.1 Marco Jurídico, 24
 - 3.2 Atribuciones, 24
 - 3.3 Concepción Estructural, 25
 - 3.4 Marco de Actuación, 26
4. Los sistemas de control en el Sector Público, 28
 - 4.1 El Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, 28
 - 4.1.1 Origen, 28
 - 4.1.2 Facultades, 29
 - 4.1.2.1 Normativas, 30
 - 4.1.2.2 De vigilancia, 30
 - 4.1.2.3 Sancionatorias, 31
 - 4.1.3 La función de los comisarios y delegados, 31
 - 4.1.4 El control en Estados y Municipios, 32
 - 4.1.4.1 El Convenio Unico de Desarrollo, 33
 - 4.1.4.2 El Sistema Estatal de Control, 33
 - 4.1.5 El control de la Empresa Pública, 34

- 5. El Sistema Integrado de Control de la Secretaría de Programación y Presupuesto , 37
 - 5.1 Antecedentes , 37
 - 5.2 Facultades , 38
 - 5.3 Funciones , 38
 - 5.3.1 Dirección de Instrumentación del Control y Operación Administrativa , 38
 - 5.3.2 Dirección de Evaluación Administrativa , 39
 - 5.3.3 Dirección de Auditoría , 39
 - 5.3.4 Dirección de Responsabilidades y Sanciones , 40
 - 5.3.5 Dirección de Control de Gestión , 40
 - 5.3.6 Dirección de Información y Análisis , 40
 - 5.4 Ambito de aplicación , 41
 - 5.4.1 Secretaría de Programación y Presupuesto , 41
 - 5.4.2 Organos Coordinados por el Sector Programación y Presupuesto , 42
- 6. Notas , 44
- 7. Bibliografía , 45

CAPITULO PRIMERO MARCO HISTORICO

1. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación

1.1 La Consulta Popular (1)

Los planteamientos recogidos durante la consulta popular efectuada en la campaña presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, implicaron la necesidad de responder oportunamente a esta participación de la ciudadanía en diversos aspectos, los que se exponen a continuación:

- En materia de justicia administrativa, dichos planteamientos expusieron la necesidad de contar con una estructura administrativa eficaz a favor del desarrollo nacional, con capacidad de respuesta a las demandas populares y dispuesta de modo tal que permitiera el cambio social encuadrado en nuestros márgenes jurídicos. Todo lo anterior motivado por la complejidad y el tamaño del país.
- La renovación moral de la sociedad fue otro producto de las demandas populares señalando, entre otros aspectos, el principio de igualdad de los mexicanos ante la ley y la administración pública, para lo cual toma especial importancia el control en toda su gama de aplicaciones.
- La eficaz impartición de justicia administrativa es otra demanda popular que hizo necesaria la promoción de reformas tanto legales como administrativas en diversos aspectos, para hacer más efectivas y plenas las garantías individuales y los derechos sociales de nuestra Constitución.
- Hacer cumplir hasta sus últimas consecuencias la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, manteniéndola permanentemente actualizada de modo que, la reglamentación sobre delitos en este ámbito, vaya acorde con el desarrollo económico del país.

- La prevención o detección a tiempo y con toda oportunidad las conductas dolosas de los servidores públicos para corregir y en su caso castigar, utilizando sistemas adecuados que permitan la economía del sector público.
- Modernizar la administración pública, impulsando a un Gobierno firme, eficiente y honesto, que garantice la plenitud de las garantías Constitucionales, enfocada dicha modernización, a las circunstancias socioeconómicas del país y al cambio de las políticas tradicionales.

1.2 Marco Jurídico

1.2.1 Situación Jurídica Antecedente

1.2.1.1 En materia de fiscalización

Antes de que se creara la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por el Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, haciendo referencia específica al Artículo 32 bis, los aspectos de control en la administración pública se atribuían a diversas Dependencias por distintos ordenamientos a saber:

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.- Facultaba a la Secretaría de Programación y Presupuesto para, además de las actividades de programación y presupuestación, llevar a cabo el control y evaluación del gasto público Federal.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Sectorizados y empresas de Participación Estatal.- Facultaba a la hoy extinta Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, para controlar y vigilar la operación de los organismos y empresas a que hace referencia esta Ley, independientemente de las funciones de control y evaluación sobre inversiones y presupuestos asignadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley General de Deuda Pública.- Facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar las operaciones de tipo financiero que hubiera autorizado, así como la aplicación de es tos recursos.

La Ley de Obras Públicas.- Facultaba a la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como a las dependencias coordinadoras de sector, para la verificación de las Obras Públicas y de los servicios relacionados con éstas, y comprobar que se realizaran de conformidad con los planes y programas establecidos, dichas dependencias tenían la facultad de intervenir en las empresas que la realizaran y con los contratistas.

La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes.- Facultaba a la Secretaría de Comercio, ahora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para vigilar que las Dependencias y Entidades del Ejecutivo se ajustaran a esta Ley, así como a las demás disposiciones legales aplicables, los pedidos y contratos de adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles, los contratos de arrendamiento de estos últimos y los de prestación de servicios celebrados por los órganos públicos.

La Ley General de Bienes Nacionales.- Facultaba a la hoy extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para ejercer el control, inspección y vigilancia de los bienes inmuebles federales y a revisar las operaciones inmobiliarias que realizaran las paraestatales.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.- Facultaba a la Procuraduría General de la República, y a la del Distrito Federal para recibir, de los funcionarios y empleados públicos que tomaran posesión o dejaran su cargo, una manifestación de sus bienes.

1.2.1.2 En materia de Responsabilidades

La Ley de Juárez de 1870, la de Porfirio Díaz de 1896, que regla mentaban el título IV de la Constitución de 1857, así como la Ley de Cárdenas y la propia Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, distinguían entre altos funcionarios y empleados de la Federación, contraviniendo al principio de igualdad ante la Ley, al establecer privilegios que daban lugar a procedimientos indebidos.

En dichas Leyes de responsabilidades, se hablaba de delitos y faltas oficiales que originaban discrepancias en los criterios de interpretación teórica, motivando confusiones en su aplicación, así como el propiciar que algunas responsabilidades quedaran impunes.

Los procedimientos establecidos por las propias Leyes mencionadas distinguían a los funcionarios que gozaran de fuero por los delitos y faltas oficiales, además de los delitos comunes que hubieren cometido, otorgando a las Camaras de Diputados el papel de la parte acusadora y la de Senadores el de el Gran Jurado de Sentencia, y en relación con los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero eran juzgados por un jurado popular de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito Federal.

La Ley de Cardenas y la de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados, establecían el "enriquecimiento inexplicable" que fue muy discutido por juristas, tanto por lo inexplicable que pueda resultar el enriquecimiento ilícito, como por la aplicabilidad que puede tener el término por si mismo.

1.2.1.3 En materia de fiscalización Paraestatal

La insuficiencia de normas relativas al control del Sector Paraestatal continuó a pesar de las disposiciones de la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal de 1976, y las reformas a los Artículos 90 y 91 de la Constitución General de la República, que pretendieron establecer un orden en dicho sector al incorpo-

rarlo legislativamente a la Administración Pública.

La Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en la mayoría de sus disposiciones había quedado derogada por otros ordenamientos y no respondía a un adecuado control de las empresas en las que el Estado venía siendo mayoritario o minoritario, de acuerdo con la Legislación mercantil.

De este modo se tenían órganos de gobierno heterogéneos, así como una gran dispersión de sus órganos de vigilancia, lo que no permitía conocer con oportunidad el correcto desarrollo de sus programas para poder evaluar en general los recursos económicos asignados para cada Sector.

1.2.2 Situación Político-jurídica actual

1.2.2.1 En materia de responsabilidades, fiscalización y evaluación

El régimen que existía de responsabilidades de los servidores públicos, no era adecuado a la realidad Nacional, por lo que el primer paso para adecuarlo fue la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional, sometido al H. Congreso de la Unión, en donde se propusieron nuevas bases de responsabilidad para dichos servidores públicos, de acuerdo con las demandas populares actuales.

El ordenamiento que reglamenta estas reformas Constitucionales es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el objeto de que los Servidores se comporten con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

El Título Cuarto Constitucional ahora señala que todos son servidores públicos sin importar cual sea su jerarquía o su función,

y en este sentido ha restablecido la igualdad ante la Ley.

Se establecieron tres procedimientos diferentes: El juicio Político, el juicio Penal y la responsabilidad administrativa, abandonando la denominación de delitos comunes y faltas oficiales.

Los servidores públicos que cometan algún delito podrán ser encausados por un juez ordinario, sujetándose a la Ley Penal como cualquier ciudadano, y para los servidores públicos con fuero, sin más requisito que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Las bases para prevenir y corregir la corrupción de los servidores públicos son las reformas al Título Cuarto Constitucional, el Código Penal, el Código Civil y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este sistema jurídico está integrado por cuatro modalidades de responsabilidades a saber:

1. La Responsabilidad Penal
2. La Responsabilidad Civil
3. La Responsabilidad sujeta a Leyes específicas
4. La Responsabilidad Política y Administrativa

Es indispensable la transparencia en el ejercicio de las facultades de los servidores públicos en todos los ámbitos de su actuación, conforme a un esquema unitario de control conferido a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, facultándose a esta dependencia para el fincamiento de responsabilidades.

Las dependencias de orientación y de apoyo global, son parte fundamental en la esquematización sectorial de la Secretaría de la Contraloría como dependencia globalizadora en materia de control, con facultades para normar y vigilar la operación de las unidades de control anteriormente disgregadas, con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la

Federación, no releva a las dependencias y entidades en materia de control y evaluación de sus recursos económicos, ya que a esta Secretaría corresponde el establecer la regulación que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control sobre bases uniformes.

Los instrumentos jurídicos básicos que utiliza la presente administración en el campo del control y evaluación se enumeran a continuación:

- El Título Cuarto de la Constitución General de la República, que regula las responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del ordenamiento anterior.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 32 bis atribuye a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las funciones de control, fiscalización, vigilancia, inspección y evaluación con carácter de dependencia globalizadora.
- El Título Décimo del Código Penal.
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento.
- La Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- La Ley General de Deuda Pública.
- La Ley de Obras Públicas y su reglamento.
- La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes.
- La Ley General de Bienes Nacionales.
- La Ley de Planeación.
- La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- Los acuerdos de sectorización de la Administración Pública Paraestatal.
- Los Convenios Unicos de Desarrollo.
- El Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- El Acuerdo del C. Secretario de la Contraloría General de la

Federación por el que se delega en los servidores públicos que se indican la facultad de autorizar la formulación, firma y presentación de denuncias y querellas.

- Acuerdo de Empresa Pública.
- Acuerdo de Simplificación Administrativa.

1.3 Objetivos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

La renovación moral de la sociedad, mediante el fortalecimiento de la acción política y social de la ciudadanía, revitalizando su actitud moral, lo cual implica la conducta intachable de los servidores públicos mediante la erradicación de la corrupción en todas sus manifestaciones en el sector público y promoviendo el proyecto Nacional en todos los sectores de la población.

Para responder a estas exigencias fue necesario reformar los órdenes jurídicos, a fin de prevenir y sancionar a los servidores públicos que con su conducta dañen a la Nación y sus instituciones. En este sentido se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entre otras modificaciones, y así vigilar el estricto cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, identificar responsabilidades administrativas y para aplicar las sanciones correspondientes, presentando al Ministerio Público las denuncias respectivas.

Mediante estos propósitos la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se convierte en el instrumento necesario para el correcto uso y transparencia de los recursos económicos de la sociedad, a través de un sistema de control y evaluación, en unión con los esfuerzos de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, estableciendo así, el primer esfuerzo de corresponsabilidad en aspectos de vigilancia y fiscalización.

La Ley Orgánica faculta a la Secretaría de la Contraloría para realizar evaluaciones de las Dependencias y Entidades, estable-

ciendo así el conducto legal para conocer la forma y la eficiencia con que se está utilizando el patrimonio de la Nación, ligando de este modo, la asignación de recursos públicos con los programas, subprogramas y metas gubernamentales.

A manera de resumen, los postulados generales que conforman los objetivos básicos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación son los siguientes (2):

1. Atender al estricto cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos en sus relaciones con la sociedad;
2. Vigilar el cumplimiento de los aspectos legales aplicables a la Gestión Pública;
3. Controlar, fiscalizar y evaluar la gestión del gasto público Federal en todas sus manifestaciones;
4. Identificar las responsabilidades administrativas, y
5. Imponer las sanciones que correspondan y, en su caso, hacer las denuncias respectivas ante el Ministerio Público, coadyuvando con éste en lo que resulte necesario.

2. La Secretaría de Programación y Presupuesto

2.1 Cronología de la Programación y Presupuestación (3)

1917 Promulgación de la Carta Magna, en la que los Constituyentes pugnan por el establecimiento de un Estado moderno más capacitado y más fuerte para dirigir, promover y reglamentar la actividad económica y el destino de la Nación.

En el mismo año, por Decreto del Congreso se conceden facultades al ramo de Hacienda, para ejercer las funciones reguladoras del Ejercicio Presupuestario, en tanto se promulgara la legislación normativa del funcionamiento de la Hacienda Pública.

1919 Se aprueba, por parte del Congreso Constituyente, la Ley de Egresos de la Federación.

1928 Se crea la Comisión del Presupuesto en la organización de la Secretaría de Hacienda, teniendo a su cargo, entre otras funciones, la de preparar y formular el Presupuesto Anual, así como revisar, aumentar o disminuir las previsiones del gasto.

1934 El 6 de enero se crea la Dirección General de Egresos, y en 1935 se publica la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación que constituyó el ordenamiento jurídico básico que reguló las funciones de esta Dirección, unidad que junto con la Dirección General de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia, constituyen el antecedente de lo que actualmente son las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectorial y Regional, y de Política Presupuestal.

1934-46 Se intenta imprimir mayor congruencia y consistencia a la planeación económica con la instrumentación de planes sexenales. Tal es el caso del de 1934-40 y 1941-46.

1947 Se crea la comisión nacional de inversiones que funcionó de un modo "formal" hasta 1953-54, período en el que tiene mayor intervención en la preparación del Plan de Inversiones para el Sector Público, en la administración comprendida de 1953-58.

1962 Se elabora el primer programa nacional de inversiones denominado Plan de Acción Inmediata, el cual constituye el siguiente intento por programar las inversiones del Sector Público, y elaborar estimaciones precisas para la programación de las inversiones del Sector Privado.

En esta época, el sistema de planeación se basa en los acuerdos presidenciales que obligan a todas las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a presentar, tanto sus programas de inversión, como sus programas de actividades anuales y por sexenio. Estos documentos se concentraban para su estudio y aprobación en la Secretaría de la Presidencia.

1964-70 Entra en vigor el "Programa del Sector Público" (4), y con base en éste, acuerdos presidenciales que obligaban a Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a presentar antes del 31 de agosto de cada año sus programas de inversiones para el siguiente ejercicio fiscal. Por medio de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (5), se definen las atribuciones de las Secretarías de Presidencia, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional en materia de fortalecimiento del proceso de planeación.

1970-76 Se instrumentan las bases para el reordenamiento de la Reforma Administrativa, la cual trae aparejada la implantación de la Técnica del Presupuesto por Programas, la que se encamina a la reordenación y racionalización de los recursos financieros del Sector Público Federal. En este mismo

período, y de acuerdo con la estrategia del Desarrollo Compartido, se incorpora en las políticas sectoriales la perspectiva regional.

PROBLEMÁTICA.- El gasto no se programaba objetiva y racionalmente con base en la prioridad de necesidades a corto y mediano plazos, puesto que su monto y conformación se dedicaban a solventar únicamente requerimientos de coyuntura y no de estructura. En consecuencia, los esfuerzos realizados en materia de planeación, no fueron encaminados completamente a hacer del gasto público el eje de las acciones que desarrolla el Estado, característica específica de una política de crecimiento y expansión.

1975 Se iniciaron las reformas y adecuaciones en la primera etapa de la implantación del presupuesto por programas, cuyos objetivos fueron los siguientes:

- Modificar el sistema tradicional de presupuestación, implementando los elementos de análisis y decisión suficientes para evaluar los beneficios y repercusiones del gasto Público.
- Convertir al presupuesto en un proceso de programación del gasto público, al derivar por medio de dicho presupuesto, los lineamientos provenientes de los planes nacionales de desarrollo económico y social.
- Hacer del presupuesto un instrumento eficiente y eficaz en la ejecución de acciones, a través del cumplimiento de los programas establecidos.

1976 Se publica a final de este año la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que pasan a constituir la base del proceso de programación y presupuestación y sustituyen a las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado y a la Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este mismo año se inician los esfuerzos para implantar la técnica del presupuesto por programas, al instrumentar el presupuesto denominado Orientación Programática, en la que se planteó relacionar la estructura programática con la organización administrativa, identificando los programas de cada ramo con los niveles de las Secretarías, Subsecretarías y Oficinas Mayores, y los subprogramas con las Direcciones Generales, los resultados fueron los siguientes:

- Se insertaron en el manejo presupuestario los elementos programáticos indispensables que permitieron sentar las bases de aplicación de la técnica de presupuesto por programas.
- Se sensibilizaron a todos los niveles, sobre las ventajas que aporta dicha técnica en relación a la racionalización de los recursos públicos.

LA META QUE SE PERSIGUE.- La evolución del presupuesto se ha fortalecido, pero su formulación continuó dándose en base a cifras y experiencias anteriores. Se perseguía como meta, que dicho presupuesto fuera congruente con el objeto del gasto para constituir el presupuesto en un parámetro para evaluar y controlar el gasto.

1977 Los esfuerzos en materia de presupuesto se encuadran en programas que integran el proceso de planeación-programación-presupuestación, y se establecen medidas para su cumplimiento además de asignar responsables.

A finales de 1976, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que se le otorgan facultades en materia de planeación, programación y presupuestación del gasto público Federal, y del desarrollo económico del país.

Se desarrollaron por vez primera los mecanismos de coordinación interinstitucionales, se sentaron las bases para la formulación de programas de corto y mediano plazos y se determinaron los rangos de gasto que obedecieron a la necesidad

de controlar el crecimiento de éste.

1978 Los logros alcanzados en materia de:

Programación Sectorial.- Se detectó la problemática real de cada sector, por medio de una mejor interpretación cuantitativa y cualitativa de su actividad, así como la proyección de los objetivos sectoriales a largo plazo.

Presupuestación.- Se desarrolló la metodología de análisis de los anteproyectos de presupuesto; se efectuó una mayor racionalización en la asignación de recursos y en la jerarquización de programas y proyectos; se armonizaron los programas-presupuesto institucionales con las acciones de largo y mediano plazos, y se obtuvo mayor congruencia entre objetivos y metas del sector público Federal.

1979 A principio de este año se revisa y ajusta el Programa Quinquenal del Sector Público (1978-82), el cual constituye el primer avance para programar las acciones y gastos de la administración pública Federal.

1980 El Programa Quinquenal del Sector Público constituye el antecedente y plataforma para el diseño e instrumentación del Programa de Acción del Sector Público, el que a su vez es el fundamento del Sistema Nacional de Planeación, el cual constituye la perspectiva de mediano y largo plazos, de la planeación a nivel global, sectorial y regional.

Se promulga el Plan Global de Desarrollo, cuya instrumentación se apoyó en el Programa de Acción del Sector Público, como medida para respaldar el desarrollo del Sistema Nacional de Planeación.

PROBLEMATICA.- Se encuentran determinados los mecanismos de coordinación y características metodológicas con las que

se inicia la regulación de las acciones de este período, pero sin profundidad de análisis y con bases poco sólidas.

1981 Se propone la revisión y ampliación del Programa de Acción del Sector Público para 1981, con base en la experiencia de 1980, por lo que se incorpora a éste, una estrategia para el desarrollo tendiente a dar continuidad operativa al Plan Global de Desarrollo, situando a dicho Programa a un nivel de análisis programático en la estimación de recursos para los programas y proyectos del sector público.

PROBLEMÁTICA.- El programa no logró mejorar la vinculación y continuidad entre la programación de mediano plazo y la presupuestación de corto plazo, así como tampoco logró vincular y hacer congruentes los objetivos y directrices del Plan Global de Desarrollo con los objetivos y estrategias específicas del presupuesto.

1982 La metodología del Plan Global de Desarrollo se orienta al manejo integral y congruente de los instrumentos de política económica, además se pretendió que el Plan propiciara la continuidad de las acciones entre el sexenio 1976-82, y el actual, sin embargo, este intento no se logró concretar en su totalidad.

1983 Se procedió al diseño de nuevos instrumentos y estrategias para enfrentar la crisis, una de las cuales fue la participación activa de la población, por medio de la consulta popular, instrumentando los Foros de Consulta Popular (6).

1984 A partir de los Programas de Mediano Plazo, se visualizan las metas y acciones de corto plazo correspondientes a este año, de modo que dichos Programas constituyeron el insumo básico para la elaboración de los Programas Operativos Anuales.

Se implantó el Programa de Simplificación Administrativa, cuya orientación es la de hacer más fluido el ejercicio del

gasto público con base en la Descentralización, Desconcentración y Modernización de los sistemas a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

PROBLEMÁTICA.- Agudo congestionamiento de trámites y normas para el manejo del presupuesto; eliminación de solicitudes de información para la Secretaría de Programación y Presupuesto en el ejercicio y control del gasto, y la necesidad de fortalecer el esquema sectorial con la descentralización y decisiones coordinadas.

1985 En este año se efectuó una vinculación entre los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, enfatizando aspectos como el de imprimir mayor precisión al programa de gasto y de inversiones del Sector Público a mediano plazo apoyando, para este efecto, el fortalecimiento institucional de la Comisión Gasto-Financiamiento (7).

Para fortalecer las acciones tendientes al desarrollo regional más equilibrado y de esta forma robustecer al gobierno en Estados y municipios, se instrumentó el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, que a partir del mes de Septiembre, fue aplicado en algunas dependencias como las Secretarías de Pesca y Marina. En el ámbito interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la descentralización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, así como por el fortalecimiento de las Delegaciones Regionales de la misma.

Se estableció un sistema integral de seguimiento del gasto que permitió sentar las bases para vigilar la aplicación de la normatividad señalada en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en el Presupuesto de Egresos Federales de este año.

3. La Contraloría Interna de la Secretaría de Programación y Presupuesto

3.1 Marco Jurídico

A raíz del Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1982, es necesario adecuar, de conformidad con los criterios globalizados por los que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a los órganos de control interno que venían operando con anterioridad a la administración actual y crearlos para los casos en los que no existían.

Para el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que fue la Dirección General de Auditoría, toma el carácter de Contraloría Interna por el Reglamento Interior de dicha Dependencia, publicado el 25 de enero de 1983.

3.2 Atribuciones

Las atribuciones que se exponen a continuación, fueron asignadas a la Contraloría Interna tomando como premisa fundamental la de garantizar un adecuado control en la Secretaría de Programación y Presupuesto (8).

Las normas sobre control y fiscalización que emite la Secretaría de la Contraloría deben ser apoyadas, instrumentando normas complementarias en su ámbito de competencia.

Para coadyuvar en el logro de los objetivos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Contraloría Interna debe realizar por sí o a iniciativa de la Secretaría de la Contraloría, auditorías y revisiones sobre la observancia de normas, razonabilidad de la información financiera y sobre procedimientos en general.

La participación en el seguimiento de los programas de trabajo

de la Secretaría, es una atribución de gran importancia puesto que, antes de la reducción del tamaño del sector público, esta participación se realizaba en forma selectiva. Después de dicha reducción, la Unidad de Control de Gestión, es fusionada con la Contraloría Interna, lo que origina que dicha actividad se lleve a cabo en forma integral.

La imposición de sanciones, por acuerdo con el Titular de la Secretaría, derivadas de responsabilidades administrativas, o turnar a la Secretaría de la Contraloría las que correspondan conforme a la Ley.

Dar atención y resolver las quejas y denuncias en contra de los servidores públicos de la Secretaría, de conformidad con la Ley de Responsabilidades y los demás ordenamientos aplicables.

Una de las responsabilidades encomendadas por la Secretaría de la Contraloría, es la instrumentación de un Sistema de Control Interno que apoye al Titular de la Dependencia en la toma de decisiones, y que es materia de esta propuesta.

3.3 Concepción Estructural

Las Contralorías Internas no guardan necesariamente el mismo patrón de organización, puesto que es debido al tamaño y funciones de la Dependencia o Entidad, como se estructuran dichas unidades de Control. Sin embargo, en los órganos de control interno como es el de la Secretaría de Programación y Presupuesto, existe una estructura que está dispuesta para resaltar la eficaz salvaguarda de los activos, verificar la confiabilidad y exactitud de la información, promover la eficiencia operacional, que las funciones de cada área o unidad administrativa se lleven a cabo de acuerdo con las normas aplicables y el seguimiento y verificación del cumplimiento de los programas de trabajo de la Secretaría.

La Contraloría Interna es un área de apoyo para la Secretaría, que depende directamente del Titular de la misma, y está inte-

grada por las Direcciones de Auditoría, de Evaluación, de Instrumentación del Control, de Responsabilidades y Sanciones, de Control de Gestión y de Información y Análisis.

La estructura funcional de esta Contraloría Interna está orientada para evaluar el control interno de toda la Secretaría; contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación; promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros; promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para que las acciones se lleven a cabo con la más estricta disciplina y austeridad, y prevenir y combatir la corrupción, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia.

3.4 Marco de Actuación

En apoyo al Titular de la Secretaría, la Contraloría Interna debe coadyuvar a incrementar la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus atribuciones, lo que implica un conocimiento permanentemente actualizado de las acciones realizadas y las programadas, tanto en el ámbito interno, como en el desarrollo de sus responsabilidades como coordinador sectorial (9).

Esto significa el mantener un intercambio constante de información, tanto con los responsables de la operación en el ámbito de la Secretaría, como con las Contralorías Internas o sus equivalentes en las Entidades coordinadas por la misma, de modo tal que el sistema de información que se instrumenta con dichos órganos de control, se lleve a cabo en términos participativos y complementarios, sin que ello represente el establecer una relación jerárquica.

De las acciones que debe desarrollar la Contraloría Interna se encuentra la de estudiar la forma en que se aplican los planes, políticas, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos, y demás instrumentos de control y evaluación, para dar como resultado los aspectos más representativos de la efectividad

de los controles y del servidor público que lo aplica, y al cual le es aplicado, coadyuvando a incrementar la efectividad en las acciones.

En el ámbito interno, como en el externo, el cumplimiento de los objetivos de la Contraloría Interna debe desarrollarse con la más absoluta neutralidad para asegurar que las funciones de vigilancia y comprobación se lleven a cabo con objetividad e imparcialidad. Esto implica el mantener completa independencia de las acciones que por su naturaleza deben ser sujetas a vigilancia y fiscalización, es decir, funciones de tipo operativo.

Es de esta forma como el Poder Ejecutivo institucionaliza el compromiso adquirido ante la sociedad para atender la necesidad de fortalecer los instrumentos y mecanismos de control y evaluación del aparato público.

4. Los sistemas de control en el Sector Público

4.1 El Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental

4.1.1 Origen

Al crecer la complejidad de los fenómenos sociales y económicos del país, ha tomado mayor importancia la participación del Estado en la promoción del Desarrollo Nacional. Por ello es que la administración pública significa el esfuerzo de organización del Estado para conducir los procesos políticos de la sociedad, a partir de los intereses básicos de los grupos sociales mediante los órganos técnicos y administrativos que lo integran.

El sector público plantea entonces el establecer un orden de sus actividades a partir de dos importantes instrumentos:

1. La consolidación del Sistema Nacional de Planeación, y
2. La integración del Sistema [Integral] de Control y Evaluación Gubernamental.

El ser congruentes con el desarrollo que se desea, y las acciones que se efectúan, y por otra parte, el asegurarse de lo que estamos logrando, además de establecer las acciones correctivas sobre el proceso es como se interpreta el párrafo anterior.

Se pretende entonces, con este cuadro integrador del control, que exista mayor exactitud en la aplicación de las decisiones de política económica y social, a través de la prevención de conductas corruptas y el uso indebido de los recursos que pertenecen a la Nación.

Con antelación a la instrumentación de la Secretaría de la Contraloría, las fases del proceso de control de la administración pública denominadas control preventivo, fiscalizador y sancionador, estuvieron repartidas en cuatro Secretarías de Estado: Hacienda, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Asentamientos Humanos (10).

En la estrategia actual, las contralorías internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública tienen a su cargo, en materia de control preventivo, la permanente revisión en la aplicación de las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

En materia de fiscalización se tienen las revisiones, evaluaciones y auditorías de tipo financiero, operacional, de resultados, y éstas pueden ser de tipo interno como externo, de gran importancia para efectuar un adecuado control en el Sector Público (11) y son la parte operativa del control fiscalizador. Es responsabilidad de las contralorías internas el cumplir y hacer cumplir el marco normativo en materia de control, vigilancia, fiscalización y legalidad.

Por último, el control sancionador que se aplica para los casos de infracciones a las normas, hace necesario instrumentar un sistema de información que permita detectar dichas infracciones, por lo que se cuenta con los resultados de auditorías y revisiones, la información resultante de los controles establecidos en la operación y el sistema de módulos de quejas y denuncias, éstos últimos adscritos a las contralorías internas, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

4.1.2 Facultades

La planeación es indispensable para mejorar los servicios que están a cargo del Estado, la productividad de la empresa pública y el incremento de la eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos Nacionales, todo esto, para poder concebir el desarrollo en México.

Ocupa singular importancia el control del ejercicio de la función administrativa, para lo cual resulta necesario sistematizar sus actividades y funciones de modo que sea mejorado cada uno de los sectores económicos que conforman en conjunto, el sistema económico integral.

A través del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, será posible calificar el desarrollo de planes y programas, para confirmar, determinar y operar ajustes, así como para corregir, reformar, actualizar y apoyar los mismos, de modo que dichos planes y programas puedan adquirir la dinámica requerida a la cambiante realidad social.

Desde estos planteamientos, las facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en relación con el Sistema son las siguientes (12):

4.1.2.1 Normativas

1. Planear, organizar y coordinar el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental;
2. Emitir juicios acerca de las normas que emitan las entidades gubernamentales y sus ámbitos de aplicación;
3. Expedir las normas necesarias para regular el funcionamiento de los controles de la Administración Pública Federal, en sus ámbitos interno y externo, y
4. Aprobar y supervisar las normas que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en materia de control y fiscalización.

4.1.2.2 De vigilancia

1. Inspeccionar el ejercicio del gasto público Federal y su congruencia con su presupuesto de egresos;
2. Vigilar que sean acatadas las normas que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en materia de control y fiscalización, así como establecer las bases generales para realizar auditorías;
3. Realizar auditorías sobre planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y sobre valores del dominio privado de la Federación. Todo esto, en base a los indicadores del propio Sistema, y a petición de los interesados;
4. Revisar el cumplimiento de la normatividad aplicable a obras públicas y adquisiciones;

5. Efectuar evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, y
6. Controlar y verificar las manifestaciones del patrimonio de los servidores públicos.

4.1.2.3 Sancionatorias

1. Conocer, mediante el sistema de quejas y denuncias, e investigar los actos, omisiones o conductas dolosas de los servidores públicos, para deslindar responsabilidades, aplicar las sanciones correspondientes en los términos de la Ley, y presentar las denuncias a que hubiere lugar ante el Ministerio Público.

4.1.3 La función de los comisarios y delegados

Los comisarios y los delegados son un nivel más de la función integradora del sistema de control en el sector público, los primeros, encuadrados en las Dependencias coordinadoras de sector, y los segundos en las Entidades coordinadas.

Las actividades que realizan los comisarios y los delegados son de tipo rutinario en las Entidades y Dependencias, sobre aspectos que son responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y aspectos prioritarios de la gestión y el desarrollo Nacional.

Las actividades de tipo rutinario, en el ámbito interno de la actuación de los comisarios y delegados, se refiere a aspectos como son la vigilancia de la legalidad en las actividades que se desarrollan, la evaluación de los proyectos de programas y presupuestos, su desempeño, y aspectos de planeación estratégica, entre otros. Evalúa dichos aspectos rutinarios para proponer mejoras. En el ámbito externo, se refiere a las actividades relativas a concertar propuestas de mejora con los responsables, tomando en consideración la institución en su conjunto.

Las actividades que efectúan los comisarios y delegados, que son

responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se encuadran en la gestión gubernamental y se concretan en labores de vigilancia y evaluación de disposiciones aplicables a la Dependencia o Entidad de que se trate, su sistema de planeación y de la información que alimentará al Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental.

En aspectos prioritarios de la gestión del desarrollo Nacional, su actividad debe aportar elementos de juicio que coadyuven a corregir las políticas económicas de tipo Sectorial, así como a la problemática de generación de divisas, aspectos inflacionarios y generación de empleo, entre otros, lo que permitirá efectuar acciones intersectoriales coordinadas.

