



246
Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**EL INFORME DE LABORES EN EL PROCESO
DE CONTROL DE GESTION DE LA
SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO**

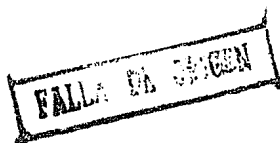
T E S I S
Que para obtener el Título de:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

P r e s e n t a
RAYMUNDO ARENAS VILLANUEVA



México, D. F.

1989





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

	INTRODUCCION.....	4
CAPITULO I	SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESU- PUESTO.....	8
	1. Antecedentes.....	9
	2. Características de sus funciones.....	17
CAPITULO II	EL INFORME DE LABORES DE LA SECRETA- RIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO....	26
	1. Antecedentes Generales.....	27
	2. Base Legal.....	37
	3. Su ubicación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	42
	4. Proceso de Integración.....	47
	5. Análisis de su Contenido.....	51
	6. Area que lo Integra.....	53
CAPITULO III	EL CONTROL DE GESTION.....	56
	1. Marco Conceptual.....	57
	2. El Control de Gestión en la SPP.....	59
	2.1. Antecedentes.....	59
	2.2. Objetivos.....	60
	2.3. Su ubicación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	61
	2.4. Estructura.....	63
	2.5. Area que realiza la función.....	72
CAPITULO IV	EL INFORME DE LABORES Y EL CONTROL DE GESTION DE LA SPP.....	75
	1. Su identificación.....	76
	2. Su relación.....	78
	3. Su ubicación en la estructura orgánica de la Secretaría.....	81
	4. Su relación con la Planeación Nacional del Desarrollo.....	83

CAPITULO V**PROPUESTA PARA MEJORAR LA UTILIDAD
DEL INFORME DE LABORES EN LA SPP..... 87**

- 1. Estructura y contenido..... 88**
- 2. Proceso de integración..... 94**
- 3. Difusión..... 100**

CONCLUSIONES..... 102**RECOMENDACIONES..... 105****ANEXOS..... 108****BIBLIOGRAFIA..... 130**

INTRODUCCION

Desde su creación la Secretaría de Programación y Presupuesto ha experimentado una serie de cambios estructurales y operacionales que muestran su evolución y la forma en cómo se ha hecho frente a los retos presentados durante el tiempo de su vida institucional. Dichos cambios han conllevado a la consolidación de la dependencia y propiciado mecanismos adecuados para cumplir con la responsabilidad de llevar a cabo la planeación del desarrollo nacional.

Como aporte de este trabajo que se ubica dentro del campo de los cambios operacionales, se plantea una inquietud individual, surgida de la actividad profesional que un servidor realiza en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Lo anterior, es consecuencia también de que siempre he mantenido interés por conocer y ampliar la información sobre los diferentes documentos que la Secretaría produce, así como sobre las actividades instrumentadas en otras áreas de la Dependencia.

Por eso, al tener conocimiento, mediante los trabajos realizados para integrar el Informe de Labores de la SPP, que la Secretaría lleva a cabo la función de control de gestión y que ésta iba madurando con el tiempo, hasta llegar a establecer un Sistema de Control de Gestión, surgió la inquietud de profundizar en estas actividades administrativas, con la intención de conocer a detalle sus orígenes, evolución y perspectivas dentro

de las ciencias administrativas y su aplicación por y para el sector público mexicano, en este caso en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A partir de este hecho, se obtuvo formal e informalmente, una serie de documentos e información que conllevaron a identificar a los procesos inherentes a la elaboración del Informe de Labores y el correspondiente al Control de Gestión y no obstante de que ambos son complementarios, con frecuencia se consideran excluyentes.

Con estas advertencias, sobre el propósito y su cumplimiento, se puede observar que este trabajo se divide en dos partes. La primera de ellas se compone por los tres primeros capítulos. En el Capítulo I se maneja la información relacionada con los antecedentes y funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el propósito de dar un panorama general de los hechos que originaron su creación, así como las características de los diferentes programas que se le encomiendan.

En el Capítulo II se plasma la información relativa al Informe de Labores, para dar un marco de referencia sobre los antecedentes que muestran el devenir histórico práctico del Informe, su sustentación legal, su vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la forma en que se lleva a cabo su integración, así como la identificación del área que lo elabora. Todo ello, para una mejor comprensión del proceso administrativo del Informe de Labores.

El Capítulo III se refiere en estricto sentido al proceso administrativo - del Control de Gestión. En él se dan las referencias conceptuales sobre el mismo, enriqueciéndolo con información que refleja la forma de cómo la Secretaría de Programación y Presupuesto lleva, dentro del proceso que le da su nombre, una eficaz vigilancia sobre las actividades y programas que se le han asignado.

Lo anterior tiene como fin conocer y perfilar los márgenes de identidad entre los Capítulos II y III, para dar como resultado la elaboración de la segunda parte de este trabajo, misma que está constituida por los Capítulos IV y V.

Es en el Capítulo IV en donde se establece propiamente la identidad entre el Informe de Labores y el Control de Gestión, se compara y resaltan las relaciones formales y reales que permiten establecer criterios y alternativas de operatividad y desarrollo organizacional, se establecen perfiles propositivos de su ubicación en la estructura orgánica de la Secretaría y su relación con la Planeación Nacional del Desarrollo, lo que da origen al Capítulo V en donde se presentan medidas alternas, derivadas de este trabajo, para mejorar la utilidad del Informe de Labores, cuyo proceso administrativo constituye la base medular de los cambios que aquí se proponen.

Con la explicación anterior, se pretende dejar establecido que no se trata en ningún momento de cuestionar la función de control de gestión que se aplica en la Dependencia, la cual no sólo se considera que se lleva a cabo con eficiencia, sino que más bien, y utilizada como elemento de referencia

cia metodológica sirve para proponer una idea personal, con lo que se estima que el Sistema de Control de Gestión se verá enriquecido lo que redundará en un beneficio hacia adentro y hacia afuera de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

CAPITULO I

LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

CAPITULO I

LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

1. Antecedentes

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto fue parte del Programa de Reforma Administrativa instrumentado en la administración - 1976-1982, y se remonta, "en el pasado inmediato, a la creación en 1965 de la Comisión de Administración Pública, de la Secretaría de la Presidencia, en donde se llevó a cabo un diagnóstico general del sistema para establecer los fundamentos de lo que sería un esfuerzo sostenido y permanente de reforma administrativa". ^{1/}

Los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública, sobre los procesos normativos y operativos correspondientes a la Planeación, - Programación, Presupuestación, Control y Evaluación, mostraron como principales conclusiones la virtual desarticulación entre estos procesos, los que además de realizarse independientemente, fueron dando origen a diversas - actividades públicas y a la ampliación de atribuciones y facultades en varias Dependencias, entre cuyos cumplimientos se observaba la ausencia de mecanismos de intercoordinación y de continuidad en los compromisos institucionales o internos.

^{1/} Memoria Institucional 1977. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 35. Los resultados del diagnóstico se plasmaron en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, elaborado por la Comisión.

De esta manera, a finales de 1976 se tenía un área central compuesta por las Secretarías de Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, encargadas de realizar el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y la autorización de los programas de inversión, respectivamente.

Esta división de tareas en lo que se consideraba debiera ser un proceso global y contínuo trajo como consecuencia la falta de coordinación en el complejo e indiviso proceso de planeación del desarrollo nacional.

En cuanto a la organización sectorial, las actividades del Ejecutivo Federal se realizaban a través de las Secretarías y Departamentos de Estado que constituían el sector central y se regulaban por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y por 900 entidades públicas con diferentes grados de descentralización administrativa.

En materia de evaluación, la carencia de sistemas y procedimientos impidieron determinar y cuantificar la eficacia de las acciones gubernamentales de acuerdo a los objetivos y políticas planteadas en los programas de desarrollo, así como introducir las medidas correctivas que permitieran alcanzar dichos objetivos.

Asimismo, como apoyo a las tareas antes mencionadas se establecieron los sistemas de información estadística y cartográfica para la planeación; el

de contabilidad gubernamental; el de archivos administrativos e históricos y los de recursos materiales, que incluían las adquisiciones, almacenes e inventarios, los bienes muebles, los equipos de alto costo como los de computación electrónica y los bienes inmuebles del sector público.

En relación al servicio nacional de estadística, el procesamiento y difusión del volumen de información carecía de criterios, políticas, métodos y procedimientos de trabajo integrales, así como de una legislación adecuada. Esto originó que los órganos públicos generaran su propia información para satisfacer sus necesidades de la misma, lo que redundó en una multiplicación de las fuentes de información.

Para superar esta situación se creó el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Información Estadística, mediante el cual se recomendó el establecimiento del Sistema de Información para la Programación Económica y Social.

No obstante estos progresos no se contaba con una preparación coordinada y articulada de datos básicos. Con la estadística básica que se producía, era mínima la respuesta a las necesidades de información para la programación económica y social.

Respecto a la contabilidad gubernamental, ésta estaba centralizada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo que dificultaba una participación directa de las dependencias del Ejecutivo Federal y en su caso de las entidades paraestatales.

El avance del que se tiene constancia en este campo, es la elaboración de una guía técnica con la normatividad para la organización y funcionamiento de las unidades de contabilidad que se establecieron en lo sucesivo.

En el área de las adquisiciones y de almacenes se expidieron las reformas a la Ley de Inspección de Adquisiciones, lo que obedeció a que no existían ningunas reglas uniformes para el desarrollo de estas actividades. Con dichas reformas se logró mejores condiciones en precios, calidad y oportunidad en los aprovisionamientos.

Con base en estos antecedentes y reconociendo que se habían acumulado vicios, el gobierno federal se planteó llevar a cabo una reforma administrativa enfocada al desarrollo económico y social que tuviera como eje la programación. 2/

El régimen comprendido en el período 1976-1982, profundizó en un Programa de Reforma Administrativa encaminado a reestructurar la Administración Pública para que ésta fuera un instrumento eficaz por medio del cual se alcanzaran los objetivos nacionales.

De esta forma, a principios de ese período y al estructurarse el programa de gobierno correspondiente se contempló entre otras cosas, la necesidad de contar con los instrumentos administrativos idóneos para superar los vi

2/ La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979) Carrillo Castro, Alejandro. p. 35 Porrúa.

cios y disfunciones que en el campo de la planeación del desarrollo nacional se venían arrastrando desde décadas anteriores.

Entre otros objetivos, se plantearon a través de este programa: adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, precisar responsables y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos; establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal y contribuir al fortalecimiento del federalismo.

A efecto de concretizar lo que el ejecutivo federal se había propuesto como programa de gobierno, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 3/ con lo cual se logró institucionalizar el Programa de Reforma Administrativa, a través de la integración de un instrumento eficaz que permitiera a la Administración Pública efectuar el desarrollo de sus actividades en forma eficiente y en un lapso menor.

Se formularon también, los lineamientos para normar, el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

Con el propósito de lograr que el manejo del presupuesto y la formulación del mismo se efectuara en forma programática, el Ejecutivo Federal presen
tó la Iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Fede

3/ En la Exposición de Motivos de esta Ley se resume el pensamiento del Ejecutivo Federal sobre la integración de las funciones que realizaban la SHCP, SP y la SEPANAL en materia de planeación de las actividades públicas, en un solo responsable que es la SPP.

ral, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976, cuyo objetivo fundamental era modernizar la concepción y el manejo del gasto público federal, a través de un mecanismo que fuera capaz de unir estrechamente las grandes decisiones políticas a la acción en materia de gasto público, y que este último se programara y ejecutara eficientemente.

Se faculta en esta Ley a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que a través de ella se garantice la unidad y congruencia entre la programación y las directrices y los planes de desarrollo económico y social formulados por el Ejecutivo Federal.

También se promulgó la Ley General de Deuda Pública que permite al Congreso de la Unión conocer y autorizar la programación de la deuda del Sector Público Federal.

En el ámbito sectorial, se establecieron las bases para que dentro de un marco global de congruencia se corresponsabilizara a los titulares de las dependencias del sector central y de las entidades paraestatales, de los proyectos específicos que les corresponden permitiendo así la programación global y la evaluación permanente de los resultados obtenidos.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue el instrumento legal mediante el cual se regulaba tanto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal así como aquellas otras unidades admi-

nistrativas con otras formas de descentralización.

Con esta nueva Ley se constituyen las dependencias coordinadoras de sector para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales que para tal efecto se agrupan en el sector de competencia de cada una de ellas.

La definición de los sectores administrativos, para convención de análisis programático, se dio con el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1977. En él se especifica que las entidades públicas se agrupan por sector con el fin de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

Uno de los avances importantes logrados en este campo fue la emisión de los lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.

El contexto general anteriormente expuesto, es el marco de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto ^{4/} concebida como el eje y sustentante de la Reforma Administrativa que se propuso realizar el Ejecutivo Federal en el periodo 1976-1982.

La nueva Secretaría de Programación y Presupuesto se integró por activi-

^{4/} En el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece el despacho de los asuntos que corresponden a esta Secretaría.

dades que anteriormente se venían realizando en diferentes dependencias del Ejecutivo Federal. 5/ Su estructura orgánica respondió a las necesidades de organización planteadas en esa época.

Durante el régimen del Lic. Miguel de la Madrid la Secretaría de Programación y Presupuesto se ha ido consolidando institucionalmente. Las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 así lo demuestran. Se faculta a la Secretaría para realizar más amplia y organizadamente las actividades globalizadoras relacionadas con la planeación nacional del desarrollo; la formulación y ejercicio del Presupuesto de Egresos; la autorización de los programas de inversión; la administración de los recursos humanos del gobierno federal; la regularización de las obras públicas; la realización de la contabilidad gubernamental; la modernización administrativa; la coordinación y desarrollo de los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; y la facultad de dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Para realizar las atribuciones anteriores, la Secretaría de Programación y Presupuesto definió su estructura orgánica de acuerdo a la dimensión de las actividades que le fueron atribuidas. 6/ Sin embargo, la situación económica por la que ha atravesado el país en los últimos años a obligado

5/ Ver Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1977. pp. 60 a la 70.