El proceso de evaluación de la gestión pública se realiza en tres niveles; en primer lugar, el nivel institucional, producto de la acción de los comisarios y delegados; en segundo, está la acción coordinada del Comisario y los Delegados de cada sector, y en tercer término, el nivel intersectorial que es el resultado de conjuntar los productos de los comisarios y delegados por cada sector.

4.1.4 El control en Estados y Municipios

Para alcanzar los postulados de gobierno existe el apoyo fundamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto, además de las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Este apoyo se desarrolla en una articulación de programas que se apoyan en instrumentos como son las vertientes obligatoria, coordinada, inducida y concertada.

Para el caso que nos ocupa, la vertiente de coordinación es la que permite el desarrollo de las actividades de las dependencias y entidades con los Estados de la República, en materia de promoción de la planeación del desarrollo Nacional, la descentralización de la vida Nacional, y el fortalecimiento municipal.

Esta vertiente tiene su expresión jurídica, administrativa, programática y financiera en el Convenio Unico de Desarrollo, el cual constituye un esfuerzo por integrar a los Estados en el desarrollo Nacional.

4.1.4.1 El Convenio Unico de Desarrollo

Los principales avances de los Convenios Unicos de Desarrollo son los que se exponen a continuación:

- Las dependencias y entidades adquieren el compromiso de informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre sus inversiones contenidas en sus programas de alcance Estatal.
- Los estados y municipios adquieren el compromiso de elaborar programas operativos anuales, que definan las políticas, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo a nivel Estatal.
- La elaboración de programas prioritarios de desarrollo, los que en coordinación con el Ejecutivo Federal, deben dar solución a los principales problemas que enfrentan Estados y Municipios, así como los programas estratégicos para reordenar las actividades económicas del territorio Nacional.
- Los Convenios Unicos de Desarrollo crean nuevas posibilidades al permitir la programación del desarrollo por regiones, que permite una mayor integralidad entre programas que abarcan varios Estados.
- Para vigilar y fiscalizar los recursos federales que se canalicen a los Estados, los ejecutivos Federal y Estatales, a través de los Convenios Unicos de Desarrollo, establecen el compromiso de crear los Sistemas Estatales de Control, que permitirán alimentar al propio Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, con información relevante tanto de su gestión, como de sus actividades programático-presupuestales.

4.1.4.2 El Sistema Estatal de Control

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en apoyo a la tesis de la descentralización de la vida Nacional, y en el principio de la renovación moral de la sociedad, es la encargada de establecer el Sistema Estatal de Control, para dar integralidad a las políticas y acciones en los ámbitos federal, Estatal y Municipal.

Los objetivos que pretende este control coordinado con los Estados y Municipios son los siguientes:

- Implantar instrumentos de control y procedimientos que permitan cumplir con eficiencia y eficacia los compromisos establecidos en el ámbito Estatal y Municipal.
- Implantar políticas y normas de control, evaluación y fiscalización, que permitan un correcto ejercicio de los recursos patrimoniales de la sociedad y el logro de los objetivos establecidos.
- Vigilar la correcta aplicación de las normas que regulen el funcionamiento de los procedimientos de control para la correcta aplicación de los recursos federales en los gobiernos locales.
- Establecer los procedimientos y canales adecuados para que, con apego a la Ley, sean recibidas, tramitadas y resueltas las quejas y denuncias presentadas contra servidores públicos a nivel estatal y municipal. Asimismo, promover la participación de la ciudadanía en general para detectar irregularidades derivadas de los servicios y compromisos contraídos con la sociedad.

Este sistema de control aplicado a cada Estado y Municipio tendrá un carácter preventivo apoyado en el control de gestión de la actividad pública y permitirá la participación directa tanto de gobernantes, como de los beneficiarios de las acciones del gobierno en apoyo a los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal.

4.1.5 El control de la Empresa Pública

Es prioritario el interés de la administración actual, en que la

empresa pública se transforme en un recurso efectivo de la política de desarrollo. En este sentido, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se enfrenta a los planteamientos siguientes para darle funcionalidad al control descentralizado:

- Son necesarias algunas medidas a nivel central como son la creación de instrumentos adecuados de planificación, coordinación y control aplicable a la empresa pública, para que un modelo descentralizado dé los resultados esperados.
- Los órganos centrales deben desarrollar aspectos organizacionales de asesoramiento especializado en todas las posibles aplicaciones del control y por sector de actuación.
- Deben ser intensificados los esfuerzos para formar ejecutivos y directivos de alto nivel, con capacidad de decidir y por tanto de asumir responsabilidades. Lo anterior, como consecuencia natural de la descentralización de la vida Nacional, ya que esto va aparejado con la creación de estructuras divisionales de alta dirección, en proporción directa con la descentralización.
- Los lineamientos deben ser generales y tendientes a orientar de manera uniforme, las acciones descentralizadas por parte de cada titular, de modo que permita, con ciertos márgenes de independencia, la elaboración de políticas específicas congruentes con los criterios del desarrollo Nacional.

De entre las acciones que se han realizado, tendientes a fortalecer el control, se puede decir que la reforma administrativa constituyó un importante paso para ejercer un control sistemático de las entidades paraestatales al agruparlas por sectores. No obstante, la estructura y funcionamiento de las coordinadoras de sector se destinó básicamente al control financiero-presupuestal de las entidades, desatendiendo sus objetivos y funciones operativas. Asimismo, la carencia de normatividad o la poca existente, no contaba con la precisión necesaria para permitir una adecuada toma de decisiones, en función del interés de la institución, así como para la economía.

Otros problemas para el adecuado control de la empresa pública son la incapacidad de mando y la falta de autoridad técnica de las coordinadoras de sector; una asignación sectorial inadecuada en algunos casos, que repercutió en la incapacidad de coordinar sectorialmente; se impide la aplicación de criterios de rentabilidad, lo que no permite un manejo económico autosuficiente; los aspectos de control y evaluación se enfocaron a cuestiones de tipo presupuestal, dejando a un lado otros aspectos prioritarios, entre otros.

Los objetivos que se pretenden alcanzar son el establecimiento de programas de desarrollo estratégico para la entidad paraestatal, los que al encuadrar a la empresa, tanto en el contexto del sector como en una dinámica de corto y mediano plazos, permitirá mayor precisión en las condiciones y apoyar para su desarrollo a nivel institucional; el diseño y operación de mecanismos específicos de información y evaluación tanto para alimentar el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, como para el ámbito decisional de la empresa pública.

Es importante señalar que la introducción del criterio de rentabilidad en la empresa pública es otro factor a considerar ya sea en el control operacional, como en los aspectos programático-presupuestales, de modo que sea viable la constitución de parámetros para decidir en cada época el universo deseable de operación del sector público.

5. El Sistema Integrado de Control de la Secretaría de Programación y Presupuesto

5.1 Antecedentes

El antecedente del Sistema Integrado de Control de la Secretaría de Programación y Presupuesto es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, puesto que al pretender ésta modernizar y dar integralidad a los controles que operan en la administración pública Federal, hace necesaria la creación de instrumentos como es el sistema de referencia, en apoyo a sus actividades sustantivas.

En el ámbito de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Sistema en cuestión pretende coadyuvar en la "Renovación Moral" así como en la "Planeación Democrática". De este último postulado de Gobierno, se derivan los propósitos políticos de la administración actual, de modo que las estructuras que conforman el Estado, se sometan a la constante evolución que dicta la economía, la política y la sociedad.

Para que lo anterior sea viable, es necesario exigir al servidor público la corresponsabilidad y el compromiso en el desempeño de sus funciones, de modo que el producto de un adecuado control en el sector Programación y Presupuesto, así como en las restantes cabezas de sector, dé como resultado la desburocratización, honradez, disciplina, transparencia y efectividad en las acciones.

Con posterioridad, la creación de la Contraloría Interna de la Secretaría de Programación y Presupuesto (13), hace necesario el funcionamiento de dicho órgano de control a semejanza de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero circunscrito al ámbito de la programación y presupuestación, de modo que proporcione información veraz y oportuna al Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, al instrumentar y operar el Sistema Integrado de Control de esta Dependencia.

5.2 Facultades

La Contraloría Interna de esta dependencia está facultada para contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación que operan en las diversas unidades administrativas de esta Secretaría, mediante la información proporcionada por las mismas unidades, así como por la información obtenida por la Contraloría Interna en cada intervención. Dicha información debe ser procesada adecuadamente para la toma de decisiones, tanto internas como externas.

La promoción de la racionalidad en el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales, utilizando los mismos medios de información.

La prevención y el combate a la corrupción en sus diversas manifestaciones, mediante la información derivada de las intervenciones de la Contraloría, así como por las denuncias y quejas presentadas por el público en general.

5.3 Funciones

Las funciones que están a cargo de dicho sistema, son básicamente las de analizar sistemáticamente la información derivada de cada área que integra a la Contraloría Interna como a continuación se expone.

5.3.1 Dirección de Instrumentación del Control y Operación Administrativa

Esta Dirección, apoyada en su estructura orgánica, tiene a su cargo tanto el diseño como el control del Sistema Integral de Control. Para llevar a cabo estas funciones, esta área cuenta con un sistema de información operando con las Direcciones restantes de la Contraloría Interna, de modo que, adecuándose a una estandarización de la información, dichas Direcciones aporten los elementos indispensables sobre la información de relevancia que deba ser informada a la Secretaría de la Contraloría.

Entre los productos que debe desarrollar esta Dirección, y que a su vez deben alimentar al Sistema Integrado de Control, se encuentran los siguientes (14):

- A través de revisiones, verificar la confiabilidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, financieros y materiales de la Secretaría, mediante el análisis de los mecanismos y procedimientos de control establecidos en las diversas áreas de esta Dependencia.
- La verificación de la correcta utilización de los fondos y valores que son propiedad o que están al cuidado de la Secretaría.
- La permanente vigilancia del cumplimiento de la normatividad jurídico-administrativa en las diversas áreas y unidades administrativas de la Secretaría.
- La confiabilidad de los mecanismos de control en los procedimientos de la multicitada Secretaría, así como la verificación física de dichos procedimientos para determinar la calidad de las operaciones y lo adecuado de los controles descritos y ejecutados.

5.3.2 Dirección de Evaluación Administrativa

Esta Dirección, mediante la adecuada selección de las áreas y unidades administrativas, debe alimentar al sistema con el siguiente producto:

- A través de evaluaciones de tipo administrativo, vigilar que la normatividad relativa a aspectos de planeación, programación, organización, administración y procedimientos, interactúe con altos grados de eficiencia y productividad.

5.3.3 Dirección de Auditoría

La estructura de esta Dirección está dispuesta para intervenir tanto en las unidades administrativas de la Secretaría, como en sus órganos desconcentrados y delegaciones regionales, lo que

permite que los productos que se describen a continuación, le proporcionen un nivel más amplio de información al Sistema Integrado de Control.

- Realizar auditorías, revisiones e inspecciones para verificar la razonabilidad de la información financiera, la observancia de normas jurídicas, así como de las normas de la administración interna en general.

5.3.4 Dirección de Responsabilidades y Sanciones

- Dirigir el Sistema de quejas y denuncias que permitirá realizar los ajustes necesarios al Sistema Integrado de Control.
- Efectuar el seguimiento del ejercicio presupuestal para que se realice con eficacia y eficiencia, permitiendo alimentar al Sistema Integral de Control en la materia.

5.3.5 Dirección de Control de Gestión

Las actividades que desarrolla esta Dirección son de primordial importancia en la operación del Sistema Integrado de Control, ya que el desarrollo de sus actividades es indiscriminado a todas las áreas y unidades administrativas de la Secretaría, dichas funciones se pueden resumir en los siguientes puntos (15):

- Promoción e integración del Programa de Trabajo de la Secretaría, así como su seguimiento y permanente actualización.
- Control y seguimiento de las acciones encaminadas al cumplimiento de las instrucciones derivadas de acuerdos presidenciales, así como de acuerdos de carácter interno.
- Elaboración de informes y memorias anuales de la Secretaría.
- Actividades de apoyo a la organización de la Secretaría; comparecencias del Secretario del Ramo; presentación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y diversas presentaciones del Secretario.

5.3.6 Dirección de Información y Análisis

- El diseño y operación de todos los sistemas mecanizados de apoyo técnico a la Contraloría Interna.

5.4 Ambito de aplicación

5.4.1 Secretaría de Programación y Presupuesto

A continuación se exponen las áreas y unidades administrativas que integran a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con su correspondiente clasificación organizacional (16):

1. Secretaría de Programación y Presupuesto

1.1 Contraloría Interna

1.2 Dirección General de Asuntos Jurídicos

1.3 Dirección General de Comunicación Social

- Organismos Sectorizados (17)

2. Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal

2.1 Dirección General de Política Económica y Social

2.2 Dirección General de Política Presupuestal

2.3 Dirección General de Contabilidad Gubernamental

2.4 Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles

2.5 Dirección General del Servicio Civil

3. Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios

3.1 Dirección General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial

3.2 Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios

4. Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural

4.1 Dirección General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural

4.2 Dirección General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Rural Integral

4.3 Centro de Investigación para el Desarrollo Rural Integral

5. Subsecretaría de Desarrollo Regional

- 5.1 Dirección General de Delegaciones
- 5.2 Dirección General de Programación y Presupuesto Regional
- 5.3 Dirección General de Descentralización para el Desarrollo Regional
- 5.4 Delegaciones Regionales (18)
- 6. Oficialía Mayor
 - 6.1 Dirección General de Programación, Organización y Presupues to
 - 6.2 Dirección General de Personal
 - 6.3 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Genera les
- 7. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
 - 7.1 Dirección General de Estadística
 - 7.2 Dirección General de Geografía
 - 7.3 Dirección General de Integración y Análisis de la Información
 - 7.4 Dirección General de Política Informática
 - 7.5 Direcciones Regionales (19)

5.4.2 Organos Coordinados por el Sector Programación y Presupuesto

Las actividades que desarrolla la Secretaría de Programación y Presupuesto, como se vio en los apartados anteriores, están suje tas a control, evaluación, fiscalización y seguimiento por parte de la Contraloría Interna. Las actividades que desarrolla esta Secretaría como dependencia coordinadora de sector también están sujetas a las actividades de la Contraloría Interna.

Es en materia de coordinación de la información que debe proce- sar la Contraloría Interna, lo que hace que el producto del tra- bajo de los Delegados en las entidades del Sector Público, no sea duplicado en ningún momento. A continuación se detallan los órga- nos coordinados por el Sector Programación y Presupuesto, con su correspondiente clave programática presupuestal (20).

25070 Centro de Ecodesarrollo, A.C. (21-b)

25075 Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárde- nas, A.C. (21-b)

- 25080 Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C. (21-a)
- 25085 Centro de Investigación en Matemáticas, A.C. (21-b)
- 25090 Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C. (21-b)
- 25095 Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica del Estado de Querétaro, A.C. (21-b)
- 25100 Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica del Estado de Chihuahua, A.C. (21-b)
- 25110 Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica del Estado de Guanajuato, A.C. (21-b)
- 25120 Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica del Estado de Oaxaca, A.C. (21-b)
- 25130 Centro de Investigaciones Biológicas de Baja California Sur, A.C. (21-b)
- 25135 Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán, A.C. (21-b)
- 25140 Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste (21-a)
- 25145 Centro de Investigaciones en Óptica, A.C. (21-b)
- 25150 Centro de Investigaciones en Química Aplicada (21-a)
- 25155 Centro Mexicano de Desarrollo e Investigación Farmacéutica, A.C. (21-b)
- 25160 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (21-a)
- 25240 Fondo de Información y Documentación para la Industria (21-c)
- 25260 Instituto de Ecología, A.C. (21-b)
- 25270 Instituto Mexicano de Investigaciones en Manufacturas Metal-Mecánicas, A.C. (21-b)
- 25280 Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos (21-a)
- 25440 Servicios Centrales de Instrumentación y Laboratorios, A.C. (21-b)

6. Notas

- (1) Plan Nacional de Desarrollo pp 20, 24-27.
- (2) Ver Estructura de la Contraloría...
- (3) Ver Antecedentes de la Programación...
- (4) Denominado Plan de Desarrollo Económico y Social, elaborado en 1965 por la Secretaría de la Presidencia.
- (5) Aprobada el 29 de diciembre de 1970 y publicada en el Diario Oficial de la Federación dos días después.
- (6) Ver punto 1.1 de este Capítulo
- (7) Ver Programa de Trabajo 1985.
- (8) Ver Manual de Organización Específico de la Contraloría Interna.
- (9) Ver Marco de Actuación...
- (10) Ver Revista de Administración Pública...
- (11) Ver Segundo Capítulo punto 1.2.2.
- (12) Ver Revista de Administración Pública...
- (13) Ver punto 3 de este Capítulo.
- (14) Ver Manual de Organización Específico de la Contraloría Interna.
- (15) Ver Peña Martínez, Olga E. El Sistema Interno de...
- (16) Ver Organogramas Estructurales.
- (17) Ver punto 5.4.2 de este Capítulo.
- (18) Los números organizacionales por Delegación Regional van desde 5401 hasta el 5431 por cada Estado de la República.
- (19) Actualmente se encuentran en operación diez Direcciones Regionales del Instituto, manejándose por el criterio de zonas económicas y zonas geográficas.
- (20) Catálogos para la Programación Presupuestaria...
- (21) a) Organismo Descentralizado
b) Empresa de Participación Estatal Mayoritaria
c) Fideicomiso.

7. Bibliografía

- ANTECEDENTES DE LA PROGRAMACION PRESUPUESTACION EN MEXICO (1917-1984) Y SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL (COSEFF).- Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Contraloría Interna; Dirección General de Control Sectorial, 1985.
- CATALOGOS PARA LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA 1986.- SPP; Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal, 1985.
- DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- D.O.F. 29-XII-82.
- ESTRUCTURA DE LA CONTRALORIA.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1983.
- MANUAL DE ORGANIZACION ESPECIFICO DE LA CONTRALORIA INTERNA.- SPP, 1985.
- MANUAL GENERAL DE FISCALIZACION.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1982.
- MARCO DE ACTUACION DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- SCGF, Subsecretaría B.- Dirección General de Control, 1983.
- Montaña Resa, Eduardo.- CONTROL INTERNO.- SPP, Panel de Integración de los Servidores Públicos, 1983.
- ORGANOGRAMAS ESTRUCTURALES.- SPP; Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; Dirección de Organización, 1985.
- Peña Martínez, Olga E.- EL SISTEMA INTERNO DE CONTROL DE GESTION.- SPP; Panel de Integración de los Servidores Públicos, 1983.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.- SPP; Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, 1983.

- PROGRAMA ANUAL DE AUDITORIA.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1983.
- PROYECTO DEL SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL DE LA DEPENDENCIA.- SPP; Contraloría Interna, 1985.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.- D.O.F. 28-I-83.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- D.O.F. 29-VII-85.
- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA.- Instituto Nacional de Administración Pública.- Ed. INAP enero-junio (57-58), 1984.

INDICE DEL CAPITULO SEGUNDO

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

- 1. Elementos Conceptuales , 50
 - 1.1 El Sistema , 50
 - 1.1.1 Conceptuación , 50
 - 1.1.2 Componentes básicos , 51
 - 1.1.2.1 El objetivo , 51
 - 1.1.2.2 Los elementos , 52
 - 1.1.3 Clasificación , 52
 - 1.2 El Control , 54
 - 1.2.1 Conceptuación , 54
 - 1.2.2 Componentes básicos , 54
 - 1.2.3 Clasificación , 55
 - 1.2.3.1 Ambito , 55
 - 1.2.3.1.1 Interno , 56
 - 1.2.3.1.2 Externo , 57
 - 1.2.3.2 Tipo , 57
 - 1.2.3.2.1 Financiero , 57
 - 1.2.3.2.2 Operacional , 57
 - 1.2.3.2.3 Resultado de Programas , 58
 - 1.2.3.2.4 Legalidad , 58
 - 1.2.3.3 Contexto , 59
 - 1.2.3.4 Aplicación , 59
 - 1.3 La Información , 60
 - 1.3.1 Conceptuación , 60
 - 1.3.2 Componentes básicos , 60
 - 1.4 La Programación-presupuestación , 62
 - 1.4.1 Conceptuación , 62
 - 1.4.1.1 El Plan , 62
 - 1.4.1.2 El Presupuesto , 62
 - 1.4.1.3 El Programa , 63
 - 1.4.1.4 Los Instrumentos , 64
 - 1.4.1.4.1 Para asignar , 64
 - 1.4.1.4.2 Para operar , 64
 - 1.4.1.4.3 Para medir , 65
 - 1.4.1.4.4 Modalidades , 66

1.4.2	Clasificación ,	66
1.4.2.1	El Plan ,	67
1.4.2.2	El Presupuesto ,	67
1.4.2.3	El Programa ,	70
1.5	El Sistema Integral de Control ,	71
1.5.1	Conceptuación ,	71
1.5.1.1	El Problema ,	71
1.5.1.2	El Modelo ,	72
1.5.1.3	El Optimo ,	72
1.5.1.4	Otros Conceptos ,	73
1.5.2	Componentes Básicos ,	74
1.5.2.1	El Problema ,	74
1.5.2.2	El Modelo ,	74
1.5.2.3	El Optimo ,	75
2.	Elementos Metodológicos ,	76
2.1	El Sistema ,	76
2.1.1	Metodología de Análisis de Sistemas ,	76
2.1.2	Metodología de Diseño de Sistemas ,	77
2.1.2.1	Metodología de Implantación ,	79
2.2	El Control ,	81
2.2.1	Metodología de Planeación de la Auditoría ,	81
2.2.2	Metodología de Supervisión y Ejecución de la Auditoría ,	82
2.2.3	Metodología de Estudio y Evaluación del Control Interno ,	84
2.2.4	Metodología de la Auditoría Administrativa ,	85
2.2.5	Metodología de Control de Gestión ,	87
2.3	La Información ,	89
2.3.1	Metodología para el diseño de un Sistema de Información ,	89
2.3.2	Características de la Información en la toma de decisiones ,	92
2.4	La Programación-presupuestación ,	93
2.4.1	La Programación y Presupuestación con base en cero ,	93
2.4.2	El Sistema de Seguimiento Físico Financiero ,	94
2.5	El Sistema Integral de Control ,	97
2.5.1	Metodología para el manejo de problemas ,	97
2.5.2	Patrón para la constitución de un modelo ,	99
2.5.3	Metodología para determinar un óptimo ,	101
2.5.3.1	Maximización ,	101
2.5.3.2	Minimización ,	104

3. Notas , 106

4. Bibliografía, 109

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1. Elementos Conceptuales

1.1 El Sistema

La teoría de Sistemas enfoca el comportamiento de los elementos de la realidad frente a otros elementos, teniendo en cuenta que cada uno de éstos existe en un contexto con el cual tiene múltiples relaciones a diferentes niveles de relevancia. Es desde este enfoque que podemos insertar los sistemas como el que se propone en este trabajo en la economía.

La relevancia de las interrelaciones está dado por su aportación a los fenómenos que experimenta el elemento, o a las acciones que desarrolla si es éste el caso.

Los fenómenos o acciones a que se hace aquí referencia, se conjugan con otros para producir en conjunto un resultado característico de una relación en particular y que además justifica la participación de cada elemento en el conjunto.

Con esta breve introducción a la teoría de sistemas, nos encontramos en posición de establecer la definición de un sistema.

1.1.1 Conceptuación

Existen varios autores que exponen el concepto de sistema, de los cuales se ha hecho una breve selección que se expone a continuación (1):

- "Cada conjunto de elementos ligados por... interrelaciones que conducen a un resultado o producto característico." (2)
- "Conjunto de elementos íntimamente relacionados con miras a lograr un objetivo común." (3)

- "Conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto." (4)
- "Conjunto orgánico de vastos elementos humanos y mecánicos interactuantes que están integrados para el logro de un objetivo común mediante el manejo y control de materiales, información, energía y hombres." (15)
- "...lo que resuelve un problema." (6)
- "...instrumento que capta, procesa y suministra información a las diversas instancias de decisión sobre la ejecución de programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal forma que permita detectar desviaciones, entre lo programado y lo realizado, proporcionando elementos de juicio para la toma de medidas correctivas pertinentes y oportunas." (7)

1.1.2 Componentes Básicos

Un sistema de cualquier tipo cuenta con elementos como son el objetivo o razón de existir del sistema, los elementos o la composición del mismo, las diversas relaciones que lo hacen operar y el ambiente o entorno en el cual existe un sistema. A continuación se amplían los terminos aquí utilizados.

1.1.2.1 El objetivo

El objetivo es la finalidad o la razón de ser del sistema, el cual, para un sistema de tipo dinámico podría definirse como "El resultado de la acción de los elementos", y para un sistema de tipo estático se define como "la disposición de los elementos".

Es importante señalar la distinción entre sistema dinámico y sistema estático, ya que en esta propuesta la disposición de los elementos influye sobre el resultado de la acción de los mismos.

1.1.2.2 Los elementos

Los elementos se definen como los "...entos capaces de producir acciones que debidamente combinadas pueden lograr el objetivo", que se aplica para un sistema dinámico (8).

Para un sistema de tipo estático, es la capacidad de presentar o adoptar cierta disposición para satisfacer al objetivo (9).

Los elementos básicos de un sistema son los subsistemas, pero como se vió con anterioridad (10), un sistema es a su vez subsistema de otro de mayores dimensiones, por lo que desde este punto de vista, dicho subsistema se transforma en un insumo, se somete a un proceso, se obtiene un producto característico, se sucede la retroalimentación sobre el producto obtenido y como siguiente elemento, se consideran las restricciones que operan el sistema.

Desde la perspectiva del sistema para la solución de problemas (11), los elementos que lo integran son los insumos, el proceso básico o principal, el producto principal, la retroalimentación y las restricciones.

Los subprocesos básicos son el proceso principal que transforma el insumo en producto; la retroalimentación que es el que compara el producto real contra el objetivo, de modo que sean detectadas las diferencias, evalúa el subproceso y determina la importancia de las diferencias, elabora la solución y determina los métodos para introducirlas, y por último está el subproceso de restricciones, que es la consideración de las limitantes impuestas al objetivo entre las que debe existir congruencia al introducir dichas consideraciones en las metas.

1.1.3 Clasificación

El sistema visto desde la perspectiva de un modelo de equilibrio (12), es decir, un sistema cerrado o indiferente al medio el cual tendría una aplicación ilustrativa únicamente a nivel teórico.

El modelo homeostático (13) que es un sistema dinámico con la facultad de interactuar en condiciones de equilibrio con el medio ambiente. La limitante de un sistema como el que aquí se describe es la capacidad de adaptación del mismo con la evolución del medio.

La mayoría de los sistemas cuentan con un mayor o menor grado homeostático de adaptación, el cual es importante conocer, ya que en este punto se introduce un concepto más que es la entropía, su significado es la degradación natural al que se sujetan todos los sistemas al paso del tiempo. Este concepto no sólo es aplicable a los sistemas en particular, ya que las organizaciones y los procedimientos, entre otros, también se encuentran sujetos a una degradación natural o entrópica.

Por último tenemos al sistema visto como un modelo procesal o adaptativo, que corresponde a sistemas que al interactuar en su medio ambiente, pueden modificarlo de acuerdo a sus requerimientos.

1.2 El Control

El gran problema a tratar cuando se habla del control en la administración pública, es la carencia de conocimientos sobre la teoría de sistemas, lo que conduce a la escasa comprensión de la necesidad de intercambiar información en las diversas instancias de decisión. Es decir, la falta de información conduce a una carencia de juicios para ejercer el control y en consecuencia se refleja en la inconsistencia en la toma de decisiones.

Un adecuado control implica el conocimiento del comportamiento adecuado de un sistema, de tal forma que sea posible detectar cualquier acción que no vaya acorde con lo programado, con la debida anticipación y puedan ejercerse acciones correctivas para lograr un objetivo predeterminado.

1.2.1 Conceptuación

- "El control es el conjunto de actividades organizadas con el propósito de apreciar la marcha del proceso y tomar las decisiones correctivas que sean del caso si es que la marcha se aparta del proceso pre-establecido." (14)
- "...[Es la] obtención de información acerca del estado del proceso que se desea controlar y en la toma de decisiones consecuentes con la información recibida." (15)
- "Es el proceso mediante el cual se trata de mantener dentro de un cierto rango las características del producto de un proceso determinado, actuando sobre las entradas de dicho proceso." (16)
- "Conjunto de componentes que se encuentran relacionados de una manera identificable, que posee objetivos definidos... y que tiene como finalidad comandar y dirigir a otro sistema o a sí mismo." (17)

1.2.2 Componentes básicos

Son tres los elementos básicos que componen un sistema de control a saber:

1. El elemento capaz de medir la situación en que se encuentra un proceso determinado.

Este elemento debe ser muy eficiente y para lograrlo es necesaria la elección de las variables más adecuadas. Esto conduce a definir un concepto más que es la generación de indicadores.

La generación de indicadores es "El proceso de definición de aquellos elementos de juicio que serán utilizados para controlar el funcionamiento del sistema." (18)

2. El elemento evaluador de la situación en que se encuentra un proceso determinado.

Un elemento evaluador debe tener la capacidad necesaria para comparar la situación de un proceso, con la que debería tener según lo programado.

3. El elemento corrector de las desviaciones detectadas en el proceso

Dicho elemento debe tener la capacidad necesaria para efectuar las acciones correctivas según el caso. Este elemento, es el que se considera de mayor peso entre los componentes básicos de un control, ya que no podría llamarse "control" a un proceso que no tenga los medios para corregir las desviaciones detectadas.

1.2.3 Clasificación

El control puede ser clasificado de acuerdo con sus ámbitos de aplicación. Para el caso que nos ocupa, se ha tomado de conformidad con la Auditoría de tipo Gubernamental (19).

1.2.3.1 Ambito

1.2.3.1.1 Interno

La auditoría interna es el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles. El resultado de utilizar este instrumento es la de promover la adopción de medidas para mejorar las operaciones, como la administración de los recursos escasos y la promoción de la eficacia en el logro de las metas y objetivos.

Se habla en la administración actual de la corresponsabilidad, y hacer partícipes a todos los niveles, de las instancias de decisión que interactúan en el aparato público. Se introduce entonces el concepto de autocontrol como la capacidad de un elemento de detectar, medir, evaluar y corregir por sí sus propias actividades.

Tomando en cuenta el concepto descrito en el párrafo anterior, la auditoría de tipo interno viene a constituirse en el mecanismo adecuado para optimizar los autocontroles.

La auditoría interna además de cubrir aspectos de autocontrol en las operaciones en las que interviene, analiza y evalúa los procesos administrativos, contables, financieros y operacionales. Desde esta perspectiva es necesario el contar con equipos multidisciplinarios con los que pueda llevar a cabo estas operaciones.

Su concepción física debe ser próxima al ente encargado de tomar las decisiones y es un concepto reconocido en nuestra legislación como se expone en el Artículo 44 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que a la letra dice:

"En las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de la administración pública paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto." (20)

Por último es necesario resaltar la importancia de que exista una estrecha coordinación entre las actividades operativas y el órgano que efectúa la auditoría interna, puesto que las acciones de revisión permanente, deben llevarse a cabo bajo los esquemas participativos y de corresponsabilidad arriba mencionados.

1.2.3.1.2 Externo

La auditoría externa tradicionalmente ha sido orientada únicamente hacia la emisión de dictámenes sobre estados financieros de las entidades del sector paraestatal, y estas características son las que la definen.

La tendencia de este tipo de control es no solamente abarcar aspectos parciales, es decir, que las actividades que realizan los auditores de tipo externo se reorientan a la evaluación de aspectos operacionales.

1.2.3.2 Tipo

Existen diversas clasificaciones del control por su tipo, de las cuales se seleccionó la contable, a saber (21):

1.2.3.2.1 Financiero

La definición de la auditoría de tipo financiero es la de "aquella que comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros".

La importancia de la auditoría financiera es la de determinar si la información financiera que se produce es confiable y oportuna.

1.2.3.2.2 Operacional

La definición de la auditoría de tipo operacional es la de la "auditoría que comprende el examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos

y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas operativos y los de información".

Los aspectos fundamentales de este tipo de control son las evaluaciones organizacionales para determinar si son adecuadas para cumplir con las metas y objetivos asignados; la evaluación de los recursos asignados contra los objetivos establecidos para determinar si aquellos son adecuados para cumplir con éstos; la evaluación de los sistemas operativos adecuados y económicos; la ejecución de los programas conforme a los recursos destinados para ello, y el sistema de información si es oportuno, confiable y ágil para la toma de decisiones además de reflejar el efecto físico-financiero de la aplicación de los recursos.

1.2.3.2.3 Resultado de programas

La definición de la auditoría de resultado de programas es aquella que "analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas, en relación con el avance del ejercicio presupuestal.

La eficacia y congruencia en la operación se determinará revisando si efectivamente se alcanzaron las metas establecidas en el tiempo y espacios requeridos, así como con la calidad necesaria, además de la revisión de las metas, objetivos y programas, contra el avance del ejercicio presupuestal.