6/ Manual de Organización General de la SPP. 1987.

al gobierno federal a realizar un proceso de compactación en la estructura orgánica de las diferentes dependencias.

2. Características de sus funciones.

Las funciones que la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene asignadas son acordes con las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con el Reglamento Interior de la dependencia, de las cuales se destaca a continuación sus principales características: 7/

CONSOLIDACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del Sector Público con los diversos grupos de la sociedad y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Este Sistema cuenta con una estructura bien definida que permite alcanzar los objetivos propuestos para la planeación del desarrollo nacional.

La Secretaría de Programación y Presupuesto lleva a cabo la consolidación

7/ Programas de Trabajo de la SPP, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988.

de dicho sistema, mediante el desarrollo de las actividades de verificación de la congruencia en las directrices y metas del proceso de planeación; avanzar en las etapas de control y evaluación del mismo proceso; e integrar al sector paraestatal a la planeación nacional del desarrollo en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

ORIENTACION Y DISEÑO DE LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL

El Estado a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto conduce la política económica y social con base en el análisis y comportamiento de la actividad económica y social contemplada dentro de la estrategia que enmarca el Plan Nacional de Desarrollo, documento toral del SPND, y que constantemente se somete a un proceso de actualización.

COORDINACION DE DESARROLLO REGIONAL

Con el propósito de lograr un desarrollo equilibrado que permita establecer las condiciones que mejoren el nivel de vida de la población en general, la Secretaría promueve e impulsa el desarrollo regional, mediante la instrumentación de políticas y acciones que se ven concretizadas en los renglones de planeación y programación-presupuestación del desarrollo regional.

Las acciones que en esta materia desempeña la Secretaría, tienen la finalidad de crear y ofrecer a las distintas entidades federativas y regiones del

país, los canales de comunicación con el sector central de la Administración Pública Federal a fin de coordinar las diferentes tareas y actividades del desarrollo regional.

DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL

La Descentralización de la Vida Nacional es una de las tesis del actual gobierno, se concibe como un imperativo de nuestra consolidación política, económica, administrativa y cultural.

Se faculta a la SPP para normar y emitir los lineamientos en la materia.

PROGRAMAS ESPECIALES

Estos programas se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país y tienen como objetivo facilitar la recuperación de la economía, promover el cambio cualitativo en zonas estratégicas y disminuir desequilibrios sociales, mediante la protección al empleo, el programa de alimentación y el apoyo a la planta productiva, que son los programas asignados a la Secretaría por mandato presidencial.

PROCESO DE PLANEACION

El fortalecimiento de la planeación juega un papel importante dentro de las actividades de la Secretaría dadas en el marco del Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal.

Las actividades de fortalecimiento de la planeación se logran por un lado simplificando la normatividad del proceso de programación anual correspondiente a los sectores administrativos y, por otro, enfatizando las acciones destinadas a vincular la programación-presupuestación con los propósitos nacionales de desarrollo.

CONTROL Y EVALUACION DEL PND Y PROGRAMAS

La función de evaluación que se confiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se plantea como una actividad de consolidación progresiva, que se enriquece constantemente en su contenido; se entiende como un análisis de carácter cualitativo y cuantitativo de los planes, programas, acciones, resultados, sus efectos e impactos, y de la información de las actividades de la Administración Pública.

Dentro de los documentos evaluatorios que la Secretaría elabora e integra se encuentran el Informe de Ejecución del PND y el Informe de Gobierno, así como, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

EJERCICIO, REGISTRO, CONTROL Y EVALUACION DEL PRESUPUESTO

Con el desarrollo de estas actividades, la Secretaría de Programación y Presupuesto en cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, vigila el ejercicio del gasto público de las dependencias y entidades en cuanto al cumplimiento de normas y lineamientos, así como la adecuación de instrumentos relacionados con la programación-presupuestación, con el objeto de contar con los elementos suficientes para la toma de decisiones en el ejercicio presupuestal dentro del marco de austeridad y disminución del crecimiento del gasto.

De esta forma, se tiene conocimiento de la manera en que se llevan a cabo las erogaciones en la Administración Pública Federal, a fin de conocer los avances físico-financieros en los programas-presupuesto.

CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y CUENTA PUBLICA

Una de las herramientas de carácter evaluatorio del presupuesto que lleva a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto, es la Contabilidad Gubernamental, misma que se constituye en un insumo para la planeación, ya que si alimenta la planeación permite corregir los caminos trazados. Suministra a los responsables de las dependencias y entidades información financiera y contable para el apoyo de las decisiones. El principal documento producto de la contabilidad gubernamental es la Cuenta de la Hacienda Pública Fede--

ral.

ESTADISTICA, GEOGRAFIA Y POLITICA INFORMATICA

El proceso de planeación requiere para su funcionamiento y consolidación de insumos de información. La Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia coordinadora de las actividades de planeación tiene bajo su responsabilidad la integración de los Sistemas de Estadística y de Información Geográfica buscando siempre una articulación de éstos con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Por ello, la Secretaría tiene la facultad de producir la información estadística, geográfica, así como normar la política informática en la Administración Pública, buscando con ello apoyar la consolidación del SNPD.

INFORMACION DOCUMENTAL Y COMUNICACION SOCIAL

Es mediante la información documental y la comunicación social como se dan a conocer los logros alcanzados por la Secretaría durante el desarrollo de los programas a ella encomendados. Ello se hace a través de publicaciones o los diferentes medios de comunicación que permiten mantener un contacto permanente con los diferentes sectores de la sociedad interesados en la gestión gubernamental que por conducto de la Secretaría se lleva a cabo.

CONSOLIDACION Y DESARROLLO DEL MARCO JURIDICO DE LA SECRETARIA

La actividad jurídica que lleva a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto sirve de sustento a las demás actividades de carácter globalizador que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere.

De esta manera, la actividad legislativa se preocupa por adecuar los instrumentos legales y reglamentarios aplicables en la esfera de las atribuciones conferidas a la dependencia, teniendo una considerable trascendencia e impacto en la Administración Pública.

También, la actividad jurídica se enfoca a cuestiones de carácter interno de la institución.