1.2.3.2.4 Legalidad

El control ejercido por medio de la auditoría de legalidad se puede definir como el proceso de revisión cuya finalidad es determinar si el desarrollo de las actividades, ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que les sean aplicables como son las Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, etc.

Este tipo de control implica la necesidad de contar con un acervo documental completo tanto de lineamientos y directrices externos, como internos.

1.2.3.3 Contexto

El control por el contexto que abarca puede ser de tipo integral o de tipo parcial.

De tipo integral es cuando son aplicados todos los tipos de auditoría arriba descritos. Asimismo puede constituirse como integral el control que abarca a partir de la última revisión efectuada.

De tipo parcial es cuando no son aplicados todos los tipos de auditoría antes descritos, además de que puede o no abarcar el período inmediatamente posterior al de la última revisión efectuada.

1.2.3.4 Aplicación

La última clasificación del control se puede dar por su aplicación, ya que ésta se puede efectuar a una unidad administrativa determinada, a un programa específico o a una serie de actividades en especial.

En la primera clasificación el control se sucede en base a las actividades que puede tener una unidad administrativa en relación a un sistema o a todos en los que intervienen en ésta.

La segunda clasificación se refiere a los programas que son o no exclusivamente responsabilidad de una sólo unidad administrativa, abarcando todos los subsistemas y según el nivel de desagregación del control, los procedimientos de cada uno de dichos subsistemas.

Al igual que en la clasificación del control por programas, pueden ser varias las unidades administrativas que intervienen en el procedimiento y que queden sujetas a revisión, con la diferencia de que los procedimientos sujetos de análisis son los medulares en la consecución de los objetivos impuestos al programa.

1.3 La Información

Para poder establecer un concepto de información, es necesario en primer término hablar de lo que es la comunicación.

La comunicación "es un proceso mediante el cual se transmiten mensajes que generan conocimientos para la toma de decisiones." (22)

En esencia la comunicación nos proporciona el conocimiento de algo de modo que sea factible influir o afectar intencionalmente la composición o funcionamiento de un sistema y su objetivo es generar respuestas que pueden, o no, ser motivo de cambio.

El estudio de los aspectos que en este apartado se exponen, son estudiados por una disciplina denominada informática, que es la que se ocupa de como administrar, la forma de producir, almacenar, procesar y distribuir la información a los encargados de tomar las decisiones, así como a los encargados de cumplirlas.

1.3.1 Conceptuación

La información es el proceso mediante el cual datos dispersos son conjuntados y procesados con el objeto de brindar una situación o perspectiva clara del objeto sujeto de informar.

1.3.2 Componentes básicos

La elaboración de un texto, su descifrado y su comprensión implica la recepción de un mensaje, la percepción de la estructura, la comparación de los componentes de esa estructura con esquemas preestablecidos y hacer sintético el texto de modo tal que se comprenda todo su sentido.

De acuerdo con el párrafo anterior es necesario desglosar los siguientes aspectos de la información:

- Estructura del Mensaje.- La información es tanto más completa cuanto más clara y extensa sea la estructura del mensaje.

La cantidad de la información está dada por la diferencia entre la ignorancia inicial menos la ignorancia final después de haber recibido el mensaje.

- Codificación del mensaje.- Que es el soporte material por el cual es transmitido el mensaje.

El soporte material es el valor semántico que ha mantenido la información, ya que este aspecto cubre los criterios de interpretación del sujeto que informa.

La codificación no sólo cubre aspectos de criterios de interpretación, considerados éstos como un código específico, además están los idiomas, formas de presentación y en general todas las modalidades en que puede presentarse la información.

- Transmisión del mensaje.- Es un componente que abarca a los dos aspectos anteriores, pero en este componente es necesario considerar no sólo la forma en que se estructura y el valor semántico del mensaje, sino que para su elaboración será necesario tomar en cuenta el "para quien" se elabora éste.
- El descifrado y comprensión del mensaje.- El producto de haber estructurado, codificado y transmitido adecuadamente el mensaje.

Un mensaje es adecuado desde el momento en que se ha resuelto la interrogante que motivó el elaborar una información. En otras palabras, si el mensaje contiene la información necesaria para eliminar la incertidumbre, entonces ésta es adecuada.

1.4 La Programación-presupuestación

De acuerdo con lo expuesto en el Capítulo Primero, la Secretaría de Programación y Presupuesto realiza actividades íntimamente relacionadas con el control por lo que es necesario presentar los conceptos que se exponen a continuación que servirán de apoyo tanto para el diseño del Sistema Integral de Control, como específicamente para el sistema de control aplicado a dicha dependencia.

1.4.1 Conceptuación

Para elaborar una concepción del proceso de programación-presupuestación, es necesario efectuar un desglose de los principales elementos del proceso que se encuentran explícitos e implícitos en dicho proceso como se expone a continuación (22):

1.4.1.1 El Plan

Para hablar de la programación-presupuestación es necesario partir de aspectos genéricos como el plan; se puede establecer su definición como un "Instrumento de política económica y social que contempla en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados."

Después de exponer la definición de lo que es un plan es necesario determinar lo que es la planeación, considerado éste como un "Proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas económicos, sociales y políticos, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales..."

1.4.1.2 El Presupuesto

El presupuesto es una "Estimación financiera anticipada, general-

mente anual, de los egresos e ingresos del gobierno necesarios para cumplir con los propósitos de un programa determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación."

En México el presupuesto se refleja en los egresos del gobierno federal y los ingresos en la Ley de Ingresos de la Federación.

De entre los aspectos presupuestarios es necesario resaltar la importancia que tienen los indicadores. Una definición de indicador es todo objeto o señal que sirve para conocer en cualquier momento los cambios en un factor determinado dadas las variables que influyen en dicho factor (23).

Incertando el concepto de indicador en el contexto presupuestario, tenemos principalmente dos tipos de indicadores: de eficiencia y de realización, los que se definen a continuación.

Un indicador de eficiencia es un "Elemento de estadística que permite identificar la relación que existe entre las metas alcanzadas, tiempo y recursos consumidos con respecto a un standard, una norma o una situación semejante."

Un indicador de realización, el cual puede ser considerado como un tipo de control general al igual que el indicador anterior, se define como un "Elemento de estadística que permite conocer el avance de un programa o actividad." Este consiste en medir los avances en base a porcentajes, etapas, número de operaciones realizadas dentro del proceso principal, etc., este indicador implica el realizar comparaciones entre lo programado y el estado del proceso.

1.4.1.3 El Programa

Se denomina como programa en el sector público al "Instrumento normativo del Sistema Nacional de Planeación Democrática (24)

cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional mediante la identificación de objetivos y metas."

Una estructura programática es un "Conjunto armónico de programas a corto, mediano y largo plazo, estructurado en forma coherente y jerarquizado en función de los objetivos y políticas definidos en el plan, comprende a todos los niveles de la programación y su formulación depende directamente de la definición de la estrategia."

1.4.1.4 Los instrumentos

Los instrumentos que se describen a continuación son sólo algunos de los utilizados en el ámbito programático presupuestal pero que son muy ilustrativos para la propuesta de un sistema de control que se desarrollará en el Capítulo Tercero.

1.4.1.4.1 Para asignar

La asignación presupuestaria es el "Importe destinado a cubrir las erogaciones previstas en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas."

Una adecuación presupuestaria es una "Modificación a [la] estructura programática y financiera de los programas-presupuesto aprobados, así como las adecuaciones a los calendarios financieros y de metas autorizadas."

1.4.1.4.2 Para operar

Uno de los procesos fundamentales para consolidar el proceso de planeación es el Sistema Nacional de Planeación Democrática el cual "Constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con

las autoridades de las entidades federativas y municipales, a fin de efectuar acciones de común acuerdo."

Los compromisos que se establecen con estados y municipios, señalados en el párrafo anterior, se concretizan en el Convenio Unico de Desarrollo que es un "Acuerdo que se realiza entre los ejecutivos Federal y Estatal con el objeto de impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, mediante la realización conjunta de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo."

El Sistema de Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público es "... un instrumento que capta, procesa y suministra información a las diversas instancias de decisión sobre la ejecución de programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal forma que permita detectar desviaciones, entre lo programado y lo realizado, proporcionando elementos de juicio para la toma de medidas correctivas, pertinentes y oportunas." (25)

Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) son "Organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios encargados de promover y coadyuvar a la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos que realicen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y en la prestación de servicios públicos, proporcionando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad."

1.4.1.4.3. Para medir

Uno de los instrumentos que nos proporciona información en la materia es el avance físico que es el "Reporte que permite conocer la realización en términos de metas que van teniendo cada uno de los programas y que posibilita a los responsables de los mismos conocer la situación que guardan durante su ejecución."

Otro de los instrumentos es el avance financiero que es el "Reporte que permite conocer el desarrollo que va presentando el gasto público durante su ejecución en un período determinado."

1.4.1.4.4 Modalidades

La tendencia de los esfuerzos de la Administración Pública actual apunta hacia la descentralización así como a la desconcentración administrativas. Sus conceptos se exponen a continuación.

La descentralización administrativa es la "Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica [organismos descentralizados]. Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del Gobierno Federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el Poder Ejecutivo Federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares."

La desconcentración administrativa es el "Proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas [exceptuando las que por disposición legal debe ejercer personalmente] y por otra, transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central. La desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno."

1.4.2 Clasificación

Se han tomado algunos de los conceptos expuestos en el apartado 1.4.1 para establecer algunas clasificaciones del ámbito programa-

ción-presupuestación como a continuación se expone.

1.4.2.1 El Plan

Un plan por su cobertura puede ser de tipo global, sectorial o institucional; El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 es un ejemplo de un plan global con las características establecidas en la concepción; el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, es un ejemplo de un plan sectorial, y un plan institucional como el Programa Permanente de Censos Económicos son ejemplos de los planes por su cobertura.

Los tres ejemplos del párrafo anterior sirven también para obtener su clasificación en el tiempo como planes a corto, mediano y largo plazos, así como planes que contemplan los tres aspectos como son los arriba descritos.

Por su cobertura en el espacio pueden ser nacionales y regionales como es el caso de los programas de desarrollo de la frontera norte o los programas nacionales de desarrollo rural integral (26).

Sobre la planeación en México, tenemos el Cuadro # 1, que ofrece una clasificación de diversos productos del proceso, estableciendo además el vínculo del Sistema Nacional de Planeación Democrática con el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental.

1.4.2.2 El Presupuesto

A continuación se expone una clasificación del Presupuesto (27).

Presupuesto Base Cero..- Es un proceso analíticamente estructurado para formular decisiones de asignación de costos en base a las posibles alternativas sobre las necesidades y prioridades de la unidad administrativa sujeta a este proceso. Consiste en proporcionar información sobre las actividades desarrolladas en cada nivel decisonal (28).

CUADRO # 1 PROCESO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

DEFINICION DE LA INFRAESTRUCTURA DEL PROCESO DE PLANEACION		FORMULACION DEL PROCESO	INSTRUMENTACION	CONTROL Y EVALUACION
S.N.P.O.	SUBSISTEMA DE CAPACITACION PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL	DOCUMENTOS NORMATIVOS	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PROGRAMAS ESTRATEGICOS REGIONALES PROGRAMAS ESTRATEGICOS ESPECIALES PROGRAMAS INSTITUCIONALES PROGRAMAS ANUALES LEY DE INGRESOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS	NIVEL GLOBAL
		DOCUMENTOS DE INSTRUMENTACION	CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO CONVENIOS Y CONTRATOS DE CONCERTACION DOCTOS. ADMINISTRATIVOS	
	SUBSISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS	DOCUMENTOS DE CONTROL	INFORMES MENSUALES DE GABINETES ESPECIALIZADOS INF. MENS. DE LA COMISION INTER-SECTORIAL. GASTO FINANCIAMIENTO INF. TRIMEST. SITUACION ECONOMICA Y SITUACION FINANCIERA PUB. INF. AUDITORIAS GUBERNAMENTALES	S.I.C.E.G. NIVEL SECTORIAL
		DOCUMENTOS DE EVALUACION	INF. DE GOBIERNO INF. ANUALES AL CONGRESO DE LA UNION INF. DE LA CUENTA PUBLICA INF. SECTORIALES E INSTITUCIONALES INF. ANUAL DE LA GESTION GUBERNAMENTAL	NIVEL INSTITUCIONAL

Elaborado por: A.V.Z.

FUENTE: Sistema Nacional de Planeación Democrática...

Presupuesto de Egresos de la Federación.- Presupuesto que considera el gasto público aprobado por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; es un documento jurídico, contable y de política económica.

Presupuesto por Programas.- Conjunto de programas y proyectos por realizar a corto plazo con el fin de racionalizar el uso de recursos mediante el establecimiento de objetivos y metas, además de identificar a los responsables por programa y determinar acciones específicas para obtener los resultados deseados. Esta técnica presupuestal centra su análisis en las acciones que se realizan más que en los bienes y servicios que se adquieren. Es materia de la administración financiera de las unidades administrativas.

En las clasificaciones presupuestarias tenemos las siguientes:

La clasificación Administrativa.- Que es el reflejo de las asignaciones de gasto para cada unidad administrativa y a un nivel de desagregación mayor, de las asignaciones presupuestarias para cada componente de dicha unidad administrativa.

La clasificación Económica.- Esta clasificación permite identificar los renglones del gasto según su naturaleza económica, corriente o de capital; los gastos corrientes entendidos como aquellos que no incrementan la capacidad de producción como son la inversión física directa y las inversiones financieras. De esta clasificación es posible medir la influencia del gasto público en la economía.

La clasificación Funcional.- Esta clasificación se presenta a nivel de funciones y subfunciones expresando las actividades del estado. Es una forma de presentar los estados financieros de una unidad administrativa.

La clasificación por objeto del gasto.- Mediante esta clasificación, los bienes y servicios que adquiere el sector público son presentados en un listado homogéneo que en materia de programación presupuestaria permite obtener ventajas de comprar al mayoreo.

En materia de adecuaciones presupuestarias se utiliza la clasificación que se expone a continuación:

Ampliación (Reducción) compensada.- Afectación de una clave presu-

puestaria la cual no implica modificación alguna al presupuesto integral original. Esto es que el aumento de una partida significará la disminución de otra y viceversa.

Ampliación (Reducción) líquida.- En esta clasificación, las adecuaciones presupuestarias si implican un aumento o disminución del presupuesto global asignado por la misma cantidad por la que quedó afectada la partida de gasto.

1.4.2.3 El Programa

Sobre los programas se expone la siguiente clasificación:

Programa Normal de alcance estatal.- Son los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, compatibilizando la inversión, gasto y financiamiento federal y estatal.

Programa Operativo Anual.- Objetivos y metas a corto plazo en el que se definen responsables, el tiempo y el espacio de la actividad, asignación de recursos y que debe ser compatible con los instrumentos de planeación a mediano y largo plazos.

La clasificación de los aspectos que componen la programación es la siguiente:

Programación Económica y Social.- Proceso mediante el cual se definen los objetivos de desarrollo y crecimiento económico y social. Dicho proceso es permanente y en él participan los sectores público, privado y social en diversos foros.

Programación Presupuestaria.- Proceso a través del cual las metas y objetivos a largo y mediano plazo se transforman en metas y objetivos a corto plazo y de realización inmediata, asignándoles recursos, responsables, tiempos y lugares de ejecución.

Las categorías programáticas se clasifican de la siguiente forma: función, subfunción, programa, subprograma, proyecto, actividad, tarea, obra y trabajo (29).

1.5 El Sistema Integral de Control

Tomando en consideración los elementos conceptuales expuestos con anterioridad, estamos en posición de establecer una definición para este sistema específico como a continuación se expone:

Un sistema integral de control es un conjunto de componentes que se encuentran relacionados de una manera identificable, que poseen objetivos específicos y que constituyen una unidad, considerada tanto desde la perspectiva funcional como desde la perspectiva estructural, que tiene como finalidad comandar, dirigir o regular a una entidad, como a sí misma, además de generar la información necesaria para la toma de decisiones.

Una unidad es el sistema que para este caso particular tiene como finalidad el ejercer el control. La integralidad en el contexto del sistema se da desde el momento en que el sistema va a actuar para modificar su medio o entorno (30) como para ejercer una autonomía en la regulación de sus actividades, todo esto con la tendencia de lograr optimizar ambas actividades operativas (31).

La información necesaria para la toma de decisiones es el último proceso del sistema, ya que el fin último del sistema es el de hacer efectivos los cambios necesarios para lograr los objetivos institucionales. Expresado en forma distinta, si los cambios mencionados no se producen, el sistema que se propone en este trabajo se transforma en un simple sistema de información de diferencias que en poco o en nada coadyuva en la operación en su conjunto.

1.5.1 Conceptuación

Continuando con el mismo patrón que se ha seguido para este apartado, a continuación se exponen los principales conceptos que serán de utilidad para el desarrollo del Tercer Capítulo.

1.5.1.1 El Problema

"... un problema es el reconocimiento de una oportunidad o una

contingencia. La oportunidad o la contingencia se convierte en la justificación de la inversión de recursos en la búsqueda de una solución." (32)

Un problema es la posibilidad de dos o más cursos de acción que pueden conducir a cuando menos dos objetivos cuya oportunidad es diferente para cada curso de acción es diferente con cada objetivo para un individuo (33).

1.5.1.2 El Modelo

La constitución de un modelo a partir de la integración de los elementos que interactúan en el sistema es el siguiente paso para promover los cambios que corrijan a un sistema en operación; estos aspectos se tratarán con mayor detalle en el desarrollo metodológico de este Capítulo.

Los modelos son representaciones de la realidad, pero para establecer una definición genérica de lo que es un modelo podemos decir que es una estructura teórica que desempeña una gran diversidad de funciones metodológicas en un proceso de investigación (34).

1.5.1.3 El Optimo

"Grado de temperatura, luz, etc., que dentro de los valores límites máximo y mínimo es el más favorable para el desarrollo ó para una determinada función. Es diferente para cada una de dichas funciones y para cada especie". "Adjetivo superlativo de bueno. Sumamente bueno, que no puede ser mejor." (35)

Una situación de un óptimo para un mercado duopolista es establecer un mismo precio para un mismo bien (36).

"Un óptimo de Pareto es toda distribución tal que si se cambia para beneficiar a alguna persona, el cambio, necesariamente perjudica a otra. Es decir, que una distribución es un óptimo de Pareto si, y solo si, no hay ningún cambio que beneficie a alguna persona sin perjudicar a ninguna." (37)

"... consiste en elegir, sobre la base de [un] criterio específico, la mejor alternativa disponible." (38)

En condiciones de competencia perfecta en la que todos los precios son iguales a los respectivos costos marginales, los costos totales son mínimos y los deseos y el bienestar de los sujetos están representados por sus respectivas utilidades marginales expresadas en términos monetarios, el equilibrio resultante tiene la propiedad eficiente de que no es posible mejorar la situación de nadie sin perjudicar a un tercero (39).

La combinación de factores que hace minimizar el costo hace que la utilización de factores alcance el punto de máxima eficacia (óptimo) (40).

1.5.1.4 Otros conceptos

Ley de Rendimientos Decrecientes

"A partir de cierto punto, y a medida que se añaden paulatinamente dosis iguales de un factor variable a un factor fijo, las cantidades adicionales de producto sucesivamente obtenidas irán disminuyendo." (41)

Este concepto es importante para este estudio ya que ayuda a introducir un concepto actual en materia de sistemas y que es la entropía.

"Entropía de un sistema es la fracción de energía que no puede aprovecharse en un proceso, por degradación." (42)

Estado de Equilibrio

"... el estado de equilibrio está definido como la situación óptima para una unidad económica dada, y donde esta unidad hace esfuerzos deliberados por alcanzar ese equilibrio." (43)

Costo de Oportunidad

"El costo de oportunidad de una unidad de mercancía es el valor de

los medios o factores productivos empleados en hacerla, medido por el del producto que con ellos se hubiera creado, o sea, por el uso inmediatamente inferior a que se les habría dedicado, si esa particular unidad de mercancía no se hubiere producido." (44)

1.5.2 Componentes Básicos

1.5.2.1 El Problema

En primer término tenemos a la persona a la que se le puede atribuir el problema; el medio ambiente que ocupa el individuo; los cursos de acción que podría elegir serían cuando menos dos, lo que implica un determinado comportamiento ante las alternativas; deben existir cuando menos, dos objetivos posibles derivados de los cursos que el individuo decida seguir y sólo uno para elegir; los cursos de acción deben ofrecer oportunidades diferentes para alcanzar un objetivo determinado por lo que la elección tiene una eficiencia diferente para cada curso de acción tomado.

1.5.2.2 El Modelo

Tal como se expuso en la conceptualización de este apartado, son diversos los factores que pueden ser aplicados con enfoques metodológicos por lo que estos modelos pueden tomar la forma y dimensiones que requieran para el fin que se desee. Sobre los componentes de un sistema es posible establecer una idea en función a su clasificación (45).

Los modelos icónicos.- Las propiedades de relevancia sobre el fenómeno que se modela, son representados con las mismas propiedades, es decir, son modelos a escala.

Los modelos análogos.- Utilizan símbolos representativos de las principales propiedades de los sistemas como podría ser un mapa de suelos.

Los modelos simbólicos.- Son los que utilizan letras y números para

representar los elementos como variables y sus relaciones como igualdades o desigualdades.

Los modelos conceptuales.- Son representaciones tentativas de los elementos del modelo con la finalidad de obtener soluciones.

1.5.2.3 El Óptimo

La metodología para obtener un óptimo será expuesta en la segunda parte de este Capítulo. Las notas que pueden hacerse en este apartado hacen necesario distinguir entre dos tipos de óptimos; el estático y el dinámico.

El primero como el segundo constan de los mismos componentes metodo lógicos con la diferencia de que es necesario incluir factores influenciados con el tiempo como es la inflación, tasas de intereses, etc. según el problema al que sea aplicada esta técnica.

2. Elementos Metodológicos

Partiendo de la bibliografía que ha enriquecido a este Capítulo, se ha efectuado una selección metodológica puesto que existe una extensa gama de éstas, y en algunos casos han sido motivo de obras exclusivas para el desarrollo de metodologías.

Una vez integrados los aspectos conceptuales en la primera parte de este Capítulo, se elaboró la selección de los aspectos metodológicos que sirven de apoyo para el Capítulo Tercero como se muestra en seguida.

2.1 El Sistema

Es necesario cubrir dos aspectos metodológicos de importancia para este trabajo, considerando los elementos que están relacionados en el sistema de control que opera en la actualidad mediante el análisis de sistemas y la constitución de las alternativas que deben optimizar a aquél mediante el diseño de sistemas.

2.1.1 Metodología de Análisis de Sistemas

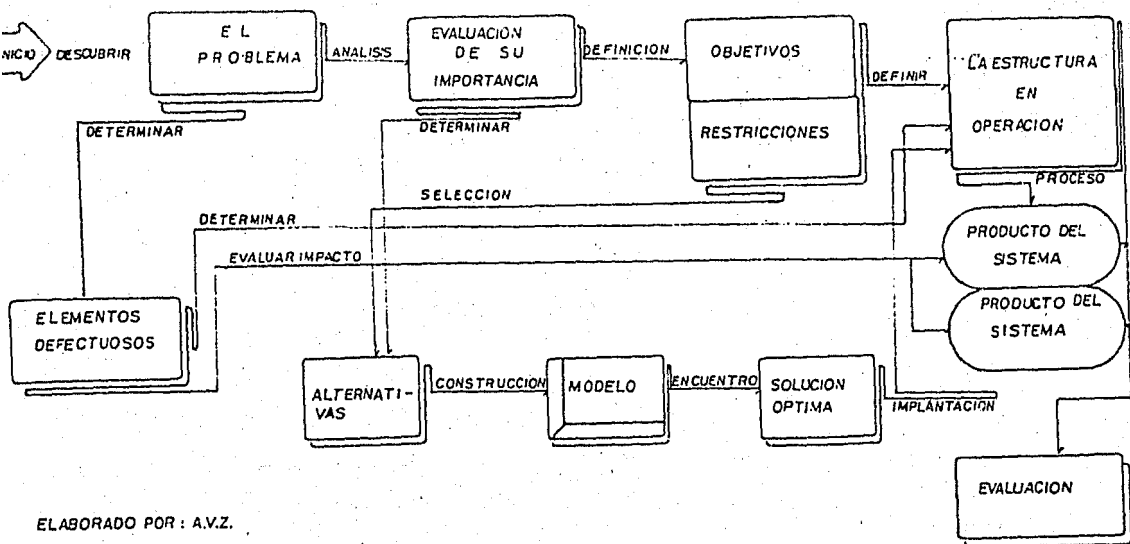
Cuando el sistema en operación no está logrando sus objetivos es necesario analizar los principales procesos con la finalidad de detectar el problema.

Una vez detectados los problemas del proceso es necesario, mediante el análisis, evaluar su importancia para proceder a definir los objetivos de corrección de deficiencias, así como las restricciones que determinarán el establecimiento de un óptimo relativo.

A partir de la estructura tanto operativa como organizacional, el siguiente paso es la selección de alternativas que satisfagan las restricciones y cubran los objetivos de solución.

Como se verá más adelante, la constitución de un modelo con las principales variables y las alternativas impuestas, permitirá compro-

GRAFICA # 1.- REPRESENTACION DEL PROCESO DE ANALISIS DE SISTEMAS



bar que la alternativa seleccionada y la adecuada evaluación de su importancia es la solución óptima para corregir las operaciones del sistema.

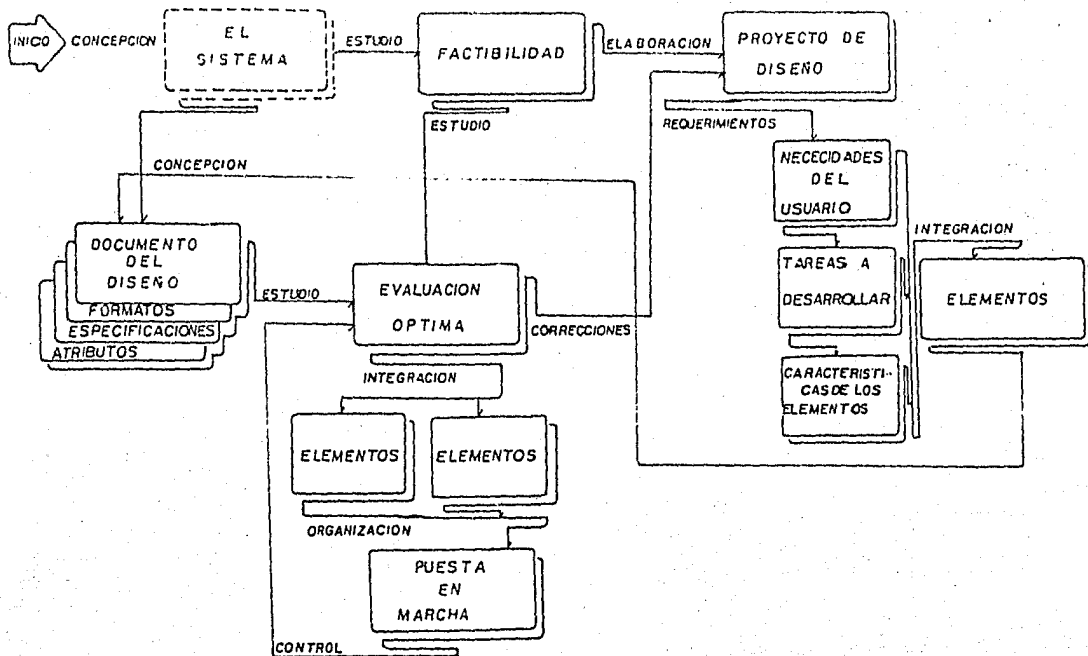
A pesar de haber efectuado un modelo para calificar la o las alternativas seleccionadas, no es suficiente puesto que es necesaria la evaluación de las correcciones en la realidad, es decir, en la estructura en la que ha sido implantada la solución, como en los productos del sistema.

2.1.2 Metodología de Diseño de Sistemas

El diseño de un sistema implica el tener una concepción clara de lo que debe ser el sistema. A partir de este instante es necesario hacer el estudio de la factibilidad del sistema, en donde es necesario determinar los objetivos y toda la gama de restricciones que podrían influir en el proyecto de diseño.

Los requerimientos del proyecto de diseño son las necesidades del usuario. En este momento estamos distinguiendo entre el diseñador

GRAFICA # 2.- REPRESENTACION DEL PROCESO DE DISEÑO DE SISTEMAS



ELABORADO POR A.VZ.

y el usuario del sistema, lo que hace que obtenga importancia primordial la documentación del mismo, ya sea de tipo administrativo, ya sea de tipo computacional.

La determinación de las tareas a desarrollar, tanto en la concepción del proyecto de diseño como para el sistema en operación, es otro requerimiento necesario para no permitir el dispendio de los recursos en forma indiscriminada, y el tercer requerimiento es el conocimiento al detalle de las características de los elementos humanos, los flujos de comunicación, la maquinaria, apoyos, etc., así como el entorno físico.

La integración de todos los elementos con la idea original o definitiva que se tenga sobre el sistema en la concepción del diseño en forma documentada con todas las especificaciones, características y demás detalles para proceder, por parte del usuario, a su aproba-

ción o a las correcciones que fueren necesarias es el siguiente paso del diseño.

Una vez aprobado el diseño se procede a integrar todos los elementos y a organizarlos para poner en marcha el sistema. El control permanente y su evaluación permite corregir sobre la operación al propio sistema, de modo que la degradación que influye sobre éste al paso del tiempo por factores como son cargas de trabajo, tecnologías nuevas, etc., puedan ser introducidas.

Una característica de los sistemas administrativos es que son adaptables a los cambios arriba mencionados, a diferencia de los sistemas mecanizados y computacionales.

2.1.2.1 Metodología de Implantación

En la teoría del diseño de sistemas antes de llegar a las formas en que es posible implantar el sistema, se tratan tópicos como el de la "venta" de la idea del diseñador de sistemas al usuario potencial, en el que únicamente se toma el aspecto de la presentación documentada del mismo, haciéndolo atractivo a los ojos de los posibles usuarios para facilitar su adopción (46).

Los métodos de implantación de los procedimientos que integran el sistema son por método instantáneo, proyecto piloto, implantación en paralelo e implantación parcial o por aproximaciones sucesivas (47).

El método instantáneo se puede usar para los procedimientos que no son muy complicados, en donde no están involucrados gran número de operaciones o de personas.

El método de proyecto piloto puede utilizarse cuando son varias las áreas que van a aplicar los mismos procedimientos, cuando la implantación de los mismos se hace en una de dichas áreas, es posible comprobar la efectividad como las deficiencias antes de implantarlo completamente.

La implantación en paralelo se utiliza para implantar proyectos de gran tamaño que implican muchos procedimientos y personal. Las características de este método es que opera, en el momento de implantación, el nuevo sistema como el que se va a desechar de modo que en ningún momento se pierda el control de las operaciones mientras se hacen las modificaciones y ajustes al nuevo sistema.

Por último, el método de implantación parcial o por aproximaciones sucesivas tiene la característica de que los procedimientos que se van a actualizar son modificados parcialmente, de tal forma que no ocasione problemas en las operaciones de grandes sistemas. Este método necesita, a diferencia de los anteriores, mayor tiempo para su implantación, pero se asegura el control en este proceso.

2.2 El Control

Se han elaborado los esquemas del control por etapas, a efecto de hacer más comprensible la metodología que se utiliza para efectuar el control. Se ha elegido el control desde el punto de vista del Contador Público por la aplicación que tiene en este estudio. Sin embargo se harán breves consideraciones de la metodología de la Auditoría Administrativa y de control de gestión.

2.2.1 Metodología de Planeación de la Auditoría

Para poder elaborar un plan de auditoría es necesario tener u obtener un conocimiento general del área por intervenir, de modo que sea posible tener elementos para establecer los objetivos y restricciones del trabajo, además de las condiciones en que éste se llevará a cabo.

A partir del establecimiento de los aspectos generales que deberán contextualizar el programa de trabajo, será necesario obtener información necesaria para eliminar el matiz general que hasta este momento tiene dicho programa, o por así llamarlo, el plan.