COORDINACION SECTORIAL DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y - PRESUPUESTO

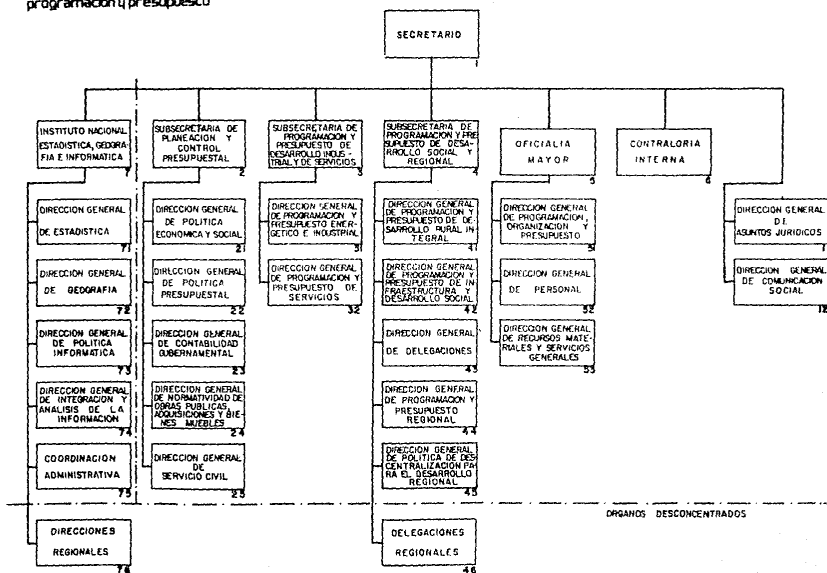
Otra de las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la SPP es la de coordinar el desarrollo científico y tecnológico buscando siempre mantener y reforzar la independencia de la Nación en esta materia, como factor que le permita al país enfrentarse con mayor decisión y éxito a los retos de desarrollo económico, social y cultural en que estamos empeñados.

INFRAESTRUCTURA DE APOYO PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS

Si bien es cierto que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otros ordenamientos legales le otorgan a la SPP las facultades que ya se han comentado, ésta debe de contar con un aparato administrativo perfectamente bien definido que le permita cumplir en el tiempo y en la forma con todos sus compromisos.

Se estructura así todo un programa de administración interna, concebido como un sistema integral, articulado y equilibrado mediante el cual se suministran los recursos humanos, financieros y materiales requeridos por la institución para el cumplimiento de sus atribuciones.

Por último, es importante destacar la función que esta Secretaría realiza en materia de control interno y de gestión, que se caracterizan por ser un instrumento tanto de seguimiento y control de los objetivos institucionales, como de apoyo a la eficiencia, eficacia y honestidad en el uso de los recursos de la dependencia.



CAPITULO II

EL INFORME DE LABORES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

CAPITULO II

EL INFORME DE LABORES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

1. Antecedentes Generales

La Secretaría de Programación y Presupuesto desde su creación en 1976, ha elaborado cada año el Informe de Labores, documento en el que se refleja el desarrollo de las actividades realizadas por la dependencia, de acuerdo con las directrices fijadas por el Ejecutivo Federal y con las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 32.

Durante el sexenio de 1976 a 1982 la estructura del Informe de Labores estuvo definida de conformidad con las atribuciones globalizadoras de la Secretaría, siguiendo el esquema del proceso de planeación, programación, presupuestación, evaluación, control e información y de las derivadas actividades administrativas como: control de gestión, administración interna, programa legislativo y difusión y relaciones públicas.

De esta manera, y para ejemplificar lo anterior la estructura del Informe de Labores 1980-1981 da una idea de la forma en que se elaboró el mencionado documento para ese periodo.

INDICE 8/

PRESENTACION

1. PLANEACION Y PROGRAMACION

1.1. Planeación

1.1.1. Plan Global de Desarrollo 1980-1982

1.1.2. Otros avances del Sistema Nacional de Planeación

1.1.3. Análisis por Ramas Económicas

1.1.4. Investigación y Capacitación

1.2. Programación

1.2.1. Metodología de la Programación

1.2.2. Programación Sectorial

1.2.3. Programación Regional

1.2.4. Programación del Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres

1.2.5. Investigación y Capacitación

2. PRESUPUESTACION

2.1. Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado para 1981

2.2. Reforma Presupuestal

2.3. Actividades relevantes en el Ejercicio, Seguimiento y control del Gasto Público

2.4. Actividades de Formulación del Presupuesto

2.5. Investigación, Capacitación y Eventos Especiales

8/ Informe de Labores 1980-1981. Secretaría de Programación y Presupues_ to. Indice de contenido. Septiembre 1981.

- 2.6. Descentralización de la Función de Pago de Remuneraciones al - Personal Civil Federal

- 3. EVALUACION Y CONTROL
 - 3.1. Estrategia
 - 3.2. Autoevaluación
 - 3.3. Control y Auditoría Gubernamental
 - 3.4. Control de Contratos y Obras
 - 3.5. Cuenta de la Hacienda Pública Federal

- 4. INFORMACION
 - 4.1. Política de Información Estadística
 - 4.2. Política de Información Geográfica
 - 4.3. Política Informática
 - 4.4. Informe de Gobierno
 - 4.5. Información Documental
 - 4.5.1. Subsistema de Información Documental
 - 4.5.2. Centros de Información y Distribución de Publicaciones Oficiales
 - 4.6. Comisión Técnico Consultivo de Ediciones Gubernamentales
 - 4.7. Difusión de la Información

- 5. ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL
 - 5.1. Política de Administración de Recursos Humanos

- 6. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y COORDINACION REGIONAL
 - 6.1. Convenio Unico de Coordinación

- 6.2. Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo
 - 6.3. Proceso Integral de Planeación a Nivel Regional
 - 6.4. Delegaciones Regionales
 - 6.5. Programa Integral para el Desarrollo Rural
7. ADMINISTRACION INTERNA
- 7.1. Programa de Administración Interna
 - 7.2. Administración de Recursos Humanos, Financieros y Materiales
 - 7.2.1. Administración de Recursos Humanos
 - 7.2.2. Administración de Recursos Financieros
 - 7.2.3. Administración de Recursos Materiales
8. COORDINACION SECTORIAL
- 8.1. Estrategias Sectoriales
 - 8.2. Organización y Mecanismos para la Coordinación Sectorial
 - 8.3. Acciones Realizadas
9. LEGISLACION
- 9.1. Avances del Programa Legislativo
 - 9.2. Investigación y Sistematización Jurídica
 - 9.3. Función Jurídica de Presupuesto y Contratos
 - 9.4. Función Jurídica Contenciosa
10. DIFUSION Y RELACIONES PUBLICAS
11. CONTROL DE GESTION Y PROGRAMA DE TRABAJO

- 11.1. Control de Gestión
- 11.2. Programa de Trabajo
- 11.3. Acciones de Reforma Administrativa
- 11.4. Comisión Interna de Administración y Programación
- 11.5. Acciones específicas relevantes
- 11.6. Convenios de Cooperación Técnica
- 11.7. Programa de Atención al Poder Legislativo
- 11.8. Comisión de Gasto Financiamiento

12. AUDITORIA INTERNA

- 12.1. Objetivos y Alcances

GLOSARIO DE SIGLAS

RELACION DE ANEXOS

De acuerdo con un análisis hecho sobre los Programas de Trabajo de la Secretaría para 1977, 1978, 1979 y 1980 se pudo observar que los Informes de Labores 1976-1977, 1977-1978, 1978-1979 y 1979-1980 fueron elaborados por la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas cuyas funciones a realizar según el Manual de Organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Reglamento Interior para 1977, 9/ eran:

9/ Diario Oficial de la Federación. Artículo 13. Marzo 23, 1977.