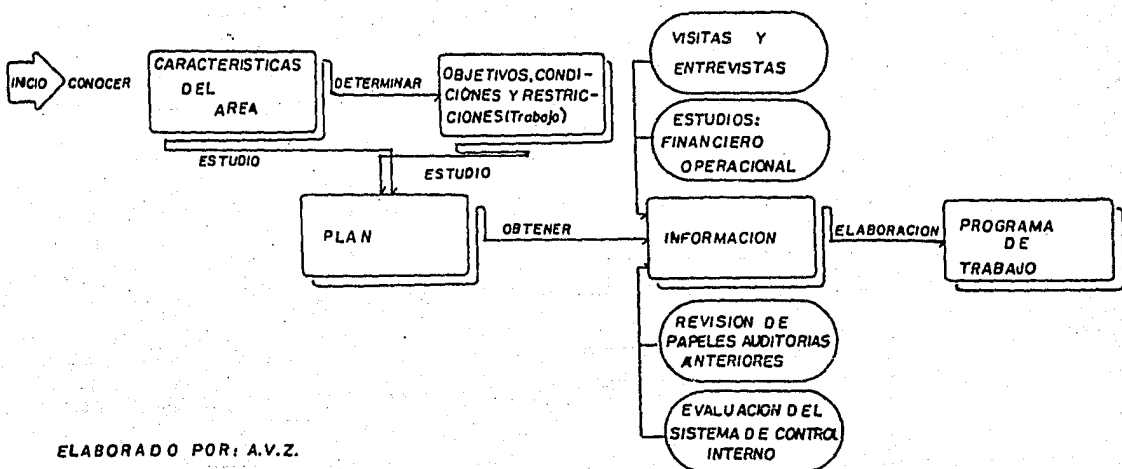
La información puede obtenerse por diversos medios de los cuales en la Gráfica # 3, se consideran las visitas a las áreas que estarán sujetas a revisión y las entrevistas con los responsables de las operaciones.

Los estudios financieros así como de los manuales de procedimientos son importantes para determinar los aspectos específicos que habrán de abordarse.

Por otro lado, en algunos casos es posible contar con estudios anteriores sobre las mismas áreas sujetas a revisión; desde los antecedentes recopilados, hasta los resultados obtenidos son importantes en la determinación de subobjetivos.

En algunos casos no es posible determinar todos los factores arriba descritos por lo que se hace necesario efectuar intervenciones pre-

GRAFICA # 3.- REPRESENTACION DEL PROCESO DE PLANEACION DE LA AUDITORIA



ELABORADO POR: A.V.Z.

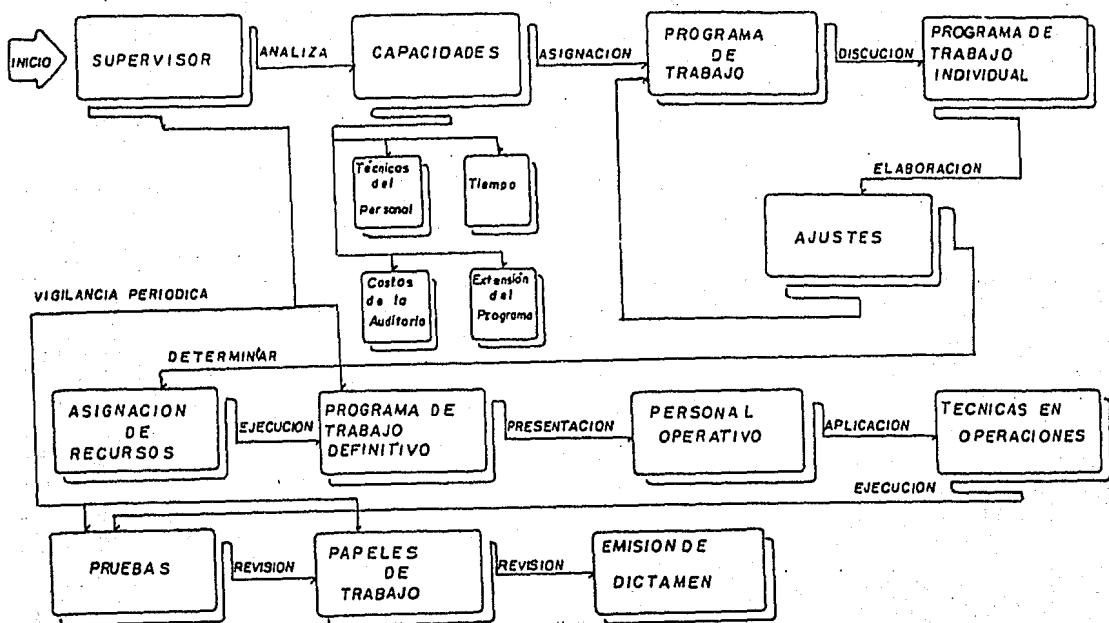
vias para obtener el conocimiento necesario del sistema de control interno, y entonces, poder proceder a elaborar el programa de trabajo con el detalle necesario y efectuar su cumplimiento al detalle.

2.2.2 Metodología de Supervisión y Ejecución de la Auditoría

Las actividades que realiza el supervisor en la ejecución de la auditoría es determinante para obtener los resultados deseados. En un principio, es necesario efectuar un detallado análisis de las restricciones que condicionarán el desarrollo de la auditoría, puesto que será necesario evaluar las capacidades técnicas del personal en relación con los requerimientos del trabajo, el tiempo, los costos y la extensión del mismo.

A partir de las limitaciones de los elementos y características del trabajo, se efectúa una asignación personal de trabajo, la que se discute previamente a su ejecución, de modo que se elaboren las correcciones que fueran necesarias para su cumplimiento.

GRAFICA # 4.- REPRESENTACION DEL PROCESO DE SUPERVISION Y EJECUCION DE LA AUDITORIA.



ELABORADO POR: A.V.Z.

Una vez determinados los recursos, así como su asignación en el tiempo y en el espacio, se ejecuta el programa de trabajo definitivo el cual es estrechamente vigilado por el supervisor, de modo de contar con las pruebas y evidencia suficiente en los papeles de trabajo, y poder emitir un dictamen una vez ejecutada la auditoría.

La presentación del equipo de trabajo al personal operativo, así como la aplicación de las técnicas de auditoría en los registros y operaciones en revisión se ha dejado en último término puesto que, en las pláticas preliminares se da la pauta para la aplicación de técnicas que complementen el plan inicial.

Los métodos de investigación y obtención de pruebas para la emisión de una opinión técnica son los que se describen a continuación (48).

Estudio General.- Que es la obtención de una apreciación sobre las características de la empresa, mediante el estudio de sus estados financieros, historia de la unidad administrativa y demás aspectos significativos.

Análisis.- La obtención de aspectos significativos para el tipo de estudio que se efectúe como son los análisis de saldos, de movimientos, etc.

Inspección.- Verificación física de bienes materiales y de aspectos documentales con el fin de cerciorarse de la autenticidad de los activos o de las operaciones presentadas en los estados de resultados.

Confirmación.- Cruzar la información del área revisada con otras relacionadas con la misma operación.

Información.- Mediante la investigación, obtener los datos y comentarios de los funcionarios y empleados que abarcará en el trabajo los aspectos subjetivos de la investigación.

Declaraciones.- Manifestaciones escritas y firmadas del resultado de las investigaciones realizadas.

Certificaciones.- Documentación que se obtiene asegurando la verdad de un hecho, por lo general legalizado por autoridades competentes.

Observación.- Presenciar el como se ejecutan las operaciones o como se suceden los hechos.

Cálculo.- Verificación aritmética o matemática de como se suceden los hechos.

2.2.3 Metodología del Estudio y Evaluación del Control Interno

Existen métodos específicos para revisar cuentas, registros y en

general los movimientos de tipo contable como son las revisiones del control interno del cual se expone una breve descripción metodológica a continuación (49):

- Fijación de adecuadas áreas para captar datos, así como el establecimiento de adecuadas bases.
- Determinar el procedimiento o la serie de éstos para la más adecuada medición de las actividades.
- Evaluación de la actividad mediante la comparación de los resultados alcanzados, contra los esperados y la determinación de las desviaciones.
- Determinar el conducto adecuado para que sean adoptadas por los responsables, medidas sugeridas, lo que implica adoptar la forma más efectiva y práctica de comunicación.
- Empleo adecuado de los controles financieros (presupuestos-contabilidad-estadística), y administrativos (eficiencia-cumplimiento-estadística).

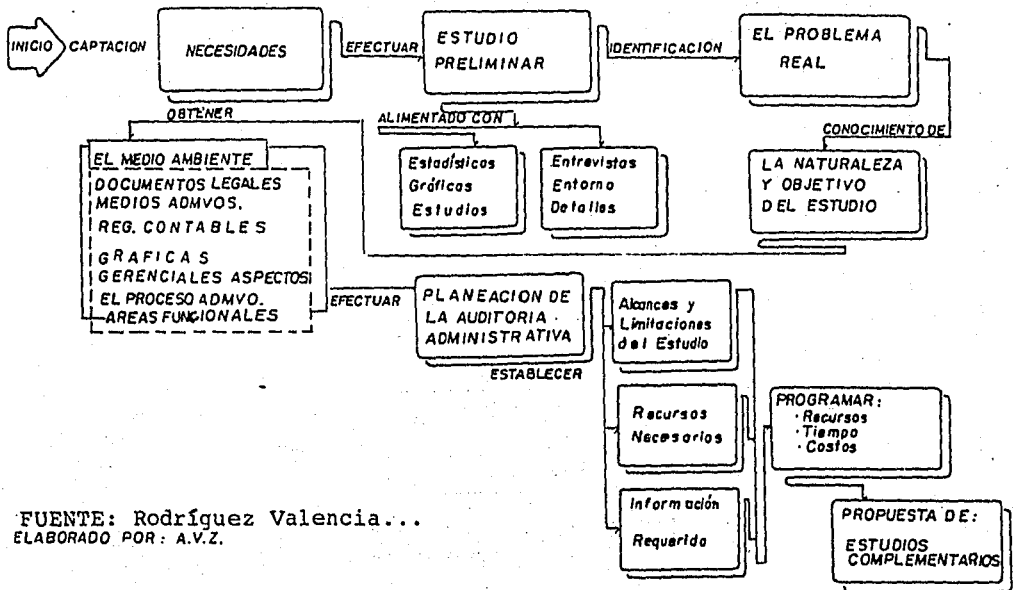
2.2.4 Metodología de la Auditoría Administrativa

En el proceso de la auditoría administrativa, la captación de necesidades es el primer paso para comenzar con el trabajo de investigación. Hay que hacer notar que en la práctica existe un programa preestablecido, que generalmente tiene una periodicidad de un año, y las auditorías administrativas que se generan por solicitud consideradas como auditorías especiales.

Una vez que se ha sucedido el elemento generador de la actividad, se efectúa un estudio preliminar que deberá ser enriquecido con estudios anteriores sobre la materia, así como con gráficas y estadísticas por un lado, y por el otro con la investigación de campo que en términos generales se expresa en la Gráfica # 5, como entrevistas con el personal cuya responsabilidad es la operación sujeta a la auditoría, el establecimiento de una visión panorámica tanto del área sujeta a revisar, como de los detalles que puedan resultar significativos en el estudio preliminar.

El problema real ha sido detectado después del sondeo que se

GRAFICA # 5.- REPRESENTACION DEL PROCESO DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.



FUENTE: Rodríguez Valencia...
ELABORADO POR: A.V.Z.

efectuó en el estudio preliminar, y es a partir de este momento que es posible establecer las características, objetivo y sub-objetivos de la investigación.

Un estudio completo del área implica el tener conocimiento y dejar acentado en los papeles de trabajo, el medio ambiente en que se desarrollan las operaciones de modo que sea posible establecer un archivo permanente de este tipo de información para futuras investigaciones, compuesto por documentación legal, los medios o recursos administrativos, los registros contables, información de relevancia y el proceso administrativo con la identificación plena de las áreas funcionales en la organización.

En este punto ya contamos con el objetivo y subobjetivos del estudio y ya lo hemos contextualizado; es posible entonces planear a detalle la auditoría administrativa.

La composición del plan es básicamente el establecimiento de los

alcances y limitaciones, el determinar los recursos necesarios para llevarla a cabo y la información requerida para su ejecución. Este último aspecto tratará de la investigación y estudios necesarios para atacar el problema, y de ahí la diferencia con los estudios preliminares de la investigación que constituyen la familiarización del investigador con el medio ambiente y la detección de la problemática principal.

El plan ha sido establecido y es necesario programar los recursos con los que se cuenta para lograr una economía en la producción. En la auditoría como en muchos aspectos de la programación, desde el punto de vista administrativo, es usual la construcción de gráficas de Gant y la metodología de la ruta crítica en la programación de recursos.

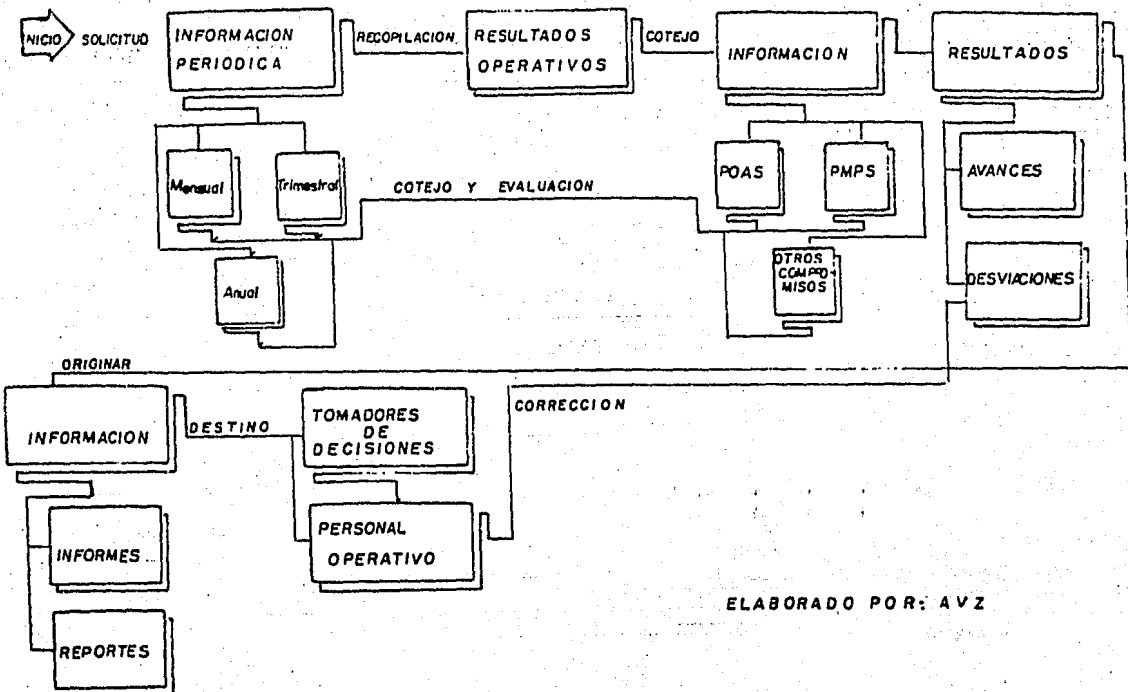
La detección oportuna de la problemática de una organización puede deberse a múltiples factores los que no necesariamente necesitan ser de tipo administrativo, lo que origina el que sea viable la proposición de estudios elaborados por especialistas en otras ramas.

2.2.5 Metodología de Control de Gestión

Las solicitudes de información periódica por parte de las áreas operativas es el inicio del proceso de control de gestión. En el sector público son sistemas de información en los cuales existe un encargado de control de gestión por área operativa, lo que significa que únicamente es necesario el establecimiento de las reglas para hacer homogénea dicha información.

Hablando del mismo sector, existen solicitudes de información mensual en los que es necesario cuantificar los avances logrados en el transcurso de la operación, los informes cualitativos trimestrales en donde es necesario mostrar las bondades de cada actividad, y por último, los informes anuales que son los informes de cierre de actividades correspondientes a cada año natural así como los que deben integrar la memoria anual de las dependencias.

GRAFICA # 6.- REPRESENTACION DEL PROCESO DE CONTROL DE GESTION



ELABORADO POR: AVZ

Otro informe de periodicidad anual es el que integrará los anexos de los informes anuales de gobierno, y todos éstos para mencionar sólo unos ejemplos de los productos.

Al recibir la información periódica, se están recibiendo los resultados parciales o totales de las operaciones, de modo que es posible establecer la evaluación de estos avances contra los Programas Operativos Anuales, los Programas de Mediano Plazo y con la diversidad de compromisos establecidos por los tomadores de decisiones.

Los resultados de dichas evaluaciones es la detección de los avances y desviaciones en los programas y compromisos mencionados en el párrafo anterior, los que originan la base para que el área encargada del control de gestión pueda originar sus informes y reportes que son canalizados hacia el personal operativo y los tomadores de decisiones de modo que se establezcan los mecanismos

de corrección de desviaciones o las justificaciones que originen posibles replanteamientos en los planes y programas a corto, medio y largo plazos.

2.3 La información

En este apartado se desarrollarán dos aspectos de la información; el primero es el que trata del diseño de un sistema de información, y en el segundo las características esenciales para que la información generada sea de utilidad para tomar decisiones.

2.3.1 Metodología para el diseño de un Sistema de Información (50)

Para el diseño de un sistema de información es necesario hacer un inventario de los datos y cifras que deberán alimentar a dicho sistema.

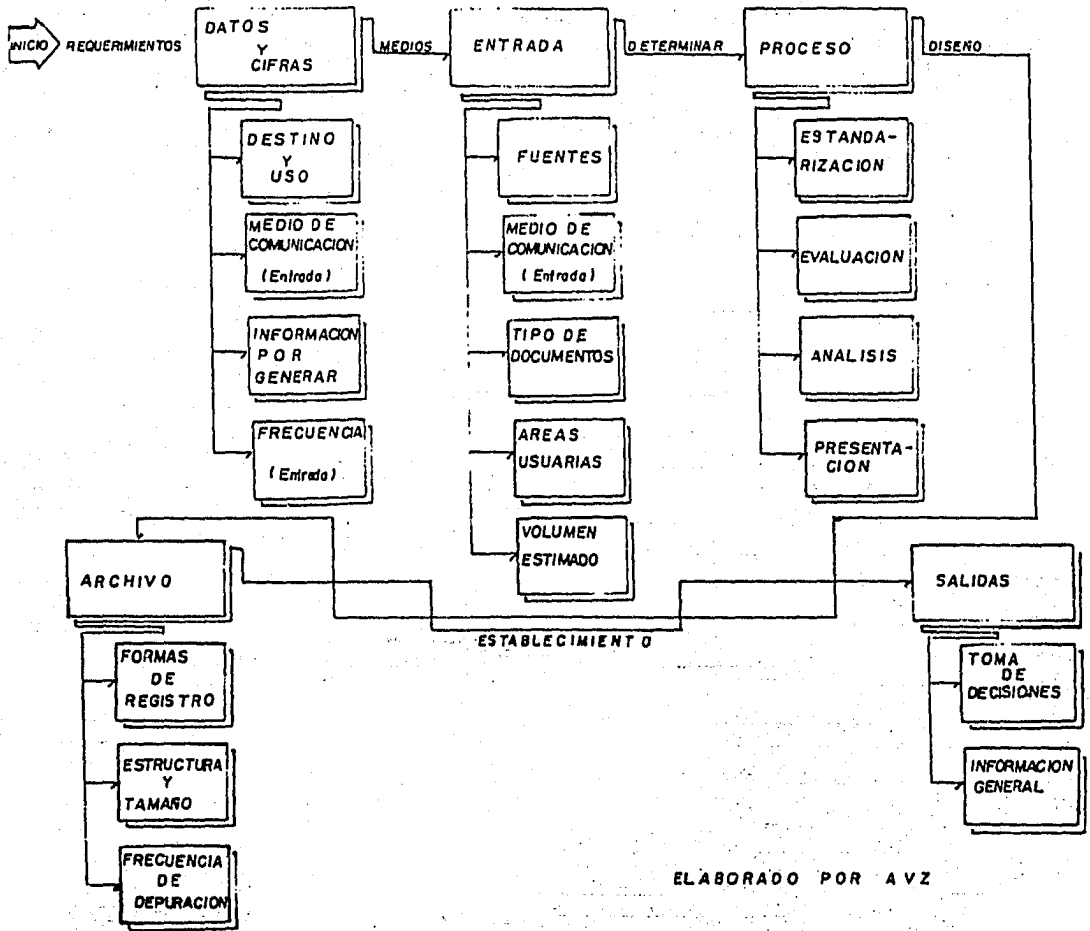
En primer lugar tenemos que determinar el destino y el uso de la información, puesto que de la precisión con que se determinen estos aspectos dependerá su presentación.

El medio de comunicación por el que recibiremos los datos ya sea en publicaciones especializadas, directamente de la fuente generadora de datos, investigaciones, etc.

La información que deberá generar el sistema, de modo que determine con mayor precisión las fuentes y usos. Asimismo el tipo de proceso al que deberán someterse las cifras y datos a la luz de ideologías, técnicas y estilos.

La frecuencia que requerirá el sistema para captar datos y cifras actualizados de modo que este aspecto delimite los aspectos dinámicos que deberá contener el sistema. Un ejemplo es el tiempo estimado de proceso de datos para generar un informe de gobierno, es decir, la anticipación con la que se podrán recibir los datos para que el informe sea actual.

GRAFICA # 7.- REPRESENTACION DEL PROCESO DE DISEÑO DE UN SISTEMA DE INFORMACION.



ELABORADO POR AVZ

El determinar los medios y especificaciones de entrada de datos permitirá detectar cualquier deficiencia de datos, es decir, la carencia de los mismos al determinar las fuentes de donde podrán provenir dichos datos.

El medio de comunicación por el que usualmente recibiremos la información, o tendremos que solicitarla permitirá una programación de actividades de selección y análisis periódico junto con el tipo de documentos que generan las fuentes a las que nos remitiremos.

La diferencia entre los dos cuadros que hacen referencia al medio de comunicación es que el primero (como sustento del cuadro de datos y cifras) es una recopilación de fuentes y estilos de comunicación por fuente que es un inventario de posibles fuentes que dupliquen esa información como podrían ser los Boletines de Información Financiera con datos sobre la inflación mensual que emite Banamex, SNC, y el mismo tipo de datos proporcionados por el Banco de México, S.A., el segundo cuadro (que sustenta los medios de entrada) ya ha analizado en que términos han sido publicados dichos datos, que nivel de profundidad tienen y ha evaluado la que más se adapta a nuestras necesidades de información o ha elegido estas dos opciones de una serie mayor de alternativas.

El conocimiento de las áreas usuarias de los datos permitirá darle el trato y presentación apropiados al destino de éstos.

El volumen estimado de datos que recibiremos determinará el tamaño del área de proceso, la que deberá ejecutar actividades de estandarización de datos, es decir, deflataciones si los datos son presentados a precios corrientes o a precios constantes de un año base.

La evaluación de resultados contra otras fuentes que tratan la misma materia, que en trabajos iniciales permite obtener mayor confianza en la publicación o en la serie de éstas. En algunos casos la evaluación no es posible por no existir fuentes de datos complementarias, entonces es necesario efectuar un análisis de los datos presentados.

La presentación de los resultados es muy importante para lograr el fin último del sistema de información que es precisamente mantener permanentemente informadas a otras áreas involucradas directa o indirectamente con las operaciones que originan los datos. Según el destino y uso que tenga la información producida deberá ser consolidada y resumida en los aspectos de mayor relevancia para los más altos niveles de decisión, y más desglosada y detallada para los niveles decisoriales inferiores y niveles operativos.

En muchas organizaciones, por su tamaño, es necesario contar con archivos apoyados en sistemas mecanizados o computacionales para los cuales es necesario tomar en cuenta las formas de registro para la entrada al proceso de base de datos de los cuales existen registros especializados en contabilidad, finanzas, personal, inventarios, etc. en los que hay que considerar su estructura y tamaño óptimos para su adecuada consulta. Asimismo, hay que establecer la frecuencia y forma en que deberán ser depurados los archivos.

Por último está la salida de la información mediante reportes e informes periódicos que serán estructurados conforme al proceso de que fueron objeto con la finalidad de que el receptor de la información tome decisiones o únicamente mantenga alimentados otros procesos con información de competencia específica.

2.3.2 Características de la Información en la Toma de Decisiones

Los encargados de planear el sistema de información deben tomar en cuenta las relaciones del medio con la organización, es decir, los objetivos de la organización y los medios para lograrlos para informar parte de las decisiones estratégicas o de alta dirección.

Los recursos y la información requerida para el logro de objetivos ya establecidos en la decisión estratégica, es la información requerida para tomar decisiones de control gerencial o de mandos medios.

Por último, toda la gama de información necesaria para asegurar que las tareas asignadas a los elementos operativos del sistema se logren con eficiencia y eficacia, son las decisiones de control operativo.

2.4 La Programación-presupuestación

La programación y presupuestación consta de una gran variedad de procedimientos que podrían ser motivo para trabajos independientes a éste. En este apartado sólo se pretende mostrar tres metodologías en forma resumida que puedan apoyar la propuesta de un sistema integral de control que abarque el control de programas operativos como los de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2.4.1 La Programación y Presupuestación con base en cero

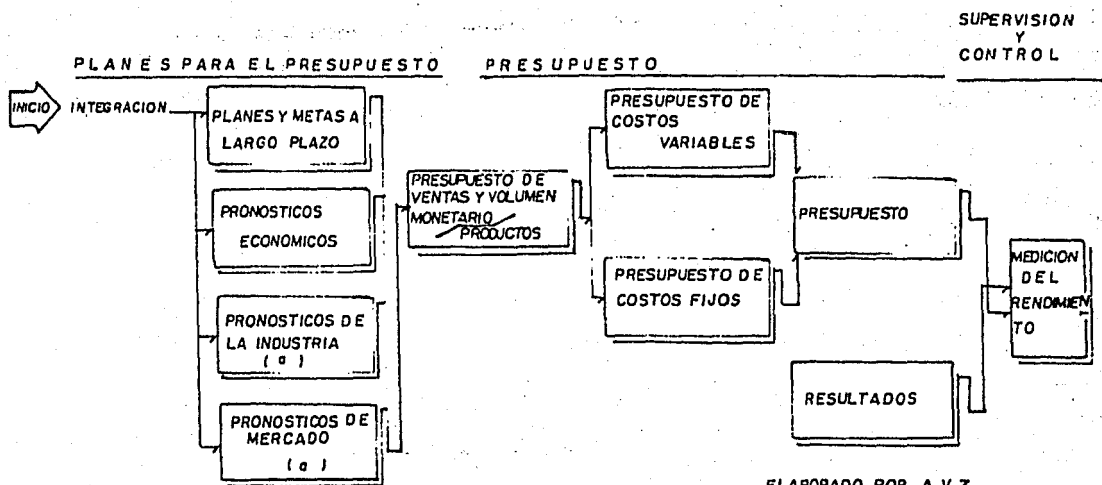
El primer aspecto para elaborar el presupuesto es la integración de datos que permitan elaborar suposiciones para la planificación como son las tasas inflacionarias esperadas, niveles de precios, requerimientos futuros de mercado, etc., y todo con las metas y planes a largo plazo.

Una vez integrados todos los elementos descritos en el párrafo anterior, se tiene el material necesario para pasar de la fase de planeación a la de la presupuestación, precisamente con la elaboración del presupuesto. En el sector público se trataría con unidades programáticas y en el sector privado de ventas, volumetría, productos, etc. Es necesario identificar las áreas sujetas de análisis, o áreas a planificar y presupuestar.

Es necesario determinar el objetivo y sub objetivos del área sujeta de análisis, describir sus actividades, las medidas de rendimiento, el volumen de trabajo y un análisis de costos y beneficios, así como posibles alternativas.

El análisis de costo-beneficio es la comparación de los costos contra los resultados a la luz del análisis técnico. Esto es en el sector público principalmente el beneficio social que aporta una actividad o servicio determinado, y en el sector privado, naturalmente sobre el beneficio económico y el costo de oportunidad que aporta una actividad dada.

GRAFICA # 8.- REPRESENTACION DEL PROCESO PROGRAMACION-PRESUPUESTACION CON BASE EN CERO.



ELABORADO POR A V Z

a): La planificación y presupuestación no sólo tiene el enfoque de aplicación para el sector público, también puede ser aplicado para el sector privado.

FUENTE: Stonich, Paul J...p.12.

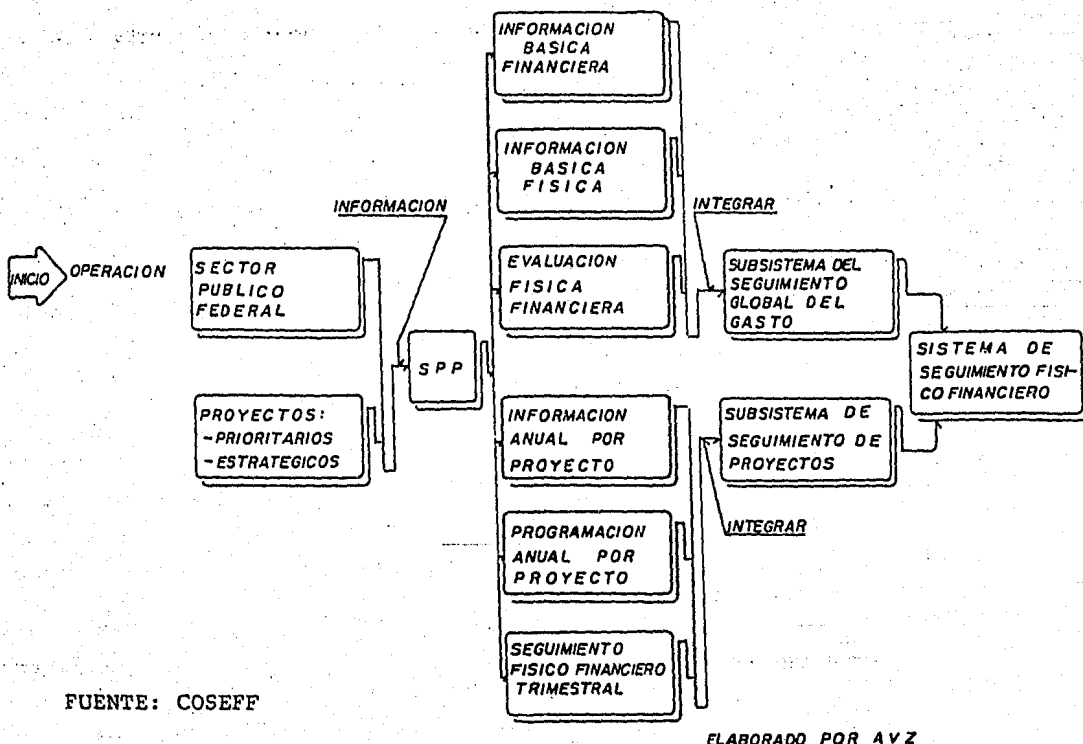
Se asignan recursos para los factores fijos y variables, y se ha establecido una jerarquización en cada uno de estos rubros. Posteriormente se tiene el presupuesto detallado, el que deberá ser ejercido con precisión. En el sector privado y dependiendo de los volúmenes de ventas, se establecen varias opciones en costos variables a diferentes niveles de producción, la selección de la mejor opción se efectúa con técnicas como la de programación lineal.

Una vez que comienzan a generarse resultados, es posible medir los rendimientos en base al presupuesto ejecutado, es decir, el apego a los planes en la ejecución. Esto significa el establecer parámetros de evaluación y control del ejercicio y la supervisión se ejercerá en proporción directa con el tiempo en que las actividades puedan ser observadas por los responsables de esta actividad.

2.4.2 El Sistema de Seguimiento Físico Financiero

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la que opera este

GRAFICA # 9.- REPRESENTACION DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO.



ELABORADO POR AVZ

FUENTE: COSEFF

Sistema de Seguimiento Físico Financiero, sin embargo, cuando las dependencias coordinadoras de sector lo estiman necesario, pueden solicitar esta información a las entidades coordinadas.

La información que se maneja a nivel global sobre el Sector Público Federal es la información básica financiera, la información básica física y la evaluación física financiera.

La información básica financiera es un proceso de concentración de información relativa a los programas y subprogramas, para efectuar el seguimiento físico financiero. Se trata de los movimientos efectuados sobre el presupuesto original, es decir, las ampliaciones o reducciones además del presupuesto modificado, el presupuesto ejercido y el acumulado a la fecha de cada reporte.

La información básica física es la concentración de la información de los programas y subprogramas para efectuar un seguimiento físico de metas que se pretenden ejecutar con el gasto público federal. Esta información es un desglose de la información básica financiera pero a nivel programa, subprogramas y metas, de modo que el análisis se centra en la economía de los programas, así como en los resultados parciales y totales de los mismos. Es necesario presentar esta información con las unidades de medida utilizadas y las cantidades monetarias programadas (flujos).

La evaluación física financiera es la concentración trimestral de información relativa al avance en las metas y los recursos utilizados para su ejecución.

Esta información es la consistente con el Subsistema del Seguimiento Global del Gasto, que junto con la información que compone al Subsistema de Seguimiento de Proyectos, que se expone a continuación, integran al Sistema de Seguimiento Físico Financiero (COSEFF).

La información anual por proyecto es el proceso para integrar los elementos sujetos de control en un proyecto al que es necesario hacer seguimiento, como son las fechas de inicio y de conclusión global por metro, la localización del proyecto, el costo total original y el costo total actualizado, además de las principales características de cada proyecto.

La información de programación anual que complementa a la información que debe reportarse, relacionada con el control del proyecto, es del calendario físico de metas por cada etapa del proyecto, así como el calendario de gasto por etapa, es decir, el calendario financiero. Dicha información debe ser presentada en forma trimestral.

Por último, es necesario presentar la información de seguimiento trimestral que es la integración de los estados de realización física y financiera por cada proyecto y por etapas relativas a la comparación entre el programa y la ejecución del proyecto.

2.5 El Sistema Integral de Control

A partir de este punto se tienen completamente conjuntados los aspectos metodológicos generales que deben ser cubiertos para integrar el Sistema, ya que se han desarrollado los instrumentos necesarios para analizar el sistema y para su diseño; los instrumentos de apoyo usual para efectuar el control, el elemento informador y el sujeto de control.

En este apartado se expondrá la metodología específica que habrá de servir para operar el sistema propuesto en base a la resolución de problemas que necesitan ser económicamente óptimos.

2.5.1 Metodología para el manejo de problemas

Para poder atacar con efectividad un problema es necesario tener la posibilidad de detectarlo, es decir, la identificación de un problema es posible dado el conocimiento del comportamiento conveniente del sistema. Esto ha delimitado a la persona que va a intervenir a su vez en la solución del mismo por esta afirmación.

La identificación de los síntomas es más fácil cuando se ha efectuado una evaluación permanente de la operación del sistema. La oportunidad para la detección de los síntomas va a estar dada en relación directa con la periodicidad en la que sean efectuadas estas evaluaciones o lo efectivo que resulten los indicadores para señalar una posible desviación de los resultados o del proceso contra lo realmente deseable.

Una vez conjuntados todos los aspectos sintomáticos que no permiten operar adecuadamente al sistema, estamos en posición de descubrir el problema real. Es necesario evaluar el impacto que tiene el problema en relación al sistema, su objetivo, así como sus restricciones de operación, además, establecer el objetivo y restricciones que impone la solución.

Determinar la estructura actual del proceso es el siguiente paso

```

graph TD
    INICIO --> IDENTIFICACION
    IDENTIFICACION --> SINTOMAS
    SINTOMAS --> DESCOBRIR
    DESCOBRIR --> EL_PROBLEMA["EL PROBLEMA  
(Evaluación)"]
    EL_PROBLEMA --> DEFINICION
    DEFINICION --> OBJETIVO
    OBJETIVO --> DETERMINAR
    DETERMINAR --> RESTRICCIONES
    RESTRICCIONES --> EL_PROBLEMA
    EL_PROBLEMA --> PLANTEAMIENTO
    PLANTEAMIENTO --> EL_SISTEMA["EL SISTEMA"]
    EL_SISTEMA --> EVALUACION_RESPECTO_A["EVALUACION  
RESPECTO A"]
    EVALUACION_RESPECTO_A --> CONJUNTO_DE_ELEMENTOS_DEFECTUOSOS["CONJUNTO DE  
ELEMENTOS  
DEFECTUOSOS"]
    CONJUNTO_DE_ELEMENTOS_DEFECTUOSOS --> EVALUACION
    EVALUACION --> DETECCION
    DETECCION --> ESTRUCTURA_ACTUAL_DEL_PROCESO["ESTRUCTURA  
ACTUAL DEL  
PROCESO"]
    ESTRUCTURA_ACTUAL_DEL_PROCESO --> ALTERNATIVAS
    ALTERNATIVAS --> DETERMINAR
    DETERMINAR --> CRITERIO_PARA_ELEGIR_LA_ALTERNATIVA["CRITERIO PARA  
ELEGUIR LA  
ALTERNATIVA"]
    CRITERIO_PARA_ELEGIR_LA_ALTERNATIVA --> BUSQUEDA
    BUSQUEDA --> PROCESO_DE_ELECCION_DE_SOLUCIONES["PROCESO DE  
ELECCION DE  
SOLUCIONES"]
    PROCESO_DE_ELECCION_DE_SOLUCIONES --> APLICAR
    APLICAR --> PROCESO_DE_ELECCION_DE_SOLUCIONES
    PROCESO_DE_ELECCION_DE_SOLUCIONES --> IMPLANTACION
    IMPLANTACION --> EFECTUAR
    EFECTUAR --> EVALUACION
    EVALUACION --> CONTRA
    CONTRA --> PROCESO_DE_ELECCION_DE_SOLUCIONES
    PROCESO_DE_ELECCION_DE_SOLUCIONES --> EVALUACION
    EVALUACION --> IMPLANTACION
  
```

ELABORADO POR AVZ
FUENTE: Optner I., Stanford...
p. 153.

Los elementos defectuosos necesitan ser evaluados en relación al objetivo y restricciones con los que opera el sistema como en los productos del sistema en sí.

98

alternativas es necesario determinar el criterio más adecuado para elegir la alternativa a la luz de diversas perspectivas, ya que la magnitud del problema va a tener diversas consecuencias en las áreas en las que opera. Esto es en el sector público el elegir el criterio de elección de alternativas en base a las necesidades del área de administración interna de economizar sobre el presupuesto, en función del área operativa cuyos criterios serían los de funcionar con la máxima efectividad en el menor tiempo, o bajo el criterio del área directiva, cuyos criterios de selección de alternativas podrían estar en función de obtener mayor prestigio público u otorgar más plazas para desempleados.

Como los criterios arriba descritos pueden estar en contraposición por su naturaleza, nuestra búsqueda de un proceso de elección de soluciones puede estar en función de la ponderación de diversos intereses y la aplicación de la técnica de solución más adecuada cuya metodología se tratará con mayor detalle en el apartado 2.5.3 de este Capítulo.

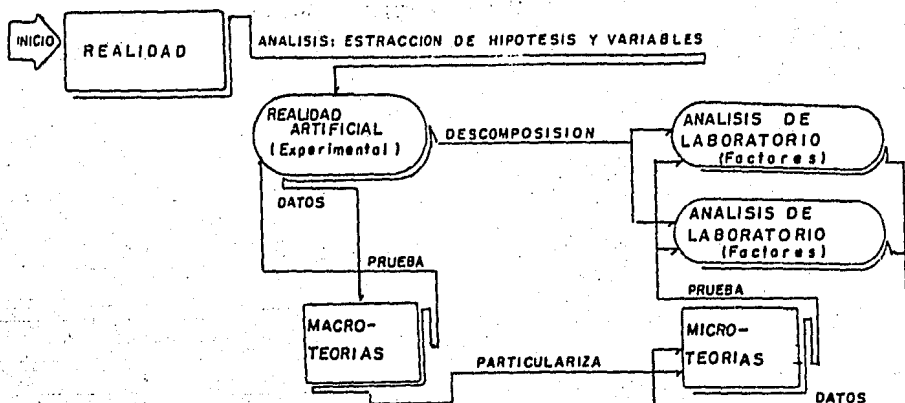
La aplicación del proceso de elección de soluciones nos ha dado la alternativa más adecuada que en la Gráfica # 10 está representada por el círculo marcado con la letra "D". Esta alternativa se implanta y para asegurar lo adecuado de la solución se efectúa una evaluación de los nuevos elementos implantados en relación con el objetivo y restricciones del sistema, así como contra la estructura del proceso adecuado a las modificaciones implantadas.

2.5.2 Patrón para la constitución de un modelo

Como se muestra en la Gráfica # 11, partimos de la realidad para establecer una simplificación de la misma, mediante el análisis, es decir, mediante la extracción de hipótesis y variables que interactúan en la realidad.

Mientras más rica en información sea nuestra realidad artificial, será más factible comprobar más hipótesis formuladas acerca del sistema que se estudia. En este punto la calidad de la información obtenida va a ser determinante para aplicar con efectividad

GRAFICA # 11.- REPRESENTACION DE UN PATRON PARA CONSTITUIR UN MODELO.



ELABORADO POR AVZ

FUENTE: Ackoff Rusell, L. Et.Al...p 89.

dichas hipótesis o macroteorías.

A partir de nuestra realidad artificial se efectúa una descomposición del sistema por factores a los que le son aplicadas sus respectivas hipótesis o microteorías. La calidad de la información es también en este punto un requisito indispensable puesto que siempre los datos serán los nexos entre la situación experimental con la realidad, tanto en nuestra realidad experimental total, como en la de los factores.

En un modelo debe existir, como se expuso con anterioridad, una conexión con la realidad, así como cierta similitud con la misma; esto es el establecer una escala de simplificación como podría ser la de un mapa el cual cuenta con una escala de tamaño relacionada con la realidad, pero no sólo eso sino que además puede tener en la representación de un plano, montañas, altiplanicies, etc., así como una extensa variedad de factores simplificados de la realidad.

Por último cabe decir que un patrón para constituir un modelo

puede ser más compleja cuanto más lo sea el sistema que se quiera representar. El siguiente factor que viene a delimitar aún más la complejidad del sistema es el contacto que tenga el investigador con el sistema, lo que va en relación directa con su conocimiento del mismo.

2.5.3 Metodología para determinar un óptimo

La metodología que se ha seleccionado para el establecimiento de un punto óptimo obedezca al tipo de problemas que se desarrollarán para ser atacados por el sistema integral que se propondrá en el Capítulo Tercero. En la mayoría de los casos se supondrá el manejo de estadísticas y gran cantidad de datos por lo que metodologías de optimización como son la ruta crítica, la determinación de óptimos mediante el uso de las derivadas, etc. entrarán en un plano secundario al hablar de optimización. Asimismo, una restricción para la metodología que en este apartado se expondrá es que sólo es aplicable para incógnitas de primer orden (51).

2.5.3.1 Maximización

Los problemas de maximización que serán tratados tienen la forma siguiente:

$$\begin{aligned}
 (a) \quad & \text{MAXIMIZAR } \lambda = c_1 x_1 + c_2 x_2 + c_3 x_3 + \dots + c_n x_n \\
 & \text{Sujeto a } \begin{aligned} & A_{11} x_1 + A_{12} x_2 + A_{13} x_3 + \dots + A_{1n} x_n \leq R_1 \\ & A_{21} x_1 + A_{22} x_2 + A_{23} x_3 + \dots + A_{2n} x_n \leq R_2 \\ & A_{31} x_1 + A_{32} x_2 + A_{33} x_3 + \dots + A_{3n} x_n \leq R_3 \\ & \vdots \\ & A_{m1} x_1 + A_{m2} x_2 + A_{m3} x_3 + \dots + A_{mn} x_n \leq R_m \end{aligned} \\
 & \text{donde } x_j \geq 0 \quad \text{para toda } j = 1, 2, 3, \dots, n
 \end{aligned}$$

en donde λ (lambda) ha sido escogida arbitrariamente para representar la función sujeta a maximización o función objetivo.

El resto de las ecuaciones representan en conjunto una serie de restricciones que deben cumplir las incógnitas x_n en la función objetivo.

La última restricción relaciona la no negatividad que debe contener el resultado.

La composición de la función objetivo (λ) son las X_n incógnitas relacionadas con las C_n variables relacionadas. Para el caso de las restricciones, las A_{mn} representan constantes condicionantes de las mismas incógnitas de dicha función objetivo; los R_m elementos a la derecha de la desigualdad son las constantes que limitan el desarrollo de la ecuación total.

Una vez constituido el programa lineal, entra en operación el segundo paso que es el de transformar el programa inicial compuesto por desigualdades en sus restricciones por igualdades agregando a cada ecuación restrictiva una variable de holgura, así como la suma de las mismas con un valor nulo en la función objetivo como se muestra en el conjunto de ecuaciones (b).

$$(b) \text{ MAXIMIZAR } \lambda = C_1 X_1 + C_2 X_2 + C_3 X_3 + 0_4 + 0_5 + 0_6$$

$$\begin{aligned} \text{Sujeto a} \quad & A_{11} X_1 + A_{12} X_2 + A_{13} X_3 + S_1 + 0_{22} + 0_{33} = R_1 \\ & A_{21} X_1 + A_{22} X_2 + A_{23} X_3 + 0_{21} + S_2 + 0_{33} = R_2 \\ & A_{31} X_1 + A_{32} X_2 + A_{33} X_3 + 0_{31} + 0_{22} + S_3 = R_3 \end{aligned}$$

$$X_j \geq 0$$

Suponiendo que se tienen tres incógnitas y tres restricciones, la función objetivo y las ecuaciones restrictivas quedan como se muestra en el conjunto de ecuaciones (b), cuya diferencia con respecto al conjunto de ecuaciones (a) es la inclusión de la variable S_n que en la función objetivo no tiene valor alguno y en las ecuaciones restrictivas proporciona el elemento de holgura para transformar las desigualdades en igualdades.

A partir de la modificación efectuada en el conjunto de ecuaciones (b), se procede a integrar los datos en lo que se denomina como Tabla Simplex (52) como se muestra a continuación.

TABLA 1	λ	X_1	X_2	X_3	S_1	S_2	S_3	CONSTANTES
FILA 0	1	-C	-C	-C	0	0	0	
FILA 1	0	A_{11}	A_{12}	A_{13}	1	0	0	R_1
FILA 2	0	A_{21}	A_{22}	A_{23}	0	1	0	R_2
FILA 3	0	A_{31}	A_{32}	A_{33}	0	0	1	R_3

Las características que tiene la Tabla 1, son las constantes que se encuentran en la Fila 0, que representan los valores de las constantes de la función objetivo, pero con signo negativo y que la representación tabular de las variables de holgura han tomado la forma de una matriz identidad.

El resultado de solucionar por medio de la Tabla 1 la función objetivo es que en la intersección de la fila 0 (función objetivo) y la columna de constantes va a ser el resultado de maximizar dicha ecuación.

La interpretación del valor de cada incógnita es el vector unidad en intersección con el vector fila, cuyo resultado se encuentra en la columna de constantes; así por ejemplo, las variables de holgura S_1 , S_2 y S_3 , tienen los valores correspondientes de R_1 , R_2 y R_3 , cuyo resultado es cero considerando la constitución de la función objetivo en (b).

El siguiente paso es seleccionar entre las A_{ij} al "pivote" que permitirá aproximar el resultado hacia una solución óptima.

Para encontrar el elemento pivote es necesario seleccionar la columna de las C_j , que contiene en terminos absolutos mayor valor, tomar los elementos de la columna pivote que son positivos (es necesario exceptuar al elemento que se interseca con la Fila 0), dividirlos contra cada elemento de la columna de las constantes integrando en el numerador a R_1 , R_2 o R_3 y en el denominador A_{1j} , A_{2j} o A_{3j} y determinar cuál es el menor cociente pues ese va a ser el criterio para determinar la fila pivote; el elemento

pivote será la constante A_{ij} que interseca el vector fila y el vector columna pivotes.

Son tres los pasos básicos para proceder a solucionar este sistema de ecuaciones lineales a saber.

En primer lugar se tiene que transformar el vector columna en un vector identidad; en segundo se tiene que eliminar el término negativo de la fila 0 que se interseca con la columna pivote, sumando tantas veces como sea necesario la fila pivote a la fila 0, el mismo procedimiento se utiliza para transformar en cero los demás elementos de la columna pivote, y en tercer lugar se tiene que elegir, bajo el criterio ya descrito otro vector fila y otro vector columna que se transformen hasta que no existan elementos negativos en la fila 0, momento en el cual podrá leerse en la columna el valor óptimo de (λ) en la intersección con la fila 0, y el valor de las variables en la fila correspondiente al vector unidad.

2.5.3.2 Minimización

Para minimizar una función objetivo con una serie de restricciones como las expuestas en el conjunto de ecuaciones (a), el procedimiento tiene las variantes que se exponen a continuación.

Para efectos de exposición, la ecuación (λ) expuesta en el apartado anterior es ahora la ecuación β (beta).

Ahora la función objetivo y las restricciones deben tomar la siguiente forma:

$$(c) \text{ MINIMIZAR } \beta = C_1 X_1 + C_2 X_2 + C_3 X_3 - OS_1 - OS_2 - OS_3 - \pi V_1 - \pi V_2 - \pi V_3$$

$$A_{11} X_1 + A_{12} X_2 + A_{13} X_3 - S_1 - OS_1 - OS_2 + V_1 + 0V_2 + 0V_3 = R_1$$

$$A_{21} X_1 + A_{22} X_2 + A_{23} X_3 - OS_1 - S_2 - OS_2 + 0V_1 + V_2 + 0V_3 = R_2$$

$$A_{31} X_1 + A_{32} X_2 + A_{33} X_3 - OS_1 - OS_2 - S_3 + 0V_1 + 0V_2 + V_3 = R_3$$

$$X_j, S_j, V_j \geq 0$$

En el sistema de ecuaciones (c), se puede apreciar que ha cambiado el signo de las S_j , que en la metodología de maximización significaba una variable de holgura. Ahora en la metodología de minimización se ha transformado en una variable de excedentes que debe ser eliminada.

La variable "v" es la variable artificial que hará las veces de matriz identidad para solucionar el problema de minimización, acompañado por la constante α (alfa) que es un número muy grande cuya solución es inaceptable puesto que las desigualdades del conjunto de ecuaciones de (a) se han invertido.

El sistema de ecuaciones (c) en forma tabular queda de la siguiente forma:

TABLA II	β	X_1	X_2	X_3	S_1	S_2	S_3	V_1	V_2	V_3	Constante
FILA 0	1	$-C_1$	$-C_2$	$-C_3$	0	0	0	$-\alpha$	$-\alpha$	$-\alpha$	
FILA 1	0	A_{11}	A_{12}	A_{13}	1	0	0	1	0	0	R_1
FILA 2	0	A_{21}	A_{22}	A_{23}	0	1	0	0	1	0	R_2
FILA 3	0	A_{31}	A_{32}	A_{33}	0	0	1	0	0	1	R_3

El tratamiento tabular es el mismo que el expuesto para el caso de la tabla 1, referida al caso de maximización, con la variante de que las variables de elección C_j , deben ser todas cero, es decir, los vectores columna deben integrar en conjunto una matriz identidad.

3. Notas

- (1) Modelos y Técnicas...
- (2) Op. Cit. p.36.
- (3) Op. Cit. p.51.
- (4) Op. Cit. p.66.
- (5) Op. Cit. p.66.
- (6) Optner L., Stanford; Análisis de Sistemas; p.150.- Desde el punto de vista del autor, la exposición teórica de los sistemas lleva el enfoque de solución de problemas, motivo por el cual son sujetos de análisis. Sin embargo, el autor no difiere de los demás en su conceptualización, ya que lo considera también como un proceso.
- (7) Antecedentes de la Programación Presupuestación...p.15.- Esta definición de sistema está enfocada desde el punto de vista de un sistema de información para la toma de decisiones aplicada a aspectos programático-presupuestales.
- (8) Modelos y Técnicas...p.37.
- (9) Op. Cit. p.37.
- (10) Ver punto 1.1 de este Capítulo.
- (11) Optner L. Stanford...p.151.
- (12) Modelos y Técnicas...p.43.
- (13) Homeóstasis.- Equilibrio dinámico del sistema con el medio.
- (14) Modelos y Técnicas...p.26.
- (15) Op. Cit. p.51.
- (16) Op. Cit. p.54.
- (17) Op. Cit. p.83.
- (18) Ver la Auditoría Gubernamental...p.16.
- (19) En la actualidad los programas mínimos los fija la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- (20) Ver la Auditoría Gubernamental...p.18.
- (21) Modelos y Técnicas...p.70.
- (22) Los conceptos que se exponen en este apartado fueron tomados del Glosario para el proceso de Planeación. Ver bibliografía.
- (23) Esta definición fue adaptada a las necesidades de este estudio puesto que los enfoques con que se cuenta para un indicador son físicos, químicos, mecánicos, administrativos y contables. Respecto a estos dos últimos enfoques, la definición de indica-

dor es: "Se denomina indicador en el sistema de fichaje para los servicios administrativos y contables a todo objeto o señal que sirve para conocer en cualquier momento un servicio administrativo que haya de efectuarse, o la situación contable de una particular cuenta correntista o de los bienes administrados". Esta definición se tomó de la Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana; p.1295, del tomo 28. Ver bibliografía.

- (24) Ver los instrumentos para operar, en el punto 1.4.1.4.2 de este Capítulo.
- (25) Antecedentes de la Programación...p.15.
- (26) Ver Sistema Nacional de Planeación Democrática, Capítulo IV, los Documentos del SNPD.-p.40.
- (27) Se han omitido clasificaciones del presupuesto como son: Presupuesto Nuevas Necesidades, Presupuesto Regularizable y no regularizable, Presupuesto Tradicional, etc., puesto que existe relación con los presupuestos expuestos.
- (28) Ver Stonich, Paul J. Como Planificar...
- (29) Ver Estados Financieros agosto de 1984 y 1985, así como el Clasificador por objeto del Gasto.
- (30) El medio o entorno al que se hace referencia aquí tiene dos sentidos:
 - 1. El primero se refiere a la economía en su conjunto y a las instituciones públicas que tienen inferencia directa en ésta.
 - 2. Se refiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- (31) Las actividades operativas a que se hace aquí referencia son dos en los mismos términos de la nota 30.
- (32) Esta definición está estructurada desde el punto de vista de los sistemas administrativos.
- (33) Esta definición está dada desde la perspectiva de la investigación de operaciones. Ver a Ackoff, Russell L y Sasieni... p.35.
- (34) Optner L., Stanford...p.81.
- (35) Ver Enciclopedia Universal...
- (36) Stonier y Hague...p.210.
- (37) Ferguson y Gould...p.444.
- (38) Chiang, Alpha C...p.278.
- (39) Samuelson, Paul A...p.690. Este es un óptimo eficiente.

- (40) Zamora, Francisco...p.359.
- (41) Samuelson, Paul A...p.44.
- (42) Modelos y Técnicas...p.57.
- (43) Chiang, Alpha C...p.237.
- (44) Zamora, Francisco...P.328. Para otros conceptos sobre costos de oportunidad ver: Samuelson, Paul...p.520-521.
Chiang, Alpha C...p.305.
Diccionario de Economía...p.156.
- (45) Ver Ackoff y Sasieni...p.75 y ss.
- (46) Para mayores detalles sobre la venta de ideas ver Metodología Profesional... en donde es recomendado en cada etapa del estudio y diseño de un sistema el no olvidar el "para quien" está diseñado el sistema y no sólo los objetivos prácticos de éste.
- (47) Guía Técnica...p.22.
- (48) Normas y Procedimientos...p.79.
- (49) Fundamentos de Control...p.12.
- (50) Se han tomado algunas ideas de Lucas, Henry C... Ver p.366, en la que expone las especificaciones detalladas para el diseño de sistemas en su tabla No. 13-5.
- (51) La metodología que se expone en este apartado se puede ver con mayor detalle en Chiang, Alpha C...pp.581-624; y para una metodología específica en problemas de asignación ver a Espinoza Berriel, Hector M. pp.77-108., así como a Draper, Jean E..., pp615-635.
- (52) Ver a Chiang, Alpha C...p.611.

4. Bibliografía

- Ackoff, Russell L, y Sasieni, Maurice W. FUNDAMENTOS DE INVESTIGACION DE OPERACIONES.- Ed. Limusa, 1984.
- ANTECEDENTES DE LA PROGRAMACION PRESUPUESTACION EN MEXICO (1917-1984) Y SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL (COSEFF).- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- Contraloría Interna; Dirección General de Control Sectorial, 1985.
- Berriel Espinoza, Hector M.- PROGRAMACION LINEAL; APLICACIONES A LA ECONOMIA,- Ed. Pax-México, Librería Carlos Cesarman, S.A., 1977.
- Chiang, Alpha C. METODOS FUNDAMENTALES DE ECONOMIA MATEMATICA.- Amorroutu Editores, 1977.
- CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO.- Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal; Dirección General de Política Presupuestal, con vigencia a partir de 1981.
- DICCIONARIO DE ECONOMIA.- Ed. Orbis, 1983.
- Draper, Jean E. y Klingman, Jane S.- MATEMATICAS PARA ADMINISTRACION Y ECONOMIA.- Ed. Arla, 1978.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO AMERICANA.- Ed. Espasa-Calpe, S.A., 1920.
- ESTADOS FINANCIEROS AGOSTO 1984.- Oficialía Mayor; Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; SPP.
- ESTADOS FINANCIEROS AGOSTO 1985.- Oficialía Mayor; Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; SPP.
- Ferguson, C.E. y Gould, S.P.- TEORIA MICROECONOMICA.- Ed. F.C.E., 79.

- GLOSARIO PARA EL PROCESO DE PLANEACION.- SPP; Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal; Dirección General de Política Presupuestal, 1985.
- GUIA TECNICA PARA LA ELABORACION DE DOCUMENTOS NORMATIVO ADMINISTRATIVOS.- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; SPP, 1985.
- LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL EN EL CONTROL Y EVALUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- SPP.- Subsecretaría de Evaluación.- Direcciones Generales de Control y Auditoría Gubernamental y de Difusión y Relaciones Públicas, S/F.
- LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.- D.O.F. 31-XII-76.
- Lucas, Henry C. Jr.- CONCEPTOS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION.- Ed. Mc Graw Hill, 1984.
- METODOLOGIA PROFESIONAL PARA EL ANALISIS DE SISTEMAS.- Sistematica de México, S.C., 1979.
- MODELOS Y TECNICAS DE SISTEMAS APLICADOS A LA ADMINISTRACION DE PROYECTOS, Ed. INAP/ICAP, 1979.
- NORMAS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA.- Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. Ed. UNAM, 1984.
- Optner L., Stanford.- ANALISIS DE SISTEMAS.- Ed. F.C.E. El Trimestre Económico.
- Perdomo Moreno, Abraham.- FUNDAMENTOS DE CONTROL INTERNO.- Ed. ECASA, 1982.
- Rodríguez Valencia, Joaquín,- SINOPSIS DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA.- Ed. Trillas, 1981.
- Samuelson, Paul A.- CURSO DE ECONOMIA MODERNA.- Ed. Aguilar, 1977.

- SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.-SPP.-1982.
- Stonich, Paul J.- COMO PLANIFICAR Y PRESUPUESTAR CON BASE EN CERO.- Ed Expansi6n, Junio 1978.
- Stonier, Alfred W. y Hague, Douglas C.- MANUAL DE TEORIA ECONOMICA.- Ed. Aguilar, 1974.
- Zamora, Francisco.- TRATADO DE TEORIA ECONOMICA.- Ed. F.C.E., 1977.

INDICE DEL CAPITULO TERCERO

PROPUESTA DE UN SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL

1. El Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental , 114
 - 1.1 Prediseño , 114
 - 1.1.1 Condiciones de Operación , 115
 - 1.1.1.1 Externas , 115
 - 1.1.1.2 Internas , 118
 - 1.1.2 Requerimientos , 119
 - 1.1.2.1 Información , 119
 - 1.1.2.1.1 Legalidad , 120
 - 1.1.2.1.2 Financiera , 121
 - 1.1.2.1.3 Programática , 124
 - 1.1.2.1.4 Presupuestal , 125
 - 1.1.2.2 Directrices , 126
 - 1.1.2.2.1 Conceptuales , 126
 - 1.1.2.2.2 Operativas , 127
 - 1.1.3 Niveles de Integración , 129
 - 1.2 Diseño , 132
 - 1.2.1 Objetivo , 132
 - 1.2.2 Modelo Conceptual , 133
 - 1.2.2.1 El Subsistema de Información Periódica , 135
 - 1.2.2.2 El Subsistema Econométrico , 136
 - 1.2.2.3 El Subsistema de Ponderación de Resultados , 138
 - 1.2.2.4 El Subsistema de Optimización , 139
 - 1.2.2.5 El Subsistema de Simulación , 142
 - 1.3 Postdiseño , 144
 - 1.3.1 Programas , 144
 - 1.3.2 Instrumentos , 146
2. El Sistema Integral de Control de la Secretaría de Programación y Presupuesto , 149
 - 2.1 Prediseño , 149
 - 2.1.1 Condiciones de Operación , 149

2.1.1.1 Externas,	150
2.1.1.2 Internas ,	151
2.1.2 Requerimientos ,	152
2.1.2.1 Información,	152
2.1.3 Niveles de Integración,	157
2.2 Diseño,	159
2.2.1 Objetivo ,	159
2.2.2 Modelo Conceptual,	160
2.2.2.1 El Subsistema de Información Periódica,	160
2.2.2.2 El Subsistema de Optimización ,	164
2.2.2.3 El Subsistema de Análisis, Evaluación y Control,	164
2.2.2.4 El Subsistema de Apoyo Técnico ,	165
2.2.2.5 El Subsistema de Operaciones,	165
2.3 Postdiseño,	167
2.3.1 Programas,	167
2.3.2 Instrumentos,	168
3. Notas,	169
4. Bibliografía,	171

1. El Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental

La estructuración de este Capítulo, para desarrollar un sistema de control del sector público, de tipo integral, es la división del mismo en dos ámbitos de actuación.

El primero que es desarrollado en este apartado es el control del sector público en general, que se transforma en un marco para encuadrar la operación de los controles parciales a diferentes estratos como lo son los controles a nivel entidad paraestatal, los controles sobre proyectos regionales, o los controles sectoriales como es el caso desarrollado en la segunda parte de este Capítulo.

Para los dos apartados que integran este trabajo, y para efectos de exposición, se ha estructurado el desarrollo de cada sistema en tres etapas denominadas Prediseño, Diseño y Postdiseño.

En el prediseño se desarrollan las condiciones para la operación del Sistema, en el diseño se explica la estructuración propuesta, además de algunos aspectos técnicos de cada subsistema, por último en el postdiseño se exponen los resultados esperados a diversos ámbitos de aplicación.

1.1. Prediseño

Este apartado se ha dividido en tres secciones, la primera abarca las condiciones externas e internas para poder elaborar el diseño. El segundo apartado consigna los requerimientos normativos para el adecuado ejercicio de las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como de las que puedan ser transferidas al sistema de control.

No se consideran únicamente los marcos jurídicos actuales puesto que los requerimientos de información son aspectos del prediseño

que juegan un papel preponderante, y deben estar perfectamente definidos antes de proceder a desarrollar la etapa posterior.

El tercer apartado trata aspectos de identificación del sistema con el entorno o medio en el que se deberá desarrollar el sistema, de acuerdo con los niveles de integración del aparato público en la actualidad.

1.1.1 Condiciones de operación

Se han dividido las condiciones de operación en dos partes, la primera aborda las condiciones externas de operación, y la segunda las internas.

1.1.1.1 Externas

Para la operación del sistema será necesario contar con un marco jurídico acorde con las necesidades del mismo, que le otorgue las facultades necesarias para poder proporcionar juicios indispensables en el encausamiento de las instituciones hacia el desarrollo del país. En un principio, el marco jurídico vigente será el soporte inicial (1).

En las actividades relativas a la planeación del desarrollo, y como complemento al marco normativo expuesto en el Primer Capítulo, cabe decir que en materia de planeación del desarrollo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene facultades explícitas en el Artículo 18 de la Ley de Planeación (2) que a la letra dice:

"Artículo 18.- La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas."

Entendiendo como Plan al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y los programas como los programas de mediano plazo, además de los operativos anuales.

De acuerdo con la Ley de Planeación, es necesaria la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación y el papel que juega el sistema de control en el sector público es de gran importancia como se puede apreciar en la Gráfica # 1, en la que es representado el flujo de este sistema en sus etapas de integración, formulación, instrumentación, control y evaluación.

Toda la información estadística nacional compone los insumos para formular la superestructura del Sistema Nacional de Planeación, la definición de estrategias generales y la integración del Plan Nacional de Desarrollo.