- I. Captar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación, referente a los acontecimientos de interés para las responsabilidades de la Secretaría.
- II. Ejecutar los programas de Difusión de las actividades de la Secretaría.
- III. Coordinar y promover la política de publicaciones de la Secretaría.

Mediante el análisis de las atribuciones de esta Dirección General, se puede deducir que el Informe de Labores en esta época, no estuvo bien ubicado dentro de la estructura administrativa, ni era elaborado por el área adecuada de acuerdo a sus funciones, empero cabría reconocer que fue realizado para cumplir únicamente con la obligación constitucional existente en la materia y para dar una imagen institucional de la dependencia.

Posteriormente, en 1980, con la publicación del nuevo Manual de Organización de la Secretaría y del Reglamento Interior para ese año, se formaliza la creación de la Coordinación General de Control de Gestión dependiente directamente del Secretario del Ramo, y que a partir de esa fecha se responsabilizó de integrar el Informe de Labores.

Las atribuciones para la nueva área fueron: 10/

10/ Diario Oficial de la Federación. Artículo 11. 28 de Febrero de 1980.

- I. Promover e integrar el Programa General de Trabajo de la Secretaría y proceder a su seguimiento y permanente actualización.
- II. Coordinar los trabajos relativos a la información requerida por el Titular de la Secretaría, y
- III. Apoyar técnicamente al Titular de la Secretaría, en los asuntos expresamente encomendados.

Como se puede ver, el Informe se elabora ya, en una área cuya afinidad - entre sus funciones y el objetivo del Informe dieron origen a su ubicación lógica dentro de la estructura administrativa de la Secretaría.

En diciembre de 1982 y en virtud del cambio en el Poder Ejecutivo, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las que - se incluyó el artículo 32 relacionado con las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

"Estas reformas y adiciones no solo modifican formalmente la Ley, sino que además, como es intención del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se trata de adaptar los ordenamientos a la realidad nacional, para que influyan en la Administración Pública Mexicana y la modernicen, es decir, la hagan - más racional. Tal es el imperativo de la actual circunstancia política y eco-

nómica de México". 11/

Estas reformas y adiciones dieron origen a que en 1983 se publicara el Reglamento Interior 12/ de la Secretaría en el cual se contempla la Dirección General de Documentación y Evaluación con las atribuciones siguientes:

- I. Establecer las normas, políticas y metodologías para la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- II. Proponer y promover mecanismos de participación de los grupos sociales en la formulación, instrumentación y evaluación del Plan y los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y llevar su registro.
- III. Integrar y difundir la información estadística y documental sobre los avances del Plan y los programas a que se refiere la fracción anterior, así como la correspondiente al Informe de Gobierno, y
- IV. Integrar la evaluación de los resultados de la ejecución del Plan y los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

11/ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Poder Ejecutivo Federal. p. 7

12/ Diario Oficial de la Federación. Artículo 18. 25 de Enero de 1983.

A partir de la integración del Programa de Trabajo para 1983, se responsabiliza a esta Dirección General para integrar el Informe de Labores de la Secretaría.

Su estructura se modifica y se decide que sea acorde con la apertura programática definida en el Programa de Trabajo mencionado.

De esta manera, el Informe de Labores 1983-1984 se configura con base en los programas prioritarios siguientes: 13/

01. CONCEPTUALIZACION DE LA INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA
02. COORDINACION DE LAS ACTIVIDADES DE PLANEACION
03. COORDINACION DEL DESARROLLO REGIONAL
04. PROGRAMAS ESPECIALES
05. FORMULACION E INTEGRACION DEL PEF 1985
06. COORDINACION Y APOYO A LAS ACTIVIDADES DE FORMULACION E INSTRUMENTACION SECTORIALES E INSTITUCIONALES
07. CONTROL Y EVALUACION DEL PND Y PROGRAMAS
08. SIMPLIFICACION DEL EJERCICIO, REGISTRO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO.
09. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y CUENTA PUBLICA
10. VIGILANCIA DE LA NORMATIVIDAD
11. SERVICIO CIVIL
12. MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

13/. Informe de Labores 1983-1984. Secretaría de Programación y Presupuesto. Septiembre 1984 y Programa de Trabajo de la SPP para 1984.

13. ESTADISTICA, GEOGRAFIA Y POLITICA INFORMATICA
14. CAPACITACION E INVESTIGACION PARA LA PLANEACION
15. INFORMACION DOCUMENTAL Y COMUNICACION SOCIAL
16. CONSOLIDACION Y DESARROLLO DEL MARCO JURIDICO DE LA SECRETARIA
17. COORDINACION SECTORIAL DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
18. INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS

Para julio de 1985, y en cumplimiento con las instrucciones dictadas por el Ejecutivo Federal para efectuar un ajuste en la estructura administrativa y en el gasto corriente del Sector Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto llevó a cabo una reestructuración interna, en la que se reduce el número de unidades administrativas y por lo que se eliminaron, entre -- otras áreas, la Dirección General de Documentación y Evaluación.

La desaparición de áreas administrativas, la reabsorción de funciones en -- otra y la necesidad de continuar integrando y publicando el Informe de Labores motivó que se decidiera que fuera a partir de esa fecha, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental ^{14/} el área que se responsabilizara de esta tarea.

Sin embargo, la estructura del Informe de Labores se respetó, manteniéndose el criterio de elaborarlo de acuerdo a la apertura programática del Pro--

^{14/} Las atribuciones de esta Dirección General se especifican en el Anexo 2 de este trabajo y su estructura orgánica se muestra en el organigrama que aparece al final de este capítulo.

grama de Trabajo de la SPP.

2. Base Legal

El Informe de Labores que el Secretario de Programación y Presupuesto, -- así como los Titulares de las otras dependencias y entidades de la Administración Pública, están obligados a presentar al H. Congreso de la Unión, -- tiene su soporte jurídico en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o -- de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuándo se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos.

Las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento

to de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Este artículo, en lo que se refiere a su primera parte, figuró ya en la Constitución de 1857.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de enero de 1974, también se incluyeron para estas comparecencias, en adición a los Secretarios de Estado, a los Jefes de Departamentos Administrativos (a la fecha existe uno: el del Departamento del Distrito Federal), así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Trasunto de gobierno parlamentario, en donde los ministros sí son responsables por sus actos ante el Poder Legislativo -lo que no ocurre en nuestro sistema, ya que los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativos y la mayor parte de los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal son designados y removidos libremente por el jefe del Ejecutivo Federal siendo responsables solo ante él- es la práctica de las comparecencias que ha resultado saludable no solo para ilustrar el criterio de los legisladores, de suyo beneficioso, sino también porque los formidables medios de comunicación contemporáneos resultan muy útiles para que el pueblo juzgue y evalúe la personalidad, preparación y competencia de los altos funcionarios federales y conozca los principales problemas de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal y las soluciones adoptadas -

por ellas.