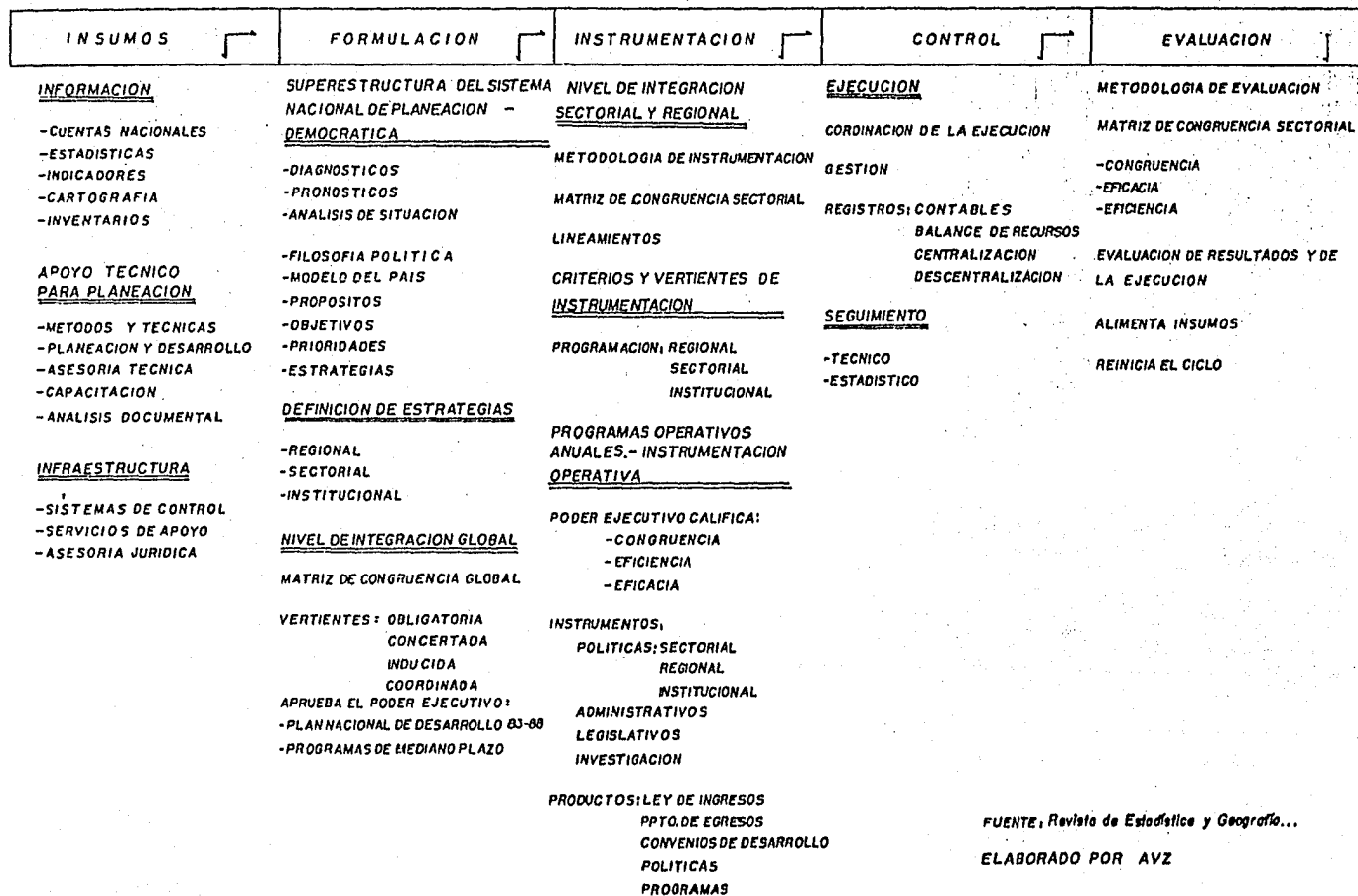
La etapa de instrumentación está compuesta por la integración de los planes y programas sectoriales y regionales, además de su instrumentación mediante los programas operativos anuales.

Las etapas de control y evaluación se realizan en dos partes, la primera por los responsables de la ejecución de los planes y programas que en un plano más próximo a la operación misma no permiten desviaciones contra dichos planes y programas en el corto plazo. La segunda, de tipo selectivo es ejecutada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien no debe permitir las desviaciones en el mediano y largo plazo de modo que pueda ser llevado a cabo el Plan Nacional conforme a lo establecido.

El Plan Nacional de desarrollo, como parte integrante de la etapa de formulación del Sistema Nacional de Planeación, distingue las vertientes previstas en la Ley de Planeación como instrumentos de ejecución, los que se dividen en las vertientes obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación (3).

Los lineamientos establecidos en el plan, para el caso de la vertiente obligatoria, son traducidos en metas a través de los Programas de Mediano Plazo y los Programas Operativos Anuales, en los que se especifican los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de las actividades de la Administración Pública Federal en cada sector. A través de los Programas Operativos Anuales se establecen las acciones concretas y se asignan responsa-

GRAFICA # 1.- REPRESENTACION DEL FLUJO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION



bles además de los recursos para su ejecución.

La vertiente de coordinación es la vertiente de las acciones que realiza el Gobierno Federal con los gobiernos de los Estados y a través de éstos con los municipios, mediante los Convenios Unicos de Desarrollo, con el objeto de que los gobiernos estatales participen en la ejecución de acciones en la promoción del desarrollo nacional.

La vertiente de inducción se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y el impacto que tienen éstos en las acciones del sector social y privado.

La vertiente de concertación se refiere a las acciones que ejecuten de común acuerdo el sector público con el privado.

1.1.1.2 Internas

Las condiciones internas de operación son múltiples y para efectos de exposición se simplificarán los recursos asignados a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Respecto a los recursos humanos y materiales, la adecuación del diseño a la disposición de las Direcciones Generales de Planeación, de Auditoría Gubernamental, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de la Contraloría y la de Análisis y Evaluación, con sus recursos y el enfoque de sus programas operativos anuales y de mediano plazo, permitirán verificar la congruencia de las operaciones de la Administración Pública Federal; su evaluación con respecto a los procesos aprobados de planeación, programación y presupuestación, e identificar los criterios para evaluar la gestión de las dependencias y entidades (4).

Los recursos financieros aprobados para el ejercicio de sus atribuciones para 1986, es de 7,758.5 millones de pesos de un presupuesto total de 7.922 billones para el Gobierno Federal (5).

El equipo técnico para los procesos de captura y análisis de infor

mación son aspectos necesarios a considerar entre las condiciones internas de operación del prediseño puesto que el equipo del que se disponga podrá ser o no una limitante en el proceso de diseño.

1.1.2 Requerimientos

Este apartado está dividido en dos partes, la primera trata sobre los requerimientos de datos e información para operar, la segunda, de las directrices en materia del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental.

1.1.2.1 Información

La integración de la información con la que deberá integrarse el sistema, en el corto plazo son los datos con los que en la actualidad operan las dependencias globalizadoras como son las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, motivo por el cual se ha dividido este apartado en cuatro secciones que son: los requerimientos de información referidos a la legalidad, finanzas, programas y presupuestos, considerados como los principales requerimientos para la operación del Sistema (6).

La información referida al diagnóstico de la situación que abarca cada unidad administrativa, los avances logrados y los principales problemas sujetos al programa operativo; los objetivos y las metas de resultado; la estrategia y líneas prioritarias de acción; las acciones relacionadas con la vertiente obligatoria confrontando los programas y metas presupuestarias, los proyectos estratégicos y los principales recursos; las acciones que efectúan las áreas operativas en las vertientes coordinada, concertada e inducida, y por último las consideraciones para el ejercicio del control y la evaluación son factores que deberán ser incluidos entre los requerimientos que determinarán las entradas y salidas del sistema administrativo como las entradas y salidas del sistema de procesamiento de datos que se seleccione, al igual que la información

identificada en los apartados que se desarrollarán a continuación.

1.1.2.1.1 Legalidad

Las entidades de la Administración Pública Federal deben operar en un marco de legalidad moderno y acorde con la realidad nacional. El estudio del aspecto legal de las entidades debe dar como resultado la detección de apoyos legales que no sean actuales y en consecuencia inadecuados a las necesidades de operación tendientes a la descentralización y modernización administrativa.

El Cuadro # 1, muestra la matriz analítica de los ordenamientos legales aplicables a la operación de una entidad dada.

CUADRO # 1.- MATRIZ ANALITICA DE LEGALIDAD

ORDENAMIENTO JURIDICO APLICABLE	PROGRAMAS	S U S T A N T I V O S							DE APOYO				ADMIVOS.			
		1	2	3	4	5	6	...N	1	2	3	...N	1	2	3	...N
CONSTITUCION																
LEYES																
REGLAMENTOS																
DECRETOS																
ACUERDOS																
.																
.																
ADMINISTRATIVOS																

ELABORADO POR: A.V.Z.

La elaboración de la matriz del Cuadro # 1, permite apreciar los aspectos normativos legales y administrativos que tienen aplicación en la operación de una entidad determinada, lo que traerá como resultado la detección de la normatividad que no es adecuada a la operación actual.

Una pequeña modificación de la matriz en cuestión permitirá detectar los ordenamientos que deberán ser modificados en un plazo

mediato y es la sustitución de la columna de programas por una que admita la comparación jurídica de los planes a mediano y largo plazo. Esto permitirá proponer, en lapsos acordes con la evolución económica de la entidad o dependencia de que se trate, las modificaciones jurídicas indispensables para apoyar normativa mente su operación.

En muchas ocasiones, esta matriz podrá estar incompleta, producto de un marco jurídico insuficiente para la entidad, pero la detección de este tipo de deficiencias, gracias al establecimiento del estudio de los planes y las operaciones, traerá como resultado la posibilidad tanto de la actualización del marco normativo existen te como las propuestas para elaborar el faltante.

1.1.2.1.2 Financiera

CUADRO # 2.- MATRIZ DE FLUJO DE EFECTIVO

INGRESOS		EGRESOS	
DISPONIBILIDAD INICIAL		GASTO CORRIENTE DE OPERACION	
CORRIENTES DE CAPITAL		INVERSION FISICA	
OPERACIONES AJENAS		INVERSIONES FINANCIERAS	
FINANCIAMIENTOS		OPERACIONES AJENAS	
TRANSFERENCIAS		AMORTIZACION DE LA DEUDA	
TOTAL ANUAL		TOTAL ANUAL	

DISPONIBILIDAD FINAL ANUAL = INGRESOS - EGRESOS

FUENTE: Manual de Programación Presupuestación...

La disponibilidad final anual es un producto de la comparación de los ingresos con los egresos como se puede apreciar en el Cuadro # 2. El equilibrio entre las operaciones de flujo de efectivo es el momento en que el resultado es cero o números negros. Analizando con mayor detalle esta matriz, cualquier rubro de flujos de efectivo que no siga la misma evolución de años anteriores deberá ser analizado más de cerca.

Como se muestra en el Cuadro # 3, el presupuesto y la asignación mensual para la Dependencia, entidad o Unidad Administrativa, muestra el desglose mensual de asignación por Capítulo de gasto,

así como el total mensual de la asignación y el total por área o unidad administrativa. Hay que hacer notar que debe existir correspondencia entre todas las matrices y el conocimiento del análisis programático presupuestal deberá ser sujeto de control.

CUADRO # 3.- MATRIZ DE CALENDARIO DE PAGOS

DEPENDENCIA	ENTIDAD												AREA/U.A.	
CAPITULO	MES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	TOTAL
1000														
2000														
3000														
4000														
5000														
6000														
7000														
8000														
9000														
TOTAL														

FUENTE: Formato OM-03/86; Metodología para la Formulación...

No será suficiente conjuntar la información que exigen estas matrices en la etapa previa al diseño del sistema, puesto que otro parámetro de comparación de las actividades sujetas al control integral serán las asignaciones que para cada rubro se hayan efectuado en años anteriores de modo que cualquier diferencia significativa contra la evolución y desarrollo de la unidad administrativa analizada, sea investigada hasta obtener la plena justificación de los cambios sobre la tendencia histórica.

Como complemento, para las dependencias y entidades que utilizan divisas por el tipo de operaciones que efectúan, se expone el Cuadro # 4, que muestra la matriz de la fuente y el uso de divisas en forma trimestral.

Como se puede apreciar en este Cuadro, se está haciendo la distinción entre flujos corrientes de divisas y flujos de capital, lo

que permite ser selectivos no sólo en la programación financiera estratégica, además en la selectividad del control y evaluación sobre la ejecución de los flujos.

CUADRO # 4.- MATRIZ DE FUENTE Y USO DE DIVISAS TRIMESTRAL

DEPENDENCIA		ENTIDAD		AREA/U.A.			
RUBRO	TRIMESTRE	1°	2°	3°	4°	TOTAL	
I. FLUJOS CORRIENTES							
A. INGRESOS							
1. Exportación							
B. EGRESOS							
1. Importación							
2. Servicios							
II. FLUJOS DE CAPITAL							
A. INGRESOS							
1. Financiamiento							
2. Depósitos							
B. EGRESOS							
1. Amortización							
2. Otros							
III. DIFERENCIA A - B							

FUENTE: Metodología para la Formulación...

La información que emana de las dependencias y entidades que tienen actividades en los Estados de la República se concretiza en la requisición de la matriz contenida en el Cuadro # 5, en el que, como es posible observar, la intervención de dichas dependencias y entidades por programa y en términos monetarios, permite determinar el nivel de participación de la unidad económica de que se trate en cualquier parte de la República.

La integración en términos programáticos y financieros de la participación de los órganos públicos en cada Estado, permitirá observar la evolución del gasto que tiene como destino la descentralización y desconcentración administrativas, además de que permitirá determinar los parámetros deseables de desarrollo de esta actividad por cada región.

CUADRO # 5.- MATRIZ DE DISTRIBUCION DEL GASTO POR ENTIDAD FEDERATIVA.

PROGRAMA	MONTO	AGS.	B.C.NORTE		B.C.SUR...		ZACATECAS		TOTAL
	TOTAL	% ABS.	% ABS.	% ABS.	% ABS.	% ABS.	% ABS.	% ABS.	
1									
2									
3									
4									
.									
.									
.									
N									
TOTAL									

FUENTE: Manual de Programación...

1.1.2.1.3 Programática

El Cuadro # 6, contiene los gastos programables de tipo corriente y de capital que deberán ajustarse a las disposiciones de autoridad y al gasto estrictamente indispensable. La diferencia, o la serie de éstas, tanto en el gasto por programa como en el no programable, que tenga diferencias entre un año y otro deberá ser seguido más de cerca en la práctica.

CUADRO # 6.- MATRIZ DEL RESUMEN PROGRAMATICO ECONOMICO

	TOTAL	P R O G R A M A S										
	ANUAL	1	2	3	4	5	6	7	8	9	...	N
GASTO CORRIENTE												
GASTO DE CAPITAL												
NO PROGRAMABLE		-	-	-	-	-	-	-	-	-	...	-
TOTAL ANUAL												

FUENTE: Manual de Programación Presupuestación...

A corto plazo, los planes de la unidad económica deben alimentar al sistema mediante el conocimiento de las metas del programa, subprograma y proyecto. El avance que es posible obtener tiene una periodicidad trimestral y se elabora para el ejercicio anual como se muestra en el Cuadro # 7.

Esta matriz muestra los planes por metas además del avance trimestral del ejercicio, porcentual y en términos monetarios, de modo

CUADRO # 7.- MATRIZ DE METAS

DEPENDENCIA

ENTIDAD

AREA/U.A.

PROGRAMA	A V A N C E T R I M E S T R A L					TOTAL
	SUBPROGRAMA	1°	2°	3°	4°	
	PROYECTO	% ABS.	% ABS.	% ABS.	% ABS.	
	META 1					
	META 2					
	META 3					
	.					
	.					
	META N					
TOTAL						

FUENTE: Formato OM-02/86; Metodología para la Formulación...

que sea posible conocer el monto por meta, las asignaciones de la instrumentación del plan por trimestre y el costo total por programa, subprograma y proyecto.

1.1.2.1.4 Presupuestal

CUADRO # 8.- MATRIZ DEL PRESUPUESTO INTEGRAL

INGRESOS (EFECTIVO)		EGRESOS (EFECTIVO)	
ORIGEN DE RECURSOS (DEVENGABLES)		APLICACION DE RECURSOS (DEV.)	
-INGRESOS PROPIOS		-GASTO CORRIENTE	
-TRANSFERENCIAS NO CAPITALIZABLES		-GASTO DE CAPITAL	
-DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y OTROS VIRTUALES		-DISMINUCION DE PASIVOS	
-DISMINUCIONES DE ACTIVO		-DISMINUCIONES DE CAPITAL/PTMONIO.	
-AUMENTOS DE PASIVO		-OPERACIONES AJENAS	
-AUMENTOS DE CAPITAL/PTMONIO.		TOTALES	
-OPERACIONES AJENAS			
TOTALES			

FUENTE: Manual de Programación Presupuestación...

La matriz expuesta en el Cuadro # 8, su integración por cada dependencia y entidad sujeta a control presupuestal permite analizar, efectuar un seguimiento detallado, evaluar y controlar el presupuesto anual autorizado y su evolución mensual, apoyándose en los órganos de control interno de la unidad económica de que se trate.

Del lado de los ingresos por ejemplo, el origen de los recursos en las disminuciones de activos, deberá obedecer a lineamientos como el de la enajenación de bienes previo a su comprobación de inutilidad del bien para el sector público (7), como para el renglón de aumentos en el capital/patrimonio que deberá obedecer a las adquisiciones estrictamente indispensables para el desempeño de la entidad (8).

En el mismo cuadro tenemos áreas oscuras en cada fila indicando los rubros que no son aplicables tanto en el lado de los ingresos como en el de los egresos.

1.1.2.2 Directrices

1.1.2.2.1 Conceptuales

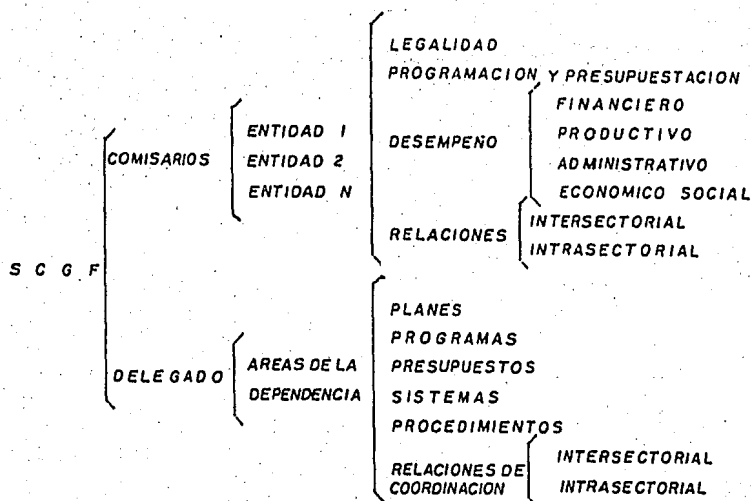
La idea conceptual del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental se fundamentó en la operación de los comisarios y delegados de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como se puede apreciar en el Cuadro # 9.

Según el Cuadro # 9, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación debe actuar por medio de los comisarios que intervienen en cada una de las entidades de un sector específico, con juntando aspectos de legalidad, evaluación de la programación es tratatégica efectuada por la entidad, el desempeño de las operacio nes y por último, las relaciones de la misma.

En referencia al mismo Cuadro # 9, los delegados de una Dependencia coordinadora de sector deben efectuar la evaluación correspondiente tomando para ello sus planes, programas, presupuestos, sistemas, procedimientos, así como las relaciones de coordinación inter e intrasectoriales.

La propuesta del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, que varía en aspectos fundamentales pero que persigue la misma finalidad en materia de evaluación, se desarrollará en el

CUADRO # 9.- NIVEL SECTORIAL DE LA EVALUACION



FUENTE: Revista de Administración...p.109. ELABORADO POR AVZ.

apartado denominado Diseño del Sistema.

1.1.2.2.2 Operativas

Las directrices operativas que se exponen en este apartado son las que se encuentran en vigor para la operación de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (9).

El objetivo de las directrices operativas en vigor es básicamente el fortalecimiento del control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y mediante dicho fortalecimiento se debe perseguir la modernización de los sistemas y mecanismos de control y evaluación, la vigilancia del manejo racional de los recursos y la prevención y combate a la corrupción.

Es necesario apoyarse anualmente en las disposiciones de austeridad y disciplina presupuestales contenidas principalmente en los

presupuestos anuales de egresos de la Federación en los que, desde el inicio del sexenio en vigor, se han caracterizado en los lineamientos que se exponen brevemente a continuación.

- Restricciones para crear nuevas plazas y racionalidad para el pago de remuneraciones y honorarios.
- Restricciones para arrendar o adquirir bienes inmuebles.
- Máximo aprovechamiento de los recursos y capacidad instalada.
- Atención preferencial a proyectos de inversión de alta prioridad como los destinados a proteger la planta productiva, el empleo y el consumo básico.

Para cumplir con las disposiciones de austeridad y disciplina expuestas en el párrafo anterior, además de otras omitidas por efectos de simplificar la exposición, la composición de las acciones de control deben enfocarse principalmente hacia los siguientes aspectos.

Respecto a los recursos humanos, es necesario considerar aspectos como son el reclutamiento, selección y contratación de personal, los controles de productividad, su organización y las remuneraciones, entre otros.

Sobre los recursos materiales están temas como son la planeación de recursos, su organización, el sistema de controles como lo son los inventarios, altas, bajas, sistema contable, etc.

Los aspectos relativos a los recursos financieros tratan de temas como la organización, la programación y presupuestación, el sistema de control, operación y evaluación presupuestales, etc.

Los sistemas de información y registro son también sujetos de control al considerar los sistemas internos y externos de comunicación, de registros, de archivo y en todos los campos al considerar los sistemas automatizados de captura y procesamiento de datos.

Una vez detectadas las deficiencias derivadas de la ejecución de

las revisiones, se encuentran los lineamientos referidos al establecimiento de un programa de evaluación sobre las medidas adoptadas por los responsables de su implantación, así como el control de las recomendaciones sugeridas por los órganos de control, en base a aspectos tales como son sus fechas de implantación, por su relevancia, por la economía pretendida, etc.

En materia de denuncias y responsabilidades administrativas, las directrices de operación son las de establecer estrategias contra la corrupción, atender y resolver las denuncias presentadas mediante el establecimiento de mecanismos para tal efecto y vigilar que se apliquen las sanciones a que haya lugar.

Para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la integración de la información relacionada con las acciones emprendidas por los órganos de control interno, se lleva a cabo trimestralmente en base a un Reporte de Observaciones Relevantes y de Seguimiento de Medidas Correctivas, el que debe contener la información consolidada de los principales resultados obtenidos.

1.1.3 Niveles de Integración

El Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, por su cobertura deberá abarcar a la Administración Pública Central, a las Entidades Paraestatales y a los Estados y Municipios de la República Mexicana.

Para hacer resaltar el problema que se enfrenta al abordar la etapa del diseño del sistema, baste decir que la extensión de la información va a ser de gran magnitud, como se especifica en los Cuadros # 10 y 11.

Toda la información de tipo legal, programático presupuestal, financiera, productiva, administrativa, económica y social, planes, sistemas y procedimientos, así como las relaciones de las dependencias y entidades descritas en el Cuadro # 9, debe ser conjuntada para cada unidad económica por su respectivo órgano

no de control interno. Esta afirmación servirá de apoyo para fundamentar el Sistema Integral de Control en las Dependencias coordinadoras de Sector, como se verá en la segunda parte de este Capítulo.

CUADRO # 10.- CUANTIFICACION DE UNIDADES ECONOMICAS

GPO/SGPO	D E N O M I N A C I O N	PARCIAL	TOTAL
I.	PODERES DE LA UNION Y ADMINISTRACION		
	PUBLICA CENTRALIZADA		64
01	Poderes Legislativo y Judicial, Presidencia de la República, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República	23	
02	Organos Administrativos Desconcentrados	41	
03	Comisiones Intersecretariales	-	
II.	ENTIDADES PARAESTATALES COORDINADAS		
	SECTORIALMENTE		924
04	Sector Gobernación	44	
05	Sector Relaciones Exteriores	1	
06	Sector Hacienda y Crédito Público	141	
07	Sector Defensa Nacional	6	
08	Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos	89	
09	Sector Comunicaciones y Transportes	58	
10	Sector Comercio y Fomento Industrial	32	
11	Sector Educación Pública	46	
12	Sector Salud	17	
14	Sector Trabajo y Previsión Social	3	
15	Sector Reforma Agraria	5	
16	Sector Pesca	28	
17	Sector Procuraduría General de la República	1	
18	Sector Energía Minas e Industria Paraestatal	351	
20	Sector Desarrollo Urbano y Ecología	43	
21	Sector Turismo	30	
25	Sector Programación y Presupuesto	21	
30	Sector Departamento del Distrito Federal	8	
III.	ENTIDADES PARAESTATALES NO COORDINADAS SECTORIALMENTE		122
IV.	ORGANISMOS AUTONOMOS		3
	TOTAL		1113

FUENTE: Catálogos para la Programación...pp.41-97.

Como se expuso con anterioridad (10), uno de los esfuerzos para integrar a los estados y municipios en el desarrollo nacional se concretiza en los Convenios Unicos de Desarrollo.

Uno de los compromisos adquiridos por los estados y municipios es la elaboración de los planes y programas de los que se ha hablado

en el transcurso de este Capítulo.

CUADRO # 11.- CUANTIFICACION DE ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LA REPUBLICA
MEXICANA.

ENTIDAD FEDERATIVA	NO. DE MUNICIPIOS
1. Aguascalientes	9
2. Baja California Norte	4
3. Baja California Sur	4
4. Campeche	8
5. Coahuila de Zaragoza	38
6. Colima	10
7. Chiapas	111
8. Chihuahua	67
9. Distrito Federal	16
10. Durango	38
11. Guanajuato	46
12. Guerrero	75
13. Hidalgo	84
14. Jalisco	124
15. México	120
16. Michoacán de Ocampo	112
17. Morelos	32
18. Nayarit	19
19. Nuevo León	51
20. Oaxaca	570
21. Puebla	217
22. Queretaro de Arteaga	18
23. Quintana Roo	7
24. San Luis Potosi	55
25. Sinaloa	18
26. Sonora	69
27. Tabasco	17
28. Tamaulipas	43
29. Tlaxcala	44
30. Veracruz	203
31. Yucatán	106
32. Zacatecas	56
TOTAL	2391

FUENTE: Catálogos para la Programación...pp.101-128.

1.2 Diseño

Una vez conjuntados los aspectos básicos a considerar para establecer la operación del sistema, se procederá a establecer el objetivo del mismo.

1.2.1 Objetivo

El objetivo primordial del sistema es establecer un control integral del sector público para la prevención y corrección, en su caso, de conductas dolosas que puedan obstaculizar las acciones tendientes a cumplir con los objetivos impuestos en la presente administración en favor del desarrollo Nacional.

Es necesario entender por conducta dolosa no sólo su acepción literal, además se puede considerar a ésta como la ineficiencia que es una conducta perjudicial para el logro de las metas y objetivos de la Administración Pública.

A partir del objetivo primordial es posible establecer los sub-objetivos del sistema como lo es el establecimiento de un sistema de información adecuado a los requerimientos establecidos.

El establecimiento de las metas de productividad en la operación en forma tal que ésta sea acorde con los compromisos adquiridos por el Ejecutivo con la Sociedad.

Determinar las operaciones básicas para el sistema, así como las actividades que son responsabilidad de cada elemento integrante del Sistema.

Distinguir las operaciones que serán rutinarias, además de los ciclos operacionales de las mismas, que deberán ejecutar los procesos internos y el proceso general.

El tiempo y la coordinación vitales para lograr resultados positivos y de beneficio general.

Los períodos en los que el sistema en operación deberá ser sometido a evaluación para corregir posibles desviaciones, así como el estudio de las actividades en las que sea mayor la probabilidad de que existan riesgos y problemas.

1.2.2 Modelo Conceptual

Las características que se proponen para el establecimiento del sistema integral de control, se basan en la utilización de los instrumentos que en la actualidad tiene establecidos la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en las Dependencias y Entidades, además de los Convenios Unicos de Desarrollo establecidos con los Estados y Municipios bajo las modalidades del control que se ejerza en estos dos últimos niveles.

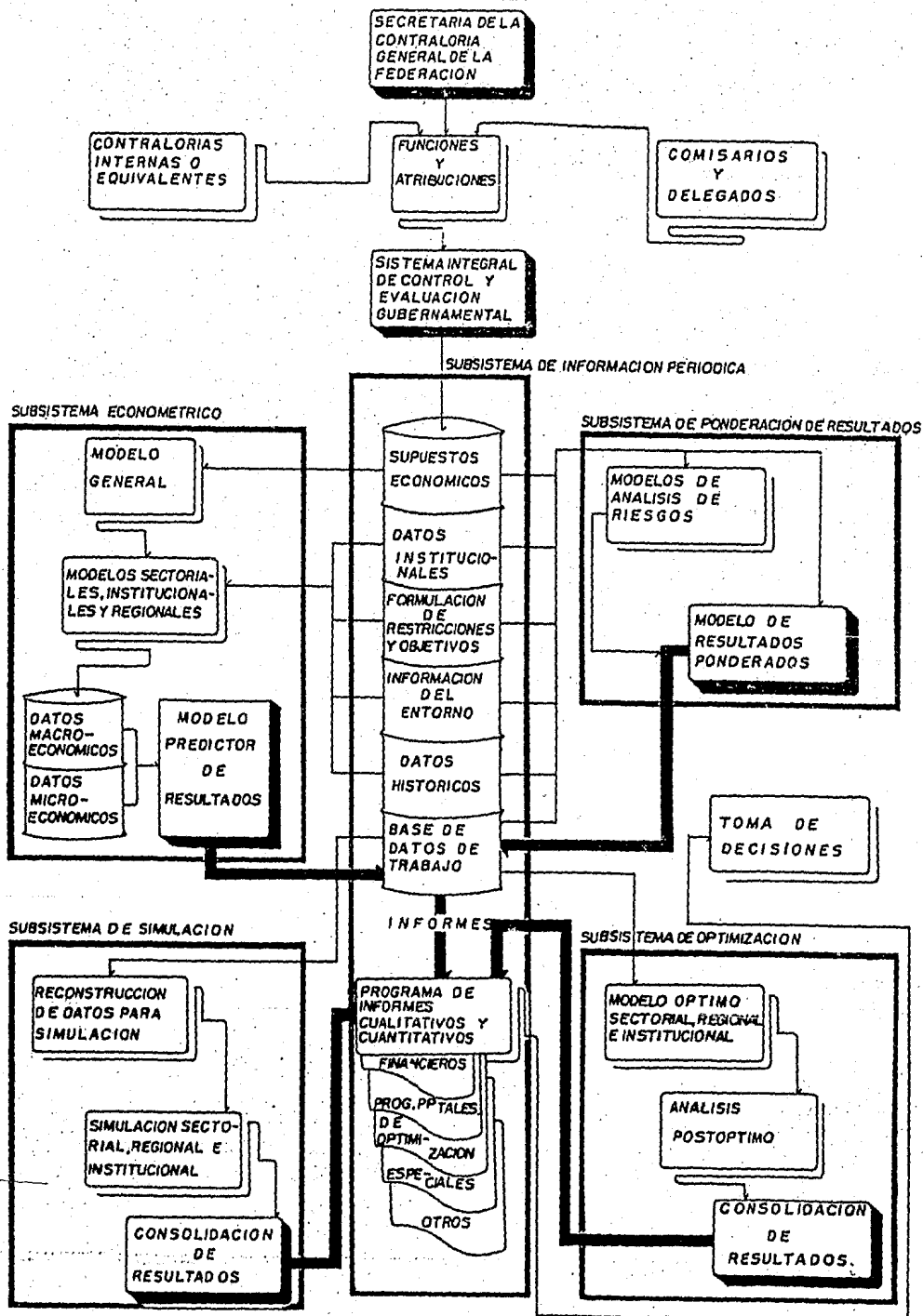
Como se muestra en la Gráfica # 2, a partir de las funciones y atribuciones de las Contralorías Internas de las dependencias o de sus órganos de Control equivalentes en las Entidades de la Administración Pública Federal y en la Administración Pública Estatal, y apoyado en las funciones y atribuciones de los Comisarios y Delegados de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se pueden establecer las bases de operación del Sistema de Control Integral.

Los subsistemas que componen al Sistema propuesto son los siguientes:

- Subsistema de Información Periódica
- Subsistema Econométrico
- Subsistema de Ponderación de Resultados
- Subsistema de Optimización
- Subsistema de Simulación

Dichos subsistemas deben operar en función a información y datos estandarizados ante diferentes tipos de bases según la utilidad que tenga el dato para una operación específica, como se verá en la exposición correspondiente.

GRAFICA 2.- MODELO CONCEPTUAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL.



ELABORADO POR: A.V.Z.

1.2.2.1 El Subsistema de Información Periódica

La obtención de información que servirá para integrar la base de datos del subsistema, en un principio no deberá implicar la generación de más informes y reportes por parte de las unidades económicas de la Administración Pública, puesto que de ser éste el caso, se estaría comprometiendo el factor tiempo en la operación del sistema integral, los costos para ejercer este control se incrementarían sustancialmente y en consecuencia, perdería viabilidad esta propuesta.

Los requerimientos de información expuestos en el punto 1.1.2.1 de este Capítulo, y que maneja la Secretaría de Programación y Presupuesto, en un período inmediato deben ser los datos que alimenten al sistema.

Además de los datos con los que es posible contar, relativos a la Programación y Presupuestación, será necesario considerar información que manejan otras dependencias globalizadoras como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería de la Federación, entre otras.

El Subsistema de Información Periódica debe operar en dos etapas, la primera de vital importancia para la operación de los subsistemas restantes ya que de la veracidad, actualidad y exactitud de los datos, dependerá la operación del sistema de control.

La segunda etapa del subsistema es la elaboración y cumplimiento del programa de informes tanto cualitativos como cuantitativos del control y la evaluación gubernamental.

Estos informes son los financieros, sobre planes, programas y presupuestos, de optimización de las operaciones y resultados, así como los especiales derivados de un programa de revisión física selectiva aplicando las técnicas de auditoría conceptuadas en el apartado 1.2.3.2 del Capítulo Segundo.