Los funcionarios pueden ser llamados indistintamente por la Cámara de Diputados o la de Senadores. En la práctica, se les ha citado no necesariamente "cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades" como lo señala el precepto, sino en aquellos casos en que la materia a tratar y, algunas veces, el funcionario a cuyo cargo está determinado asunto revisten especial interés en ese momento.

15/

Del mismo modo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 23 establece que: "Los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos y deberán informar, además cuando cualquiera de las Cámaras -- los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria". 16/

A principios de la actual administración el Ejecutivo Federal presentó al Honorable Congreso de la Unión, una Iniciativa de Ley de Planeación en cuya exposición de Motivos se explica que dicha Ley, "se propone establecer un

15/ Mexicano: Esta es tu Constitución. Emilio O. Rabasa, Gloria Caballero. 1982. p. 179 y 180

16/ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República. 1976. p. 7

marco normativo para la planeación, instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional". 17/

También, dentro de la Exposición de Motivos se menciona que: "Para que el Poder Legislativo de la Unión conozca y participe de las tareas de planeación, así como de la ejecución de las acciones relativas, el Proyecto de Ley establece que el Ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de que esa representación nacional formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; informará anualmente de la ejecución del Plan y los programas y de las diferentes instancias que la Constitución contempla como facultades de las Cámaras para analizar la actuación del Poder Ejecutivo Federal, éstas son: el Informe Presidencial; las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; las Iniciativas de Leyes de Ingresos; los proyectos de Presupuestos de Egresos; el Informe que los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos deben rendir al Congreso de la Unión, y las comparencias de éstos y los directores de las entidades paraestatales, cuando sean citados para ello por cualquiera de las Cámaras y en los términos de la Constitución y la Ley".

La iniciativa determina también, que los titulares de las dependencias informen sobre la aplicación de los instrumentos de política económica y social que por razón de sus competencias les corresponda administrar, señalando

17/ Revista Planeación Democrática No. 1 Febrero 1983. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 15

las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional, relativos a la dependencia o entidad a su cargo.

En este sentido, las normas que propone la Iniciativa presuponen un ejercicio congruente de reglamentación de los dispositivos constitucionales correspondientes, que permitirán aportar al Poder Legislativo mayores elementos de juicio que complementan sus tareas de revisión". 18/

Una vez aprobada la Iniciativa, el 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación que en su artículo 8 establece que:

Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado -- que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razones de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también, sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que -

18/ Revista Planeación Democrática No. 1. Febrero 1983. Secretaría de Programación y Presupuesto. p . 19 y 20

se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los directores y administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidad a su cargo.

Los enunciados de los tres instrumentos jurídicos transcritos, presuponen que el Secretario de Programación y Presupuesto y todos los Titulares de las otras dependencias y entidades de la Administración Pública están obligados a presentar al H. Congreso de la Unión, un Informe de Labores cuya información permita a ese cuerpo legislativo, realizar un análisis objetivo del comportamiento de la institución.

Dicho análisis, posibilitará la emisión de un juicio o dictamen del Congreso, como parte de las facultades que tiene, para supervisar o fiscalizar el desarrollo de las actividades del Poder Ejecutivo Federal.

3. Su ubicación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

Al inicio de este sexenio, el Ejecutivo Federal realizó reformas y adiciones -

a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25, 26, 27 y 28.

En lo que se refiere al artículo 26, en la Exposición de Motivos enviada por el Presidente de la República a la H. Cámara de Diputados, el 3 de diciembre de 1982, se menciona que el citado artículo "establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la Nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente". ^{19/}

Una vez aprobadas las reformas y adiciones a la Constitución, el artículo 26 establece:

El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución deter-

^{19/} Revista Planeación Democrática. No. 1. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 13. Febrero 1983.

minarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su labor y ejecución.

En el Sistema de Planeación Democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señala la ley.

Con base en este precepto constitucional se organizó el Sistema Nacional de Planeación Democrática dentro del cual tiene lugar el proceso de planeación en el que se distinguen actividades específicas en cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación. El sistema se apoya en una estructura institucional y en una infraestructura básica.

El Informe de Labores, de acuerdo con sus objetivos, su contenido y con

el proceso para su integración, se puede relacionar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con la etapa de control.

El control se define en el sistema, como "el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los Programas". 20/

El Sistema Nacional de Planeación distingue dos tipos de control: el control normativo y administrativo y el control económico y social.

El Informe de Labores se relaciona con el control normativo y administrativo que se refiere a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones. Dicha normatividad abarca aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación.

También este tipo de control, como se entiende en el Sistema Nacional de Planeación Democrática se orienta a promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en sus programas.

El Informe de Labores como el principal documento que refleja el desarrollo

20/ Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Secretaría de Programación y Presupuesto. Abril 1985. p. 38

de las actividades y el cumplimiento de los programas asignados a la Secretaría de Programación y Presupuesto, se puede ubicar en la etapa de evaluación, definida en el Sistema Nacional de Planeación Democrática como "el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado.

A partir del análisis de los resultados obtenidos mediante las acciones emprendidas, en el que se identifican posibles incongruencias, desviaciones, incumplimientos o deficiencias, la evaluación debe cumplir con la función de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el periodo considerado, de los que se deriven proposiciones para modificar o mantener una política o instrumento dentro del siguiente ciclo de programación anual". 21/

De esta manera, la evaluación puede resultar para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal una práctica permanente para analizar su propia acción.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación se diferencian cuatro tipos de evaluación entre la que destaca por la importancia del tema que se está tratando, la Evaluación Programática-Presupuestal, que se refleja en el Informe de Gobierno, ya que mediante este documento se informa sobre el estado que guarda la administración pública del país y se mencionan las decisiones adoptadas para la ejecución del PND y los programas de mediano plazo.

21/ Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Secretaría de Programación y Presupuesto. Abril 1985. p . 40

Lo anterior se amplía en su contenido por los artículos 93 Constitucional, 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 8 de la Ley de -- Planeación y por los pronunciamientos que el Presidente Miguel de la Madrid hizo en su segundo Informe de Gobierno presentado al H. Congreso de la - Unión al decir que "Durante este mes de septiembre, en un nuevo ejercicio de información y colaboración de poderes los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Procuradores de Justicia presentarán personalmente, ante las respectivas Cámaras, su Informe de Labores, con las modalidades que ustedes aprueben". 22/

4. Proceso de Integración

El Informe de Labores responde a la necesidad de dar cumplimiento a lo estipulado en los artículos 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 8 de la Ley de Planeación.

El Informe de Labores se presenta una vez al año dentro del periodo de sesiones ordinarias del Honorable Congreso de la Unión y comprende del 1º de septiembre de un año al 31 de agosto del año siguiente.