Es preciso resaltar la importancia que tiene el programa de revisión física selectiva, ya que es necesario establecer un programa en el cual se verifique la autenticidad de los datos que están alimentando al sistema, además de la efectividad de los programas mínimos de auditoría que deben cumplir los órganos de control interno de la Administración Pública. En este sentido, la intervención selectiva en las actividades de los órganos de control, además de la intervención en unidades económicas seleccionadas, asegura la efectividad de sus actividades en añadida a la calificación del ejercicio de sus funciones en materia de control y evaluación.

El ciclo del subsistema de información periódica se completa cuando se envía el producto de los procesos a los responsables de tomar las decisiones, en la transmisión del mensaje se hacen atractivas las alternativas para éstos y el asegurarse de que la opción óptima proporcionada es verdaderamente adoptada concluye la actividad del subsistema en cuestión.

1.2.2.2 El Subsistema Econométrico

Como se puede apreciar en la Gráfica # 2, la base de datos sobre supuestos económicos, datos institucionales, las restricciones y objetivos de las instituciones, su ambiente, su historia y otros estudios elaborados alimentarán a este Subsistema para su adecuado funcionamiento.

En forma general, la operación del Subsistema Econométrico se fundamenta en los supuestos económicos de la conducta de la economía, y en lo particular, en los supuestos económicos del comportamiento sectorial, regional e institucional, para la formulación matemática de los acontecimientos.

Es necesaria la elaboración de ecuaciones de comportamiento, a través de los modelos sectoriales, regionales e institucionales, el establecimiento de hipótesis restrictivas acerca de los fenómenos económicos, alimentar dichas restricciones con el archivo de datos sobre los objetivos y limitantes regionales, sectoriales

e institucionales, según sea el caso, el ambiente o entorno en el cual está encuadrada la región, institución o sector y los datos históricos.

Conocer tanto las capacidades y limitaciones de una institución, como las características de una región o sector, el análisis de datos tanto endógenos como exógenos y los datos históricos, permitirán encuadrar el análisis económico mediante las series de tiempo, en estudios longitudinales o evolutivos y en análisis de tipo coyuntural.

Los elementos micro y macroeconómicos contenidos en la base de datos específica del subsistema, son substanciales para constituir los modelos econométricos con estimaciones, mediciones y comprobaciones estadísticas y probabilísticas, e inferir estadísticamente la realidad aplicando la teoría económica según el ámbito del estudio.

El archivo de datos que debe ser integrado en apoyo a este subsistema, debe ser de datos de series de tiempo conforme se establezca la periodicidad de alimentación del subsistema de información periódica. Es necesario señalar que el control será más efectivo, mientras los lapsos para alimentar al subsistema sean más cortos.

En este sentido, el subsistema será alimentado con la periodicidad en que sean actualizados los datos estadísticos por las instituciones responsables de estas actividades, sin embargo sería muy útil trabajar con datos generados mensualmente o en lapsos menores, de ser esto posible.

El modelo predictor de resultados, en base a las estimaciones estadísticas y una vez determinadas las relaciones entre los elementos de análisis, permitirá establecer la colineariedad (11) de las variables que interactúan en dicho modelo.

El modelo predictor de resultados formará parte de la base de

datos de trabajo del subsistema de información, el cual servirá a su vez como insumo para el subsistema de ponderación de resultados.

1.2.2.3 El Subsistema de Ponderación de Resultados

Como se puede apreciar en la Gráfica # 2, el subsistema de referencia debe estar apoyado en el Subsistema de Información Periódica con los supuestos económicos, datos institucionales, las restricciones y objetivos, el ambiente o entorno, datos históricos y el contenido de la base de datos de trabajo que hasta este momento está integrada con el producto del modelo predictor de resultados del Subsistema Econométrico.

A partir de la integración de los datos proporcionados por el Subsistema de Información, se elaborará el modelo de análisis de riesgos tomando como estructura medular el resultado del Subsistema Econométrico, valorando los riesgos en las predicciones y considerando las posibles variaciones de los supuestos adoptados en dicho Subsistema Econométrico.

El modelo de análisis de riesgos, nos permite operar el modelo de resultados ponderados que deberá establecer las opciones de desarrollo viables en dos grupos; el primero es el basado en las opciones que más beneficios pueden aportar de acuerdo con los objetivos de la institución, región o sector, los datos institucionales sobre su operación, sus restricciones, el ambiente circundante y la evolución al nivel o niveles de que se trate. El segundo grupo es el de las opciones viables a los niveles de riesgo que representa cada proyecto en sí.

Ponderando las opciones de los proyectos viables, es completado el ciclo de operación de este Subsistema. Dicha ponderación dará como resultado los proyectos equilibrados en cuanto a riesgos y beneficios de los que será necesario decidir la opción más adecuada mediante el Subsistema de Optimización.

1.2.2.4 El Subsistema de Optimización

Este subsistema operará en dos sentidos, el primero será la elección de la prerrogativa óptima sobre los proyectos procesados en el Subsistema de Ponderación de Resultados. Es necesario recordar que el análisis efectuado sobre los proyectos ha sido sobre el entorno de los mismos al evaluar sus riesgos, restando el análisis interno, y la optimización de los recursos del proyecto seleccionado, que es el segundo sentido de la operación del Subsistema de Optimización.

Sobre la elección de prerrogativas, ya que los estudios técnicos han concluido sus actividades de análisis, y dichos estudios hacen apuntar como viable a un proyecto o a un grupo de éstos, se efectúa una evaluación respecto a factores sociales, coyunturales y políticos que puedan influir en los proyectos de modo que se confirmen los resultados obtenidos por los demás subsistemas. De esta forma, se asegura aún más la puesta en marcha y el éxito de un proyecto seleccionado ya sea en etapas anteriores o en la que se expone en este apartado.

De acuerdo con la Gráfica # 2, los insumos con los que operará el Subsistema en cuestión, serán los contenidos en la base de datos de trabajo que hasta este momento son los resultados obtenidos del Modelo Predictor de Resultados y del Modelo de Resultados Ponderados, el primero del Subsistema Econométrico y el segundo, del Subsistema de Ponderación de Resultados.

El procedimiento básico de este Subsistema es el partir de la generalidad estableciendo un modelo óptimo por región y por sector, para concluir encuadrando los modelos óptimos institucionales en los dos primeros, haciendo congruentes todos los niveles de optimalidad.

El análisis y establecimiento del modelo óptimo regional es la adecuada correspondencia que debe existir en las funciones de las dependencias con sus delegaciones y oficinas regionales, así como

en las operaciones regionales de algunas entidades de la Administración Pública, y la correspondencia existente entre todas sus funciones y operaciones con el Plan Nacional de Desarrollo. Este análisis se complementa con la información derivada de la instrumentación de los Convenios Unicos de Desarrollo que proporcionarán los elementos para contar con los datos que significan acciones emprendidas en favor del Desarrollo, las actividades desprendidas del ejercicio del control y la posibilidad de detectar áreas prioritarias en el ámbito regional.

El Subsistema de Optimización ofrece la posibilidad de evaluar las actividades regionales de Dependencias y Entidades en beneficio de la región, los avances de la instrumentación de los Convenios en otros rubros diversos a los del control, el conocimiento y posibilidad de planificar las Unidades Económicas que podrán descentralizarse y desconcentrarse tanto física como orgánicamente de la Administración Pública Centralizada en favor de la modernización de la Administración en vigor y la integración regional al desarrollo.

El modelo óptimo sectorial estará dado por el tamaño adecuado de la dependencia coordinadora de Sector y las funciones específicas para ejercer esta coordinación, la evaluación sobre la optimalidad de las instituciones coordinadas, así como el desempeño de su papel en la economía en general.

Al igual que en el modelo óptimo sectorial, el modelo óptimo institucional verá el tamaño de la unidad económica, y las funciones que desempeña para el cumplimiento de su objetivo y metas.

La metodología de optimización del control en la utilización de los recursos escasos en las Dependencias y Entidades, implica el elaborar estudios de asignación óptima de recursos para establecer los parámetros deseables que servirán como punto de comparación en el momento en el que se efectúen las evaluaciones en este rubro.

Con respecto a las operaciones de la Dependencia o Entidad de que se trate, la metodología de investigación de operaciones sirve de base para el posterior análisis óptimo de las mismas. El objeto es conocer detalladamente los flujos de transacciones internos entre las demás operaciones del área responsable, y el impacto de éstas en el ámbito externo.

Una vez que existe la sensibilidad necesaria para detectar las transacciones innecesarias, y las que ofrecen algún tipo de conflicto, se determina el proceso del manejo de estos problemas, de modo que la tendencia de las actividades del control se encamine a la obtención de un procedimiento más adecuado que el actual, hasta que en base a la evolución de las instituciones públicas, sea viable el ajuste de los sistemas y procedimientos desde la misma institución, es decir, que se puedan producir los ajustes necesarios en forma endógena.

Los mecanismos utilizados por el Subsistema de Optimización propuesto, en relación con las operaciones de una institución son en primer lugar el estudio de dichas operaciones, la presentación de la alternativa óptima y su implantación por cualquier método de los descritos en el apartado 2.1.2.1 del Capítulo Segundo que se refiere al método de implantación instantáneo, proyecto piloto, implantación en paralelo, o por el de aproximaciones sucesivas.

Establecidos los modelos óptimos sectoriales, regionales e institucionales, la etapa siguiente en los procesos internos del Subsistema de Optimización son los que se denominan Análisis Postóptimo de la Gráfica # 2. En este análisis se efectúan las asignaciones óptimas de recursos y se aplican los procesos óptimos operacionales con la característica de que el enfoque que tiene dicho análisis es el de determinar en qué momento será necesario el cambio para situar nuevamente en posición de equilibrio a la región, sector o institución.

Este procedimiento determina la época probable en la que deberá

someterse a los procesos del sistema la región, institución o sector en estudio, de ser adoptada la alternativa presentada a los tomadores de decisiones.

En el caso en el que efectivamente sea adoptada la alternativa presentada, como producto del sistema integral, toca a los órganos de control interno de las unidades económicas el verificar que los cambios a las estructuras organizacionales, operaciones inter e intrasectoriales y demás aspectos sujetos a cambios y control se efectúen de conformidad con lo establecido, y en caso de que existan desviaciones, se verifique su corrección o en su defecto avisar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de ser justificadas dichas desviaciones.

La información proporcionada por los órganos de control interno servirá para detectar las unidades económicas que deberán ser sometidas prioritariamente a los procesos del sistema y para detectar los posibles errores que se cometan en los procesos internos haciendo las veces de unidades retroalimentadoras del Sistema Integral.

Los resultados consolidados pasan a formar parte del subsistema de información periódica en la etapa de elaboración de informes destinados a los responsables de la toma de decisiones.

1.2.2.5 El Subsistema de Simulación

Este subsistema se apoya en la base de datos de trabajo integrada con los productos de los Subsistemas Econométrico y de Ponderación de resultados. En la Gráfica # 2, este subsistema no guarda relación directa con el subsistema de optimización puesto que en muchos casos no es posible establecer una simulación de una institución, región o sector, pero es posible establecer una simulación para algunos procedimientos clave para el desarrollo al nivel en que sea efectuado el proceso de análisis, de ahí que la relación sea parcial e indirecta.

Ya que el subsistema de simulación constituye un apoyo para el modelo predictor de resultados, en el entendido de que los dos operan sobre lo que sucederá, es posible considerar este subsistema como el movimiento inverso al patrón para constituir un modelo de la Gráfica # 11, expuesta en el punto 2.5.2 del Capítulo Segundo, puesto que conforme se lee esta Gráfica de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo, va perdiendo el análisis sus nexos con la realidad al igual que en la constitución de supuestos económicos en el Subsistema Econométrico. Entonces la concreción de los resultados, mediante la simulación, asegura aún más la efectividad de cada análisis.

La primera operación del subsistema de simulación es la reconstitución de los datos que servirán para efectuar los procesos propios de este Subsistema, para lo cual será necesario contar con los datos referidos al objetivo que persiguen las operaciones sujetas a simulación, y sobre todo contar con los datos que pueden influenciar en la realidad con las operaciones y sobre las que debe estar perfectamente definida su correlación ya analizada en el Subsistema Econométrico. Las posibles influencias serían los índices de precios al menudeo y mayoreo, tasas de desempleo, niveles mínimos de salarios, índices monetarios, índices externos, financieros, bursátiles, etc.

Posteriormente se realiza la simulación y se efectúa una evaluación de los resultados obtenidos para conocer si son los que verdaderamente se esperaban.

El resultado de la simulación formará parte del programa de informes cualitativos y cuantitativos del Subsistema de Información Periódica.

1.3 Postdiseño

Los aspectos que hay que considerar en la etapa de postdiseño del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental son los relativos a los resultados que se esperan de la implantación de esta propuesta.

1.3.1 Programas

De conformidad con la vinculación del control y evaluación del Sistema Nacional de Planeación, expuesta en la Gráfica # 1, de este Capítulo, la etapa de instrumentación operativa del sistema son los presupuestos de egresos anuales de la Federación, así como la Ley de Ingresos, los Convenios Unicos de Desarrollo, las Políticas Sectoriales y los programas.

Respecto de los presupuestos de egresos y la Ley de Ingresos, ambas de periodicidad anual, son responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente. Los Convenios Unicos de Desarrollo son responsabilidad contraída de los Estados y Municipios con el Ejecutivo Federal. Las políticas sectoriales son responsabilidad de las Dependencias Coordinadoras de Sector y de las entidades coordinadas. Por último tenemos los programas a mediano plazo que pueden abarcar las responsabilidades descritas así como la combinación de éstas.

Hasta aquí se ha establecido la responsabilidad directa de la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación, quedando únicamente el establecimiento corresponsable de esta instrumentación operativa de la planeación del desarrollo Nacional. En esta materia, y ya que el Sistema de Control aquí propuesto es de tipo integral, dicha corresponsabilidad debe descansar en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El cumplimiento del presupuesto de egresos anual y sus lineamientos restrictivos al gasto, el debido cumplimiento de la Ley de Ingresos, la verificación en la elaboración y cumplimiento de

planes y programas estatales y municipales, además del cumplimiento de los programas de mediano plazo deben seguirse de cerca para coordinar la ejecución de cada nivel de instrumentación operativa.

En relación con los programas de mediano plazo instrumentados en el presente sexenio, a través de los instrumentos operativos de control y evaluación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en las Dependencias y Entidades que se exponen en el Cuadro # 12, deberá llevarse a cabo el análisis integral a través de los mecanismos expuestos en la Gráfica # 2; se establecerán los indicadores sensibles a cualquier desviación en el programa, en los programas operativos anuales para cada dependencia y entidad involucrada, y se pondrán en operación los mecanismos de corrección de desviaciones a los planes y operación, en base a las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Contraloría y al Poder Ejecutivo en general.

CUADRO # 12.- PROGRAMAS INSTRUMENTADOS Y RESPONSABLES DE EJECUCION DEL PERIODO 1983-1988.

P R O G R A M A S	R E S P O N S A B L E S
NACIONALES DE MEDIANO PLAZO	
Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral	Secretaría de Programación y Presupuesto.
Financiamiento del Desarrollo Alimentación	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Sistema Nacional para el Abasto	Secretaría de Programación y Presupuesto.
Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Fomento Industrial y Comercio Exterior	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Salud	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Energéticos	Secretaría de Salubridad y Asistencia.
Minería	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Educación, Cultura, Recreación y Deporte	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Pesca y Recursos del Mar	Secretaría de Educación Pública.
Turismo	Secretaría de Pesca.
Capacitación y Productividad	Secretaría de Turismo.
	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Continúa el CUADRO # 12

PROGRAMAS

Desarrollo Urbano y Vivienda

Ecología

Desarrollo Tecnológico y
Científico

REGIONALES

Región del Mar de Cortes

Región del Sureste

Zona Metropolitana de la Ciudad
de México y Región Centro

Zonas Áridas

ESPECIALES

Reordenación Henequenera y Desarrollo
Integral de Yucatán
Desarrollo Rural Integral de las
Mixtecas Oaxaqueñas

ESTATALES Y MUNICIPALES

Plan Colima
Cuenca del Coatzacoalcos

RESPONSABLES

Secretaría de Desarrollo
Urbano y Ecología.
Secretaría de Desarrollo
Urbano y Ecología.
Consejo Nacional de Ciencia
y Tecnología; SPP.

Baja California Norte y
Sur, Nayarit, Sinaloa y
Sonora.
Campeche, Chiapas, Oaxaca
Q. Roo, Tabasco, Veracruz
y Yucatán.
Departamento del Distrito
Federal, Hidalgo, México,
Morelos, Puebla, Querétaro
y Tlaxcala.
Aguascalientes, Coahuila,
Chihuahua, Durango, Nuevo
León, San Luis Potosí y
Zacatecas.

Yucatán

Oaxaca

Colima
Veracruz y los Ayuntamientos
de Coatzacoalcos, Cosoleacaque,
Minatitlán y Pajapán.

FUENTE: Revista de Planeación Democrática, Año 2 # 21, DIC/84, S.P.P.
Subsecretaría de Planeación del Desarrollo; Dirección General
de Documentación y Evaluación.

1.3.2 Instrumentos

En la actualidad, los órganos de Control Interno en dependencias
y entidades, los comisarios y delegados en sus respectivos ámbitos
de responsabilidad, los comités estatales de planeación del desa-

rollo (COPLADES), la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (COSEFF) y el Comité Técnico de Instrumentación del Plan en la Secretaría de Programación y Presupuesto, aportan la información relevante en períodos trimestrales a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esta información es la relacionada basicamente con las responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que se puede decir que es parcial y por su periodicidad es de relativa relevancia.

Estos instrumentos así como los instrumentos captadores de información complementarios, deben aportar los elementos informativos en lapsos menores al arriba descrito y sobre datos consolidados del universo en el que actúa cada instrumento para proporcionar a la Secretaría de la Contraloría una visión integral de la economía nacional y la posibilidad de detección de fallas, anticipando resultados desviados y permitiendo que esta Secretaría ofrezca una garantía, además de la de los responsables de la operación, de que los planes y programas se cumplirán con los resultados previstos.

El tablero de controles en el que se transforman las actividades de la Secretaría de la Contraloría y los instrumentos sensibles, deben proporcionar la pauta para los subsecuentes ajustes al Sector Público a todos sus niveles, al propiciar los cambios cualitativos y cuantitativos nacionales.

A partir de la corresponsabilidad directa de todos los involucrados en las operaciones del Sector Público con la Secretaría de la Contraloría, al ser ésta una Dependencia Globalizadora en materia de Control y Evaluación, se debe establecer una perspectiva del desarrollo nacional en fundamentos realistas de experiencias pasadas y capacidades actuales que complemente los fundamentos idealistas del desarrollo concebidas por la sociedad en su conjunto.

La operación del Sistema Integral a mediano Plazo debe asegurar la continuidad de las acciones en los cambios de Presidentes, Gobernadores, miembros del Gabinete Económico y en General de cualquier servidor público.

A largo plazo, la tendencia de las operaciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, debe asegurar los ideales económicos en la resolución de problemas como los de inflación, empleo, producción, comercio, etc. que en la actualidad se reflejan en los planes y programas nacionales.

2. El Sistema Integral de Control de la Secretaría de Programación y Presupuesto

Del mismo modo que para el desarrollo del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental propuesto en la primera parte de este Capítulo, la estructuración, para efectos de exposición de esta Segunda parte, es a base de un Prediseño, el Diseño y el Postdiseño del Sistema de Control a nivel Dependencia.

Las actividades relativas al control en la Secretaría de Programación y Presupuesto, son responsabilidad de la Contraloría Interna de esta Dependencia. Toca entonces a esta Unidad Administrativa, como a los órganos de control interno del resto de las Dependencias y entidades de la Administración Pública, el vigilar que se efectúen con la más estricta honradez y disciplina sus planes, programas, presupuestos, etc., contando para ello con el apoyo normativo al que se hizo mención en el Capítulo Primero (12), además de las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En relación a los órganos de control de la Administración Pública, cabe señalar que para el único caso de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Contraloría, la dependencia funcional opera directamente con el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1 Prediseño

En la etapa de prediseño se considerarán las condiciones de operación, los requerimientos y las directrices que fundamentarán la etapa del diseño del control integral en esta Dependencia.

2.1.1 Condiciones de Operación

Al igual que en la primera parte de este Capítulo, se desarrollarán las condiciones externas e internas de operación propicias para el ejercicio del control integral.

2.1.1.1 Externas

Para la operación del Sistema Integral de Control de la Secretaría de Programación y Presupuesto, será necesario contar con un marco normativo adecuado para poder intervenir en cualquier actividad que efectúe esta Secretaría, tanto en su organización interna, como en las entidades adscritas a este Sector en relación directa con sus propios órganos de control interno.

La diferencia de esta propuesta con las funciones vigentes de la Contraloría Interna es una facultad nueva que sería el ejercicio del control en las entidades adscritas al Sector Programación y Presupuesto, a través de la comunicación con los órganos de control interno o equivalentes en dichas entidades. De este modo la Dependencia coordinadora emite los lineamientos necesarios para guiar la política sectorial, y la contraloría interna establece el tablero de control para verificar que sean cumplidas las directrices, planes, programas, presupuestos, etc.

Respecto a las facultades de la Contraloría Interna (13), la modernización de los instrumentos de control y evaluación que operan en la Secretaría, la racionalidad en el manejo de los recursos humanos y la prevención y combate a la corrupción, entre otras, deben cumplirse a través de la operación de la Contraloría Interna, y ésta debe operar mediante el Sistema Integral de Control.

El sistema debe ser congruente con las necesidades de información del Secretario del Ramo, así como a las de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través del Sistema Integral de Control.

De acuerdo con la Gráfica # 1, en la que se representa el flujo del Sistema Nacional de Planeación, la ejecución y seguimiento del control está apoyado por las técnicas establecidas por el Sistema de Control de Gestión de la Secretaría, el Sistema de Administración Interna, los Sistemas de Registro y Contabilidad,

todos éstos en relación con la ejecución coordinada de los programas, las actividades de centralización y las actividades relacionadas con la descentralización.

El seguimiento de las actividades operativas y de la correcta ejecución de los recursos destinados para tal efecto, debe realizarse a través del seguimiento técnico y estadístico.

El seguimiento técnico se efectúa por las técnicas de revisión física (14), así como por las técnicas de control de gestión, y el seguimiento estadístico debe efectuarse implantando un sistema de información periódica en el que se establezca comunicación permanente con las áreas que manejan las estadísticas de la Dependencia.

Los reportes de avance, producto del seguimiento permanente de las actividades, deben tener como finalidad informar al Secretario del Ramo del avance de actividades y de la correcta aplicación de recursos, informar a la Secretaría de la Contraloría, sobre los mismos aspectos además de las estadísticas recientes sobre la operación de la Dependencia y la ejecución de sus recursos, informar a los responsables de las operaciones de la Secretaría sobre las deficiencias detectadas en sus áreas de responsabilidad, tanto por los métodos técnicos como por los métodos estadísticos.

2.1.1.2 Internas

De entre las múltiples condiciones internas de operación, al igual que en el punto 1.1.1.2 de este Capítulo, se deberá disponer de los recursos humanos, financieros y materiales con los que en la actualidad opera la Contraloría Interna (15).

Respecto de los recursos financieros de la Contraloría Interna, asignados durante el año de 1985 fueron de 282,451 miles de pesos de un presupuesto total de 60,618,177 miles de pesos (16).

2.1.2 Requerimientos

Se expondrán a continuación los requerimientos de información para el Sistema.

Respecto a las directrices conceptuales y operativas, se han omitido en el desarrollo de este apartado por corresponder a las expuestas en el Cuadro # 9, y al apartado 1.1.2.2, ambos de este Capítulo.

2.1.2.1 Información

Los requerimientos de información en la etapa de prediseño del sistema de control, está compuesta de dos partes, la primera es la identificación de las áreas que manejan la información, la segunda es la recopilación y análisis de los datos.

Las áreas de la Secretaría de Programación y Presupuesto expuestas en el apartado 5.4.1 del Capítulo Primero tienen las características que se exponen a continuación.

Del número de clasificación organizacional 1.1 a 1.3, son áreas de apoyo para el Secretario del Ramo; del 2. al 5., son áreas operativas de la Secretaría; el 6. es de administración interna, y el número 7., es para el área desconcentrada de la misma.

En relación a las Areas de Administración Interna de la Secretaría, la Contraloría Interna deberá mantener en forma permanente la comunicación para integrar los requisitos de información expuestos en el apartado 1.1.2.1 de este Capítulo. La matriz de legalidad es la única que deberá ser integrada y mantenerse permanentemente actualizada por dicho órgano de control, apoyada en la información que a este respectó proporcione la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Los requerimientos de información se centran sobre las áreas

operativas de esta Secretaría, y la determinación de los requerimientos de información. El sistema de control interno en vigor será el inicio de los requerimientos.

La contabilización del ejercicio programático presupuestal está organizada mediante la clasificación subfuncional que se describe a continuación.

CUADRO # 13.- CLASIFICACION SUBFUNCIONAL DE LA SECRETARIA DE
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, 1986.

SUBFUNCION	
	DESCRIPCION
01	ADMINISTRACION
02	PLANEACION Y PROGRAMACION GLOBAL
03	PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DE LOS RECURSOS PUBLICOS
04	NORMATIVIDAD, CONTROL PRESUPUESTAL Y CONTABLE DE LOS RECURSOS PUBLICOS
05	CONTROL Y EVALUACION
06	INFORMACION NACIONAL

FUENTE: Catálogo de Actividades...

Están tipificadas en cuatro grupos las acciones que lleva a cabo el sector público Federal: Actividades Públicas Centrales, Orientación General de la Economía, Orientación Sectorial de la Economía y Servicios Sociales y Urbanos (17).

Estos grupos se clasifican a su vez en funciones, subfunciones, programas y subprogramas.

Para los efectos de este estudio, las actividades del Grupo II, denominado "Orientación General de la Economía", la función 04 "Planeación Económica y Social", y las subfunciones que se describen en el Cuadro # 13, son las que se deben tomar en consideración por ser del ámbito de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para cada subfunción de las expuestas en el Cuadro # 13, deben existir los programas necesarios para llevar a cabo la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación, y éstos se descomponen a su vez en metas. El Cuadro # 14, puede ilustrar mejor sobre la clasificación funcional de la Secretaría.

Las operaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto efectuadas en 1985, se encuadran en tres funciones como se muestran a continuación (18).

CUADRO # 14.- CLASIFICACION FUNCIONAL DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, 1985.

FUNCION		SUBFUNCION		PROGRAMA		DESCRIPCION
I						COMO ORGANO COORDINADOR DE LA PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO
						1.1 Esquema Conceptual
						1 Consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
						1.2 Desarrollo del Proceso de Planeación: Formulación e Instrumentación.
						2 Orientación y Diseño de la Política Económica y Social
						3 Coordinación del Desarrollo Nacional
						4 Programas Especiales
						5 Proceso de Planeación 1985
						1.3 Desarrollo del Proceso de Planeación: Control y Evaluación
						6 Control y Evaluación del PND y programas
						7 Ejercicio, Registro, Control y Evaluación del Presupuesto
						8 Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública
						1.4 Desarrollo de Infraestructura Básica
						9 Modernización Administrativa
						10 Servicio Civil
						1.5 Desarrollo de Infraestructura Básica
II						11 Estadística, Geografía y Política Informática
						12 Capacitación e Investigación para la Planeación
III						13 Información Documental y Comunicación Social
						14 Consolidación y Desarrollo del Marco Jurídico de la Secretaría
						COMO COORDINADORA SECTORIAL
						15 Coordinación Sectorial de la SPP
						ADMINISTRACION INTERNA DE LA SECRETARIA
						16 Infraestructura de Apoyo para el Desarrollo de Programas

FUENTE: Programa de Trabajo 1985...

La información relativa a la contabilización de los Programas Presupuestales hace necesario conocer el catálogo de cuentas homogéneo del Sector Público Federal, que se expone en el Cuadro # 15.

CUADRO # 15.- CATALOGO DE CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL

CAPITULO	S U B C A P I T U L O	PARTIDAS
	1100 Remuneraciones al personal -permanente-	1101-1107
	1200 Remuneraciones al personal -transitorio-	1201-1205
1000 SERVICIOS PERSONALES	1300 Remuneraciones adicionales y especiales	1301-1323
	1400 Pagos por concepto de seguridad social	1401-1407
	1500 Pagos por otras prestaciones de seguridad social	1501-1507
	2100 Materiales de Administración	2101-2106
	2200 Alimentos y Utensilios	2201-2203
	2300 Materias primas y materiales de producción	2301-2302
	2400 Materiales y artículos de construcción	2401-2404
2000 MATERIALES Y SUMINISTROS	2500 Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	2501-2505
	2600 Combustibles, lubricantes y aditivos	2601-2602
	2700 Vestuarios, blancos, prendas de protección y deportivos	2701-2703
	2800 Materiales explosivos y de seguridad pública	2801-2802
	2900 Mercancías diversas	-
	3100 Servicios básicos	3101-3105
	3200 Servicios de arrendamiento	3201-3207
	3300 Servicios de asesoría, estudios e investigaciones	3301-3304
3000 SERVICIOS GENERALES	3400 Servicios comercial y bancario	3401-3412
	3500 Servicios de conservación, mantenimiento e instalación	3501-3505
	3600 Servicios de difusión e información	3601-3605
	3700 Servicios de traslado e instalación	3701-3704
	3800 Servicios Oficiales	3801-3811
	3900 Servicios diversos	3901-3902
	4100 Ayudas a los sectores social y privado	4101-4110
	4200 Estímulos fiscales	4201-4204
	4300 Participaciones de ingresos federales	-
4000 TRANSFERENCIAS	4400 Subsidios corrientes	4401-4409
	4500 Subsidios para pago de intereses, comisiones y gastos	4501-4502
	4600 Subsidios para inversión física	4601-4611
	4700 Subsidios para inversión financiera	-
	4800 Subsidios para pago de pasivo	4801-4802

CONTINUA CUADRO # 15.

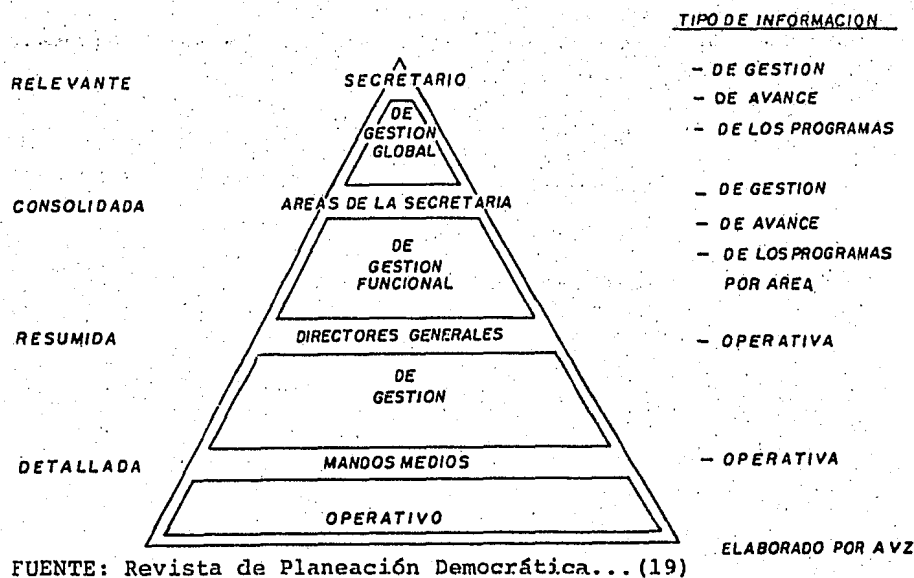
CAPITULO	S U B C A P I T U L O	PARTIDAS
	5100 Mobiliario y equipo de administración	5101-5105
	5200 Maquinaria y equipo agropecuario, industrial y de comunicación	5201-5207
	5300 Vehículos y equipo de transporte	5301-5305
5000 BIENES	5400 Equipo e instrumental médico	5401-5402
MUEBLES E IN-	5500 Herramientas y refacciones	5501-5502
MUEBLES	5600 Animales de trabajo y reproducción	5601-5602
	5700 Bienes inmuebles	5701-5703
	5800 Maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública	5801-5802
6000 OBRAS	6100 Obras públicas por contrato	-
PUBLICAS	6200 Obras públicas por administración	-
	6300 Estudios de preinversión	-
7000 INVER-	7100 Conseción de créditos	7101-7106
SIONES FINAN	7200 Adquisición de valores	7201-7205
CIERAS		
8000 EROGACIO	8100 Erogaciones contingentes	-
NES EXTRAORDI	8200 Erogaciones especiales	8201-8203
NARIAS		
	9100 Amortización de la deuda pública	9101-9102
9000 DEUDA	9200 Intereses de la deuda pública	9201-9202
PUBLICA	9300 Comisiones y gastos de la deuda pública	9301-9302
	9900 Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)	9901-9903

FUENTE: Clasificación por Objeto del Gasto...pp.15-30.

El conocer las características de la información operada por medio de los mecanismos de control de gestión, proporcionará en primer término la pauta de información periódica producida por este sistema para homogeneizarla con los sistemas de información externa de la Contraloría Interna, en segundo término, proporcionará las características específicas de la información derivada del seguimiento cualitativo de la operación.

Respecto a este último aspecto de la información, el análisis de los procesos y el mantenimiento de una comunicación estrecha del Sistema de Control de Gestión con el Sistema Integral de Control, debe conducir hacia la conciliación del análisis cualitativo y el análisis cuantitativo de las operaciones de la Secretaría.

GRAFICA # 3.- PIRAMIDE DE CONTROL DE GESTION



En la Gráfica # 3, es posible apreciar las características de la información desde el avance de la gestión operativa, hasta llegar al Secretario con la información más relevante y representativa de la operación de las unidades administrativas de la Secretaría.

El problema al que hay que enfrentarse en el diseño, es el hecho de que por la autonomía del control que se le otorga a las unidades administrativas, la información programática presupuestal, contable, etc., pudiera no ser del todo homogénea.

Parte de la problemática es también el hecho de que la Contraloría Interna no tiene una infraestructura adecuada para la recopilación y análisis de información generada en toda la Secretaría.

2.1.3 Niveles de Integración

La cobertura del Sistema Integral de la Secretaría de Programación y Presupuesto, deberá ser de todas las áreas administrativas

expuestas en el apartado 5.4 del Capítulo Primero.

Cabe señalar que para el caso de las entidades coordinadas por este sector, las actividades de control técnico se efectuarán a petición de sus propios órganos de control interno o a petición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Asimismo, las actividades de recopilación de datos estadísticos se deberá efectuar por iniciativa de la propia Contraloría Interna de Programación y Presupuesto, la que en su oportunidad informará al titular de ésta y a la propia Secretaría de la Contraloría de los aspectos más relevantes y representativos de la operación de estas entidades.

A pesar de no intervenir directamente en las revisiones técnicas de las entidades coordinadas, la Contraloría Interna deberá conocer el programa operativo anual, sus avances y resultados del órgano de control interno por cada entidad.

La recopilación de la información estadística en las citadas entidades, se efectuará por los medios de sus propios órganos de control interno.

2.2 Diseño

La característica de los órganos de control de la Administración Pública es que deben operar a semejanza de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la diferencia del ámbito en que se aplican.

El análisis micro y macroeconómico debe estar contenido en los procesos de este sistema, siempre cotejando los resultados con los del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, con objeto de que sean menores las posibilidades de error al emitir las normas de control y evaluación de todo el Sector Público, así como de su ejercicio, y asegurar la ejecución de las acciones de todas las unidades económicas en los parámetros previamente establecidos por estos Sistemas.

2.2.1 Objetivo.

El objetivo del sistema es establecer un control integral de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para prevenir y corregir, en su caso, las conductas dolosas que puedan obstaculizar los objetivos impuestos por la presente Administración, en el ámbito de dicha dependencia, así como a las entidades coordinadas por este sector.

De entre los subobjetivos de este sistema es necesario resaltar que el sistema debe ser adecuado al Subsistema de Información del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, al recopilar y analizar la información solicitada por éste con la periodicidad requerida.

El detectar las áreas prioritarias de análisis técnico, partiendo de la recopilación de datos estadísticos y de las experiencias en intervenciones de ejercicios anteriores es el objetivo relacionado con la elaboración de los programas de investigación de campo.

Determinar los parámetros deseables de operación de todas las unidades administrativas de la Secretaría, así como los correspon-

dientes parámetros de resultados de las entidades coordinadas en general y en particular la de sus respectivos órganos de control interno.

Especificar las operaciones básicas del sistema, las que serán rutinarias y los ciclos de cada una en los procesos internos y en el proceso general.

Los períodos en los que el sistema deberá ser sometido a revisión para detectar los procesos que deberán actualizarse.

2.2.2 Modelo Conceptual

Las características propuestas para el sistema de control se basan en la utilización de los recursos con los que cuenta la Secretaría para el ejercicio del control en la actualidad, así como en las facultades que tiene la misma para intervenir en las entidades coordinadas por este Sector.

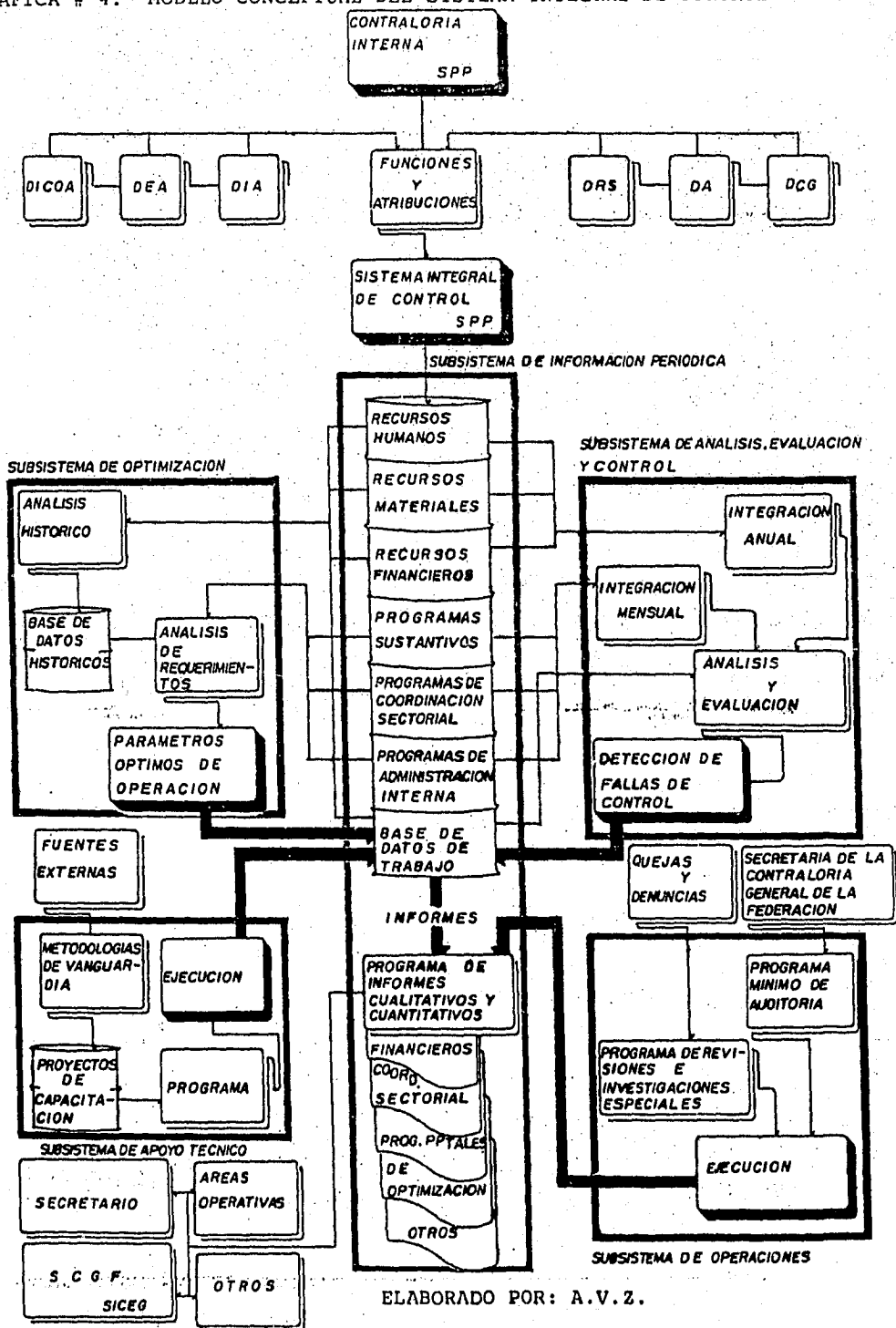
Como se puede apreciar en la Gráfica # 4, la Contraloría Interna en base a sus funciones y atributos se apoya en seis direcciones de área (20) para instrumentar el Sistema Integral de Control de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el que está compuesto por cinco subsistemas a saber:

- Subsistema de Información Periódica
- Subsistema de Optimización
- Subsistema de Análisis, Evaluación y Control
- Subsistema de Apoyo Técnico
- Subsistema de Operaciones

2.2.2.1 El Subsistema de Información Periódica

Como se expuso en el análisis de requerimientos del prediseño del sistema, se trata de integrar las estadísticas de los recursos que componen a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

GRAFICA # 4.- MODELO CONCEPTUAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL



ELABORADO POR: A.V.Z.

Esta información como base del sistema, servirá de apoyo para análisis posteriores tendientes a hacer óptimas las operaciones, o visto desde el punto de vista de la reducción del tamaño del Sector Público, hacer óptimos los recursos dada la magnitud de operaciones de la Dependencia.

Respecto a los recursos humanos de las entidades, la plantilla del personal que en la actualidad se encuentra desempeñando alguna función, ya sea eventual o definitiva, el personal que es sindicalizado como el que no lo es, el personal contratado para apoyos y asesorías por honorarios, así como los controles aplicados a este recurso son insumos estadísticos para alimentar a este Subsistema.

Es necesario notar que el ejercicio del control no es directo sobre el personal de las entidades coordinadas, en primera instancia es necesario contar con las estadísticas actualizadas y con los tipos de control adoptados para el ejercicio. No se trata de duplicar los controles, más bien es la verificación de que cuentan con ellos y a corto plazo integrar estadísticas en la materia.

Es importante contar con la información relativa a los niveles de sueldos del personal, en el ámbito de aplicación del sistema, con el fin de que sea acorde con los tabuladores de sueldos autorizados para el sector público federal, entonces esta información es sujeta de seguimiento y evaluación para lo cual formará parte de la base de datos de trabajo del sistema.

Parte de la información requerida, es la verificación de la existencia de programas de capacitación para el personal, factor de primordial importancia en su desarrollo.

Si las estadísticas, los programas de capacitación para el trabajador, o los controles para éstos no son los adecuados, origina el primer producto del sistema a corto plazo, ya que es el primer informe del que se obtendrán las acciones requeridas para la solventación de cualquier carencia o deficiencia.

Respecto de la información sobre los recursos materiales que debe

integrar la base de datos de este Subsistema, están las estadísticas relativas a las existencias, bodegas, distribución de materiales, periodicidad de las adquisiciones y los controles que operan en cada uno de estos rubros para su análisis y detección de deficiencias y anomalías, así como sus posteriores propuestas de mejora.

En la actualidad, algunas de las partidas que se manejan para la adquisición de materiales y obtención de servicios están desconcentradas, es decir, la unidad administrativa solicitante puede ejercer a voluntad los montos mensuales aprobados en el calendario de ministración de fondos del programa anual de necesidades.

Lo anterior implica el conocer las formas particulares de operación de cada unidad administrativa para verificar que los procedimientos se lleven a cabo de conformidad con la normatividad establecida al respecto, ya que los estilos pueden variar dada la premura con la que se requieran los recursos o servicios.

En el supuesto de que las unidades administrativas conocen sus requerimientos, un aspecto que es muy útil para comprobar es la columna de transferencias en los estados de resultados mensuales de la Dependencia. Esta columna se torna en un indicador sensible a los cambios en los programas ya que es posible detectar la partida en la que existió mayor flexibilidad para contingencias, como la partida en la que existieron incrementos.

Para el caso de las entidades sectorizadas, el análisis de sus requerimientos, además del resultado de sus ejercicios, nos permite penetrar en el comportamiento del gasto de la entidad. Por este medio es posible determinar sus requerimientos reales y las revisiones que el órgano de control haya efectuado en la materia son de utilidad para estos fines.

La base de datos en la parte correspondiente a la integración de los programas sustantivos, programas de coordinación sectorial y los programas de administración interna es responsabilidad de la Dirección de Control de Gestión, por lo que la integración de la

base de datos del subsistema aquí expuesto, al menos en parte, será la unificación de archivos de la propia Contraloría Interna.

La segunda etapa de operación del Subsistema de Información Periódica es el programa de elaboración de informes cualitativos y cuantitativos dirigidos al Secretario del Ramo, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a los responsables de las operaciones de la Secretaría.

2.2.2.2 El Subsistema de Optimización

El objetivo del subsistema de optimización es el de establecer los parámetros óptimos de operación de la Secretaría, mediante la adecuada asignación de recursos.

La metodología propuesta en el apartado 2.5.3 del Capítulo Segundo es necesaria para acotar la utilización de recursos y en general la operación de la Secretaría, pero no es el medio singular para este sistema, puesto que son problemas estáticos los que se pueden resolver con la técnica propuesta.

Las series de tiempo y los procesos de la econometría en estudios longitudinales son necesarios para efectuar el análisis histórico, y las técnicas como la propuesta. Estos tipos de análisis son los que se deben utilizar para determinar los parámetros óptimos de operación de aplicación para este Subsistema.

Los resultados de la operación formarán parte de la base de datos de trabajo del Subsistema de Información Periódica para su posterior utilización por el Subsistema de Análisis, Evaluación y Control.

2.2.2.3 El Subsistema de Análisis, Evaluación y Control

Los insumos con los que opera este sistema son principalmente los datos sobre los recursos humanos, financieros y materiales, los que tienen una periodicidad de integración anual, y los programas

sustantivos, de coordinación sectorial y de administración interna, los que deben ser verificados periódicamente ante la base de datos de trabajo.

A partir de la integración de esta información, y en base a los parámetros óptimos de operación establecidos por el Subsistema de Optimización, se tienen todos los elementos para efectuar la evaluación de la operación de la Secretaría y detectar las fallas de control como producto de indicadores que se encuentran en niveles diferentes a los establecidos como deseables.

Las fallas de control detectadas a partir de esta evaluación son integradas en la base de datos de trabajo para formar parte del programa de informes cualitativos y cuantitativos, dirigidos principalmente a los responsables de la operación.

2.2.2.4 El Subsistema de Apoyo Técnico

Partiendo de las fuentes académicas, principalmente nacionales, este subsistema debe incorporar en sus archivos los proyectos de capacitación para poder mantener al personal técnico de la Contraloría Interna y sus sistemas operativos en los niveles de más alta calidad.

De acuerdo a los programas operativos y de resultados contenidos en la base de datos de trabajo de la Contraloría Interna, se debe elaborar y ejecutar el correspondiente programa de capacitación interno, el cual debe equilibrar el tiempo destinado para la capacitación, con las necesidades de la operación de la Contraloría.

2.2.2.5 El Subsistema de Operaciones

Este subsistema es el que tiene a su cargo la ejecución de la metodología expuesta en el apartado 2.2 del Capítulo Segundo, motivo por el que debe contar con los parámetros óptimos de operación establecidos por el Subsistema de Optimización y con las fallas de control detectadas por el Subsistema de Análisis, Evaluación y Control.

A partir de la integración de toda la información arriba descrita, se elaborará el Programa de Revisiones e Investigaciones especiales, ya sea por fallas de control o por problemas de relevancia reportados mediante los módulos de quejas y denuncias, para lo cual se aplicará la metodología expuesta en el punto 2.5.1 del Capítulo Segundo.

El programa de revisiones debe considerar aspectos de fallas de control y las directrices de operación emitidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los Programas mínimos de auditoría.

Del resultado de su ejecución, se derivan los informes cualitativos y cuantitativos del Subsistema de Información Periódica los que se dirigirán, de acuerdo con su relevancia, a los responsables de la operación, al Secretario del Ramo, a la Secretaría de la Contraloría, y cuando la investigación y sus resultados así lo requirieron, a las autoridades competentes.

2.3 Postdiseño

Los resultados esperados del sistema son los que se describen en los siguientes apartados derivados de la implantación del Sistema propuesto.

2.3.1 Programas

Respecto de los programas internos de la Contraloría Interna, el giro más amplio que se pretende al considerar el Control en forma Integral, manejando análisis estadísticos además de las revisiones técnicas es entre otros, el de propiciar una imagen diferente del sector público en su respectivo ámbito de aplicación para coadyuvar en la renovación moral de la sociedad.

Respecto al desarrollo de las funciones, subfunciones y programas del sector, expuestas en el Cuadro # 13, su desarrollo en condiciones óptimas ante todas las restricciones impuestas por la administración actual y el garantizar su cumplimiento es otro de los resultados esperados por el subsistema, en relación a sus programas.

La adscripción directa de la Contraloría Interna al Secretario del Ramo es un aspecto a favor para asegurar los resultados esperados por el Sistema al adscribir a los más altos niveles de la organización de la Dependencia, las actividades del tablero de control en este Sector. Asimismo, la dependencia funcional de la Contraloría Interna con la Secretaría de la Contraloría, asegura aún más el cumplimiento de todos los aspectos relacionados con el control de la Secretaría, comprometiendo las actividades de su órgano de control a los más altos niveles de calidad y para elevar los niveles correspondientes a las áreas operativas.

La mayor eficiencia, eficacia y honestidad en el manejo de los recursos del Sector Público, además de la modificación de los patrones de conducta de los Servidores Públicos, son dos compromisos adquiridos por el ejecutivo ante la sociedad desde el inicio de la administración, que debe concretarse cada vez más en

los programas operativos y en su ejecución.

2.3.2 Instrumentos

Las direcciones, subdirecciones, departamentos, personal técnico y de apoyo deberán aportar la información que alimente al sistema mediante la contactación y permanente investigación.

Los instrumentos captadores de información derivados de los procesos operativos como son las matrices expuestas en los apartados 1.1.2.1 y 2.1.2.1 de este Capítulo, así como la información parcial del avance de los procesos deben proporcionar los insumos necesarios para la operación propuesta de la Contraloría Interna y el Sistema Integral de Control, ambas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

3. Notas

- (1) Ver apartado 1.2 del Capítulo Primero, en el que se desarrollan los aspectos jurídicos que servirán de apoyo al sistema.
- (2) Ley de Planeación...
- (3) Plan Nacional de Desarrollo...p.423.
- (4) Ver Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría...
- (5) Ver Decreto del Presupuesto...
- (6) Otros requerimientos de información son los referidos a los resultados obtenidos de las auditorías practicadas y de la operación del Sistema de Control de Gestión.
- (7) Contenida en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- (8) Lineamientos de austeridad y disciplina presupuestal contenidos en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio presupuestal de 1986.
- (9) Ver en bibliografía las Bases Generales del Programa Anual...
- (10) Ver apartado 4.1.4 del Primer Capítulo.
- (11) Fenómeno que se presenta en un modelo de regresión cuando dos o más variables tienden a seguir el mismo patrón de conducta. En otras palabras es el grado de correlación existente entre las variables independientes en las ecuaciones de comportamiento.
- (12) Ver apartado 1.2.2. del Capítulo Primero.
- (13) Expuestas en el punto 5.3 del Capítulo Primero.
- (14) Las técnicas de revisión física se pueden apreciar conceptualmente en el apartado 1.2.3.2, y metodológicamente en el apartado 2.2, ambos del Capítulo Segundo.
- (15) Ver apartado 5.3 del Capítulo Primero.
- (16) FUENTE: Estados Financieros de la SPP, de agosto/85.
- (17) Ver Catálogo de Actividades...
- (18) Es necesario contar con las funciones y subfunciones no sólo del ejercicio en vigor, además sobre ejercicios anteriores, puesto que es en esta materia como se refleja el apego de las instituciones a los planes y programas a largo y mediano plazo.

(19) Artículo denominado "Control de Gestión; Mecanismo de apoyo a los programas de la Secretaría", Revista de Planeación Democrática, año 2 # 19, OCT/84; SPP, Subsecretaría de Planeación del Desarrollo; Dirección General de Documentación y Evaluación.

(20) Ver punto 5.4 del Capítulo Primero.

4. Bibliografía

- BASES GENERALES DEL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORIA 1984; Subsecretaría B; Dirección General de Control, SCGF.
- CATALOGO DE ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO 1986; Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal, SPP.
- CATALOGOS PARA LA PROGRAMACION PRESUPUESTACION 1986; Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal; SPP.
- CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO; Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, Dirección General de Política Presupuestal; SPP, 1981.
- CONTROL DE GESTION; MECANISMO DE APOYO A LOS PROGRAMAS DE LA SECRETARIA; Revista Planeación Democrática, año 2 # 19, OCT/84 Subsecretaría de Planeación del Desarrollo; Dirección General de Documentación y Evaluación; SPP.
- DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1986, D.O.F. 31-XII-85.
- EL PROCESO DE PLANEACION 1985 -DOCUMENTO BASICO- Revista de Planeación Democrática, año 3 # 28 JUL/85; Subsecretaría de Planeación del Desarrollo; Dirección General de Documentación y Evaluación; SPP.
- LEY DE PLANEACION; D.O.F. 5-I-83.
- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL
- MANUAL PARA LA INSTRUMENTACION Y SIMPLIFICACION DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS; Oficialía Mayor, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Dirección de Organización, SPP, 1985.

- METODOLOGIA PARA LA FORMULACION DEL PROYECTO DE PROGRAMA PRESUPUESTO 1986, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; Oficialía Mayor; SPP, 1985.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.- SPP, Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, Mayo 1983.
- PROGRAMA DE TRABAJO 1985, Unidad de Control de Gestión, SPP.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.- D.O.F. 19-I-83.
- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA.- Instituto Nacional de Administración Pública, Ed. INAP, ENERO JUNIO (57-58), 1984.
- REVISTA DE ESTADISTICA Y GEOGRAFIA.- Vol. 1, # 1, Méx. 1980, SPP, Coordinación General del Servicio Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Teh-Wei Hu.- ECONOMETRIA: UN ANALISIS INTRODUCTORIO.- Ed. F.C.E. 1979.

INDICE DEL CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES

1. Tendencias del Diseño Propuesto, 174

1.1 A corto Plazo, 174

1.2 A mediano Plazo, 176

1.3 A largo Plazo, 179

1. Tendencias del Diseño Propuesto

1.1 A corto Plazo

En el corto plazo las aplicaciones de los Sistemas estructurados en el Capítulo Tercero, deben tender hacia la identificación de las unidades económicas que muestran mayores dificultades para cumplir con sus objetivos; someter a los procesos del sistema de control los datos de la Unidad Administrativa, Dependencia, Entidad o Región de que se trate; proporcionar la solución a los tomadores de decisiones; verificar que las alternativas presentadas sean realmente adoptadas, y evaluar los primeros resultados del Sistema en operación.

La identificación de las Unidades Económicas que muestran signos de encontrarse en problemas con respecto al cumplimiento de sus objetivos implica contar con los productos de los procesos de sistemas de control de gestión, partiendo del análisis de los programas de trabajo que se deben cumplir en el corto plazo. No es limitativo el procedimiento de detección aquí propuesto, pues to que existen los sistemas de quejas al público, los medios informativos y el control que ejercen las Dependencias coordinadoras de Sector, entre otros.

Como meta en el corto plazo, la integración de los datos del Sub-sistema de Información Periódica del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, debe contar con información referida a los principales aspectos que tradicionalmente abordan los programas de trabajo de los órganos de control interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública. Esto es como una actividad especial de implantación del sistema que obedece a la metodología expuesta en el apartado 2.1.2.1 del Capítulo Segundo.

Los principales aspectos que deberán observarse son las formas en las que son abordadas las revisiones y auditorías tanto de las áreas de administración interna como de las áreas operativas;

las principales deficiencias detectadas en ambos niveles de operación, y las formas en que se abordaron dichas deficiencias por parte de cada órgano de control.

La revisión de los aspectos relacionados con las auditorías y revisiones efectuadas con anterioridad a la implantación del Sistema Integral propuesto, obedece al hecho de que un programa de revisiones y auditorías que tradicionalmente aborda los mismos aspectos, con relativa frecuencia, crea un fenómeno en las áreas revisadas o auditadas, que es el otorgar mayor importancia a situaciones de coyuntura, en detrimento a los programas operativos básicos, por lo que, a partir de la revisión de estos aspectos, se determinará no sólo el tamaño adecuado para los elementos que actúan en el campo, además se establecen los mecanismos de corrección de vicios en la actuación de las Contralorías Internas.

Con esta actividad y la integración de los datos del Subsistema de Información Periódica, expuestos en la Gráfica # 2 del Capítulo Tercero, se evidenciarán las carencias de los órganos de control para el ejercicio de sus facultades, y permitirá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ejercer con mayor precisión sus facultades normativas ante las Contralorías de Dependencias y Entidades.

En un plazo inmediato es primordial el diseño y emisión de las normas y lineamientos que servirán de fundamento para la operación de los sistemas de control en dependencias y entidades de la administración pública, como el expuesto en la Gráfica # 4, del Capítulo Tercero, para la Secretaría de Programación y Presupuesto. Los aspectos de control que estarán sujetos a la emisión de normas por parte de la Secretaría de la Contraloría, son los que deberán ser estándares para alimentar al Sistema Integral de Control.

Deberán adecuarse los mecanismos de control para actuar en los programas operativos anuales que se encuentran en proceso, y planear las formas en que se ejercerá el control para los programas operativos del año siguiente, de acuerdo a los Programas de

Mediano Plazo y al Plan Nacional de Desarrollo, como base de las tendencias del diseño propuesto para el mediano plazo.

1.2 A mediano Plazo

La constante evaluación de los Programas Operativos Anuales contra los Programas de Mediano Plazo, y la vigilancia de su correcto cumplimiento será una de las actividades básicas del control en el Mediano Plazo, una vez consolidado el Sistema Integral.

El someter a las diversas unidades económicas a los procesos de los sistemas propuestos, implicará el efectuar por etapas un análisis sobre la optimalidad del sector público en su conjunto, por lo que el Sistema Integral de Control deberá establecer los parámetros ideales de operación, e indicadores políticos, económicos y sociales.

Los parámetros ideales de operación de los instrumentos con que cuenta el Sector Público se obtendrá de los análisis sobre los objetivos que persiguen éstas, contra los recursos con que cuentan para lograrlo.

El establecimiento de indicadores será la definición de los elementos de juicio que reaccionarán ante cualquier cambio. Los indicadores políticos serán entonces los mecanismos que se instrumenten para seguir los remplazos de funcionarios, los cambios a las estructuras administrativas públicas, los replanteamientos de políticas y estrategias, entre otros.

Los indicadores económicos serán las variaciones significativas en la producción y en los servicios, las variaciones en los precios, la balanza comercial, turística y de pagos, financiamiento, análisis de las variaciones en el medio circulante, pasivos y los cambios de estos indicadores con relación al exterior, entre otros.

Los indicadores sociales serán las variaciones con respecto a las tasas de ocupación y desocupación, educación, organizaciones sociales y sindicales, población, migración, así como los indicadores más especializados y los indicadores combinados.

A mediano plazo el sistema integral de control propuesto debe haber efectuado un cambio radical en lo que se conoce actualmente como control, desde la perspectiva de órganos independientes a la operación como son la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y las Contralorías Internas de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, ya que la corresponsabilidad en las acciones deberá existir entre el responsable directo de la operación, y el responsable de informar sobre las deficiencias y desviaciones detectadas en los Programas y en su ejecución.

Las actividades de los multicitados órganos de control no se fundamentarán únicamente en los aspectos regulados jurídicamente mediante la verificación al apego a las normas, además deberán abordar la oportunidad con que se efectúan las acciones, ya que ésta se transforma en un sinónimo de la eficiencia y eficacia del servidor público.

Ampliando lo expuesto en el párrafo anterior, la falta de oportunidad en las acciones del servidor público se ha atacado tradicionalmente mediante la emisión de normas administrativas que se caracterizan por ser más específicas que las normas jurídicas legales.

Cuando crecen las reglas para hacer más predecible y más fácilmente controlable la actuación del servidor público se está coartando la creatividad de éste al incrementar el control puramente formal. Una decisión o una acción inoportuna puede estar legal e internamente reglamentada y sus consecuencias pueden estar fuera de toda crítica jurídica y administrativa, no obstante poder ser censurada políticamente dicha decisión.

El atacar, por medio del Sistema Integral de Control, la distorsión al sistema de actuación público arriba expuesta, evita la disciplinada incapacidad del servidor público para actuar oportunamente, fijarse objetivos propios y autocriticarse al ejercer el control cada vez en menor medida por medio de auditorías y revisiones tradicionales, y apoyándose progresivamente en el control de resultados, sin decir con esto que sean obsoletas las técnicas tradicionales.

Sobre el control de resultados, conocido en un sentido estricto como control de gestión, tradicionalmente se ha buscado controlar y evaluar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Los resultados son evidentes al operar este mecanismo únicamente como un sistema de información de avance de las metas y como un mecanismo de evaluación cualitativa de los resultados obtenidos.

El control de gestión resta importancia a la economía de la gestión pública puesto que no propone alternativas óptimas ante las desviaciones en la información que proporciona a los tomadores de decisiones, dejando a éstos la decisión a su libre juicio y experiencia, no existe en los órganos que ejercen esta función la posibilidad de investigar las causas de las desviaciones al ser ésta una función de las Contralorías Internas, y la evaluación cualitativa es incompleta cuando no están instrumentados los mecanismos de evaluación cuantitativa o cuando no son homogéneos por ser ésta una función de otro órgano administrativo.

El Sistema Integral de Control Propuesto debe tender a eliminar en el mediano plazo estas incongruencias del control y la economía, al contar con los elementos indispensables de análisis en el Subsistema de Información Periódica, los instrumentos de detección de soluciones óptimas y de seguimiento de medidas correctivas mediante los demás subsistemas de apoyo.

Se ejercerán en el mediano plazo las funciones de control y evaluación en la planificación nacional, un sector específico y

todas las demás funciones que se encuentran entendidas en la marcha general de la economía mediante el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, dejando las funciones referidas al control y evaluación del comportamiento de una unidad económica en particular y del comportamiento individual de sus directivos a los Sistemas Integrales de Control como el propuesto para la Secretaría de Programación y Presupuesto, creando los mecanismos de intercomunicación entre estos sistemas, como una forma de vinculación de la generalidad del control ejercido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y la particularidad del control ejercida por las Contralorías Internas en dependencias y entidades.

La actuación del sistema expuesto, se encamina a hacer frente a situaciones coyunturales y situaciones en las que pueda estar comprometida la política económica de algún sector. Con esto se pretende ampliar el campo de acción del control, que hasta hoy se ha ejercido sobre hechos ya ejecutados y con un carácter preventivo limitado a campos parciales como podría serlo el ejercicio del control de la situación patrimonial del servidor público y la responsabilidad administrativa.

Una dificultad adicional a la que se enfrenta el control en el sector público y cuya solución es pretendida a través de los mecanismos del Sistema Integral de Control, es el hecho de que los criterios de eficiencia y eficacia no siempre son compatibles con los valores fijados por el Gobierno, dejando a un lado la posibilidad de ejercer una sana economía, tal es el caso de algunas políticas de subsidios y transferencias, entre otras, y cuya solución es el estudio de opciones de las que ya se ha tomado conciencia de sus efectos mediante los análisis de riesgos y se han señalado las más viables mediante su ponderación, asegurando la eliminación de cualquier error de los procesos internos a través de la simulación.

1.3 A largo Plazo

La operación del Sistema Integral de Control en el largo plazo,

es necesario contar con los elementos que lo hacen ideal.

En un principio, el control existe para corregir cualquier desviación sobre los caminos que se desean tomar, en otras palabras, el control existe para enmendar cualquier falla sobre los planes y programas, por lo que siempre que se ejecute un plan, el control deberá existir.

El tamaño del control guarda una relación directa con las desviaciones que se detectan. Esto es que mientras existen más fallas en la ejecución de planes y programas, mayor debe ser el control.

La información en los niveles superiores, deberá ser menor y general, y en los niveles inferiores, deberá ser mayor y más detallada. Los problemas se hacen evidentes cuando la comunicación representa en todos los casos una excepción, por lo que la frecuencia en el uso de la metodología expuesta en el punto 2.5.1 del Capítulo Segundo se hace de uso más frecuente. De todo esto se concluye que la adecuada operación de la empresa pública, de la conducción de la política económica, etc., hace que la información para ejercer el control y para la solución de problemas tienda a cero en los niveles superiores.

Tomando en consideración que las Contralorías Internas son órganos de apoyo, informativas tanto para el Secretario del Ramo de que se trate, como para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en la medida en que dejan de ser útiles deben desaparecer, al igual que los instrumentos generales operados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Esta no es la realidad para establecer la evolución del Sistema Integral de Control al largo plazo, como la de los órganos que lo operan, pero las actividades correctivas de los mecanismos propuestos deben tender a ser mínimas puesto que las desviaciones que se detecten y las fallas sobre planes y programas serán

cada vez menores, además existirá menos información derivada del ejercicio del control que pueda influenciar la toma de decisiones.

La versatilidad de los mecanismos de autoevaluación destinados para el Sistema Integral permitirán adecuar al sistema a las modalidades de conducción de la Política Económica que se adopten periódicamente, y asegurará la permanencia de los mecanismos propuestos no obstante las ideologías que dirijan al País.