Bajo este marco jurídico y conceptual en el Informe de Labores se desglosa la información sobre las actividades y los programas que permitan evaluar -

22/ De la Madrid Hurtado, Miguel. Segundo Informe de Gobierno, 1984. Presidencia de la República.

el cumplimiento de las metas en los tiempos y forma programadas.

Para la integración de este documento, se emiten los lineamientos generales que norman los trabajos a desarrollar, los cuales contemplan el objetivo del documento, la estrategia de organización, la presentación de la información que habrán de proporcionar las diferentes áreas de la Secretaría de Programación y Presupuesto y los requisitos que deberán cumplir aquellos documentos que se envíen como anexos, así como la calendarización para cada una de las actividades que al efecto se desarrollarán y el Índice de Contenido del Informe de Labores.

Los lineamientos y el Índice de contenido -que como se dijo anteriormente se elabora con base en la apertura programática del Programa de Trabajo- se difunden a las diferentes áreas de la Secretaría, y mediante un oficio se les solicita la información del ámbito de su competencia. "Lineamientos para la integración del Informe de Labores 1986-1987 de la SPP". (ver anexo 1)

Con ello se establecen los "Sistemas y procedimientos conforme los cuales se definen y detallan una serie de funciones, pasos o movimientos encaminados a obtener el resultado que se desea, con el propósito de que las tareas a realizar se lleven a cabo con mayor eficacia y efectividad". 23/

A partir de 1983, fecha en que se confiere el encargo para integrar el Informe de Labores, surge como primer reto profesional el definir, de acuer-

23/ Sistemas y Procedimientos. Lazzaro, Víctor. Segunda Edición. Diana p. 9

do con la formación e información de administrador público, la forma en la que se llevarían a cabo las tareas necesarias para este fin.

Se diseñó la estrategia de acción con base en las siguientes consideraciones: Que va a hacerse, Cuando debe hacerse, Quién va a ejecutarlo, Como va a ejecutarse y Disponibilidad de los recursos necesarios con que hacerlo; así como la ejecución de lo que va a hacerse (forma, tiempo y recursos). Se establece así, un orden para la realización de los trabajos a desarrollar que comprende cuatro funciones administrativas fundamentales: planeación, organización, ejecución y control o vigilancia. 24/ (ver esquema)

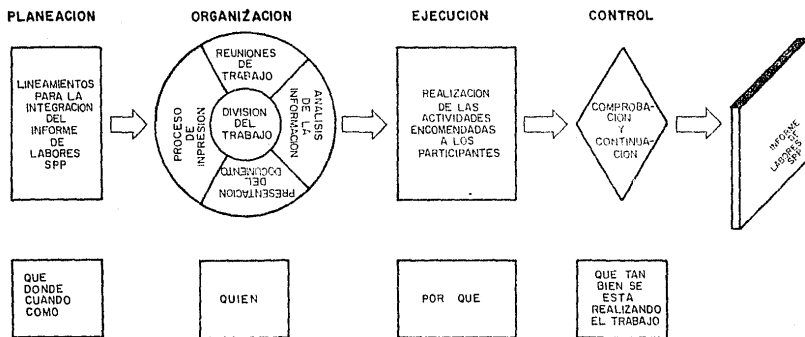
Con base en este proceso administrativo, se propuso a los superiores, establecer las normas que rigieran las actividades tendientes a integrar el Informe de Labores, por lo que se elaboraron los "Lineamientos para la integración del Informe de Labores 1982-1983 de la SPP" mismos que se aprobaron y pusieron en operación.

Para los años subsecuentes, esta normatividad se ha ido enriqueciendo con base en las experiencias obtenidas en el año inmediato anterior, siendo las últimas las correspondientes al Informe de Labores para 1986-1987. (ver anexo 1)

El producto obtenido con la aplicación de esta normatividad ha sido el Informe de Labores, el cual se pretende mejorar, como una aportación de este -

24/ Principios de Administración. Terry, George. CEGSA. p. 163

PROCESO ADMINISTRATIVO DE LA INTEGRACION DEL INFORME DE LABORES DE LA SPP



trabajo, desde el proceso mismo de su integración hasta su contenido.

Para ello se ha evaluado el documento resultante tomando en cuenta las siguientes consideraciones: Que se ha hecho, Que tan bien se hizo, Debe -- continuarse haciendo y Como podría mejorarse lo que se ha hecho.

5. Análisis de su contenido

El Informe de Labores es el documento que constitucionalmente debe mostrar al H. Congreso de la Unión el estado que guarda el ramo. Por esta razón es de relevante importancia que la información que se incluya refleje el cumplimiento de los objetivos previamente definidos en el Programa de Trabajo de la institución.

Los objetivos y las metas se definen con base en las estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 25/ y de acuerdo a las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La información debe estar encaminada también a mostrar la evolución y consolidación institucional de la dependencia que han permitido estructural y funcionalmente 26/ adecuarla a la realidad de nuestro tiempo y orientarla a

25/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República. pp. 117 a la 149

26/ Idea basada en el libro El Proceso Administrativo. Miner, John B. CECSM. 1978.

los objetivos del desarrollo nacional. Por esta razón el contenido del Informe de Labores debe cubrir los aspectos cualitativos y cuantitativos de la información que refleje, aparte de las actividades operacionales, el grado en que cada una de esas actividades con base en experiencias anteriores, se han ido perfeccionando de acuerdo a las condiciones ambientales en el que se desenvuelve la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Mediante un análisis de contenido hecho entre los últimos cinco Informes de Labores de la SPP correspondientes a los periodos 1982-1983, 1983-1984, -- 1984-1985, 1985-1986 y 1986-1987 se pudo observar que:

- En algunos apartados la información que contienen es poco clara en cuanto a las ideas que se quieren expresar.
- En ocasiones la información no cubre el periodo de referencia del documento.
- En algunos casos la información no mantiene continuidad de un Informe a otro.
- Existen apartados que por su naturaleza deben referirse a los sectores - Desarrollo Industrial y de Servicios y Desarrollo Social, razón por la cual se tiene que hacer un cruce de la información, sin embargo, la que aparece en el Informe, hace alusión solamente a uno de ellos o no se refieren a las mismas actividades en las que debe haber coincidencia.

- De un Informe a otro deja de incluirse información, aparentando de esta manera un corte en su seguimiento lo que hace parecer que la actividad a la que se refiere quedó inconclusa.
- Hay casos en que la información aparece en un año en un apartado y al siguiente se incluye en otro, lo que refleja que no se tiene bien definido el contenido de los apartados.

Lo anteriormente expuesto, obliga a pensar que los Informes de Labores difícilmente pueden ser considerados como apoyo para la realización de otros trabajos de la misma Secretaría o de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o para la toma de decisiones que sirvan como base para retroalimentar la planeación de las actividades de la propia dependencia.

La información como dice Arturo Lozano ^{27/} debe entre otros atributos ser: suficiente, confiable, oportuna, útil y actual.

6. Area que lo integra

Como se mencionó en la primera parte de este capítulo, a partir de 1985, como consecuencia de las medidas tomadas por el Ejecutivo Federal de llevar a cabo un reajuste en su estructura, la Dirección General de Contabilidad -

^{27/} Notas Introdutorias al Estudio de los Sistemas de Información para la Administración. Lozano, Arturo. FCPS-UNAM, pp. 19 a la 24.

Gubernamental es la encargada de integrar el Informe de Labores de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

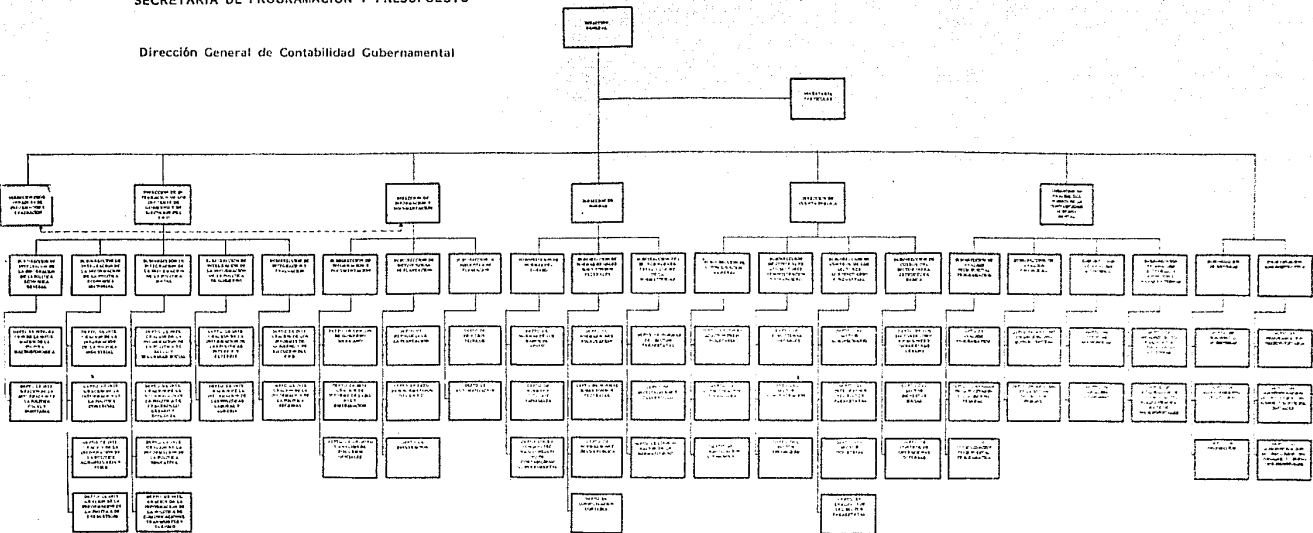
El objetivo y las funciones que el Reglamento Interior y el Manual de Organización General de la Secretaría le atribuyen a esta Dirección General se relacionan en el anexo 2.

De acuerdo a su organización interna, se responsabiliza a la Dirección de Información y Documentación para que a través del Departamento de Integración del Informe de Labores se lleven a cabo las actividades encaminadas a cumplir con dicha responsabilidad.

Para ello, el Departamento se conforma por un Jefe, cinco analistas y una Secretaria.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Dirección General de Contabilidad Governmental



CAPITULO III

EL CONTROL DE GESTION

CAPITULO III

EL CONTROL DE GESTION

1. Marco Conceptual

En cualquier empresa privada o dependencia pública, para llevar a cabo la función de control de gestión, se hace necesario realizar previamente una planeación mediante la cual se establezcan claramente los objetivos y metas que se pretendan alcanzar en un determinado periodo.

Beatriz Castelán García ^{28/} dice que el origen del control de gestión está dado por la necesidad de contar con un sistema que asegure que los fines establecidos y los cursos de acción para llegar a ellos, están llevándose a cabo prácticamente. El control de gestión implica todo un sistema para resolver problemas, relacionado con la implantación de lo planificado y los cursos de acción.

El control de gestión, continúa Castelán García, es un proceso integral, -- que comprende no solo la recolección de información, sino la toma de decisiones que involucra actividades comunicativas, de persuasión, iniciativa, etc.

^{28/} Castelán García, Beatriz. Planeación Estratégica y Control de Gestión. 1985. Ed. Ecasa

El autor mencionado entiende el control de gestión como un esfuerzo continuo y sistemático de la administración, para comparar las realizaciones con los planes y objetivos globales definidos dentro del marco de planeación de la empresa, con el objeto de decidir las tareas correctivas las cuales aseguren la marcha de la empresa en los términos y con la dirección previamente definidos.

Otro de los autores que han escrito sobre el tema es Francisco Blanco Illescas, 29/ este autor va un poco más allá de las nociones que otros han mencionado sobre control de gestión. Es decir, él no cree que el control se centre en verificar que lo ejecutado concuerde con lo planificado, o en descubrir desviaciones para tomar medidas correctivas.

En su óptica, ve al control como el "proceso mediante el cual los directivos se aseguran de la obtención de recursos y del empleo eficaz y eficiente de los mismos en el cumplimiento de los objetivos de la empresa".

De lo anterior se desprenden tres ideas claves: implica a los directivos; el proceso se desarrolla dentro del contexto de los objetivos y políticas definidos por la planificación estratégica; y los parámetros para medir resultados y las acciones a tomar dependen de los factores que se consideran en las relaciones de eficacia y eficiencia.

De esta manera dice el autor, el control de gestión es un proceso que, de-

29/ Blanco Illescas, Francisco. El Control Integrado de Gestión. Ed. Limusa

sarrollándose dentro de las directrices establecidas por la planificación estratégica, hace llamada permanente a la iniciativa y a la mejora, más que a la conformidad estricta con las previsiones.

2. El Control de Gestión en la Secretaría de Programación y Presupuesto

2.1. Antecedentes

La función de control de gestión en la Secretaría de Programación y Presupuesto se lleva a cabo a partir de 1980. Es con la creación de la Coordinación General de Control de Gestión cuando se institucionaliza en la Secretaría dicha función, concebida como el mecanismo que permite llevar a cabo un seguimiento y control programático sobre el desarrollo de las tareas que se realizan en las diversas áreas de la dependencia conforme a sus programas específicos.

Es mediante este seguimiento y control como se obtiene información 30/ veraz y oportuna, la cual constituye un elemento imprescindible para la toma de decisiones que coadyuvan al cumplimiento de las atribuciones, objetivos y programas de la institución.

De esta manera, el control de gestión en la SPP se constituye en el instru-

30/ Arturo Lozano dice en sus Notas Introdutorias al Estudio de los Sistemas de Información para la Administración "La información adquiere valor para la organización, como estímulo para la gestión administrativa.

mento de seguimiento y evaluación sistematizados con el que se promueve: - el óptimo cumplimiento de las atribuciones de la Secretaría; se ordena y vigila el avance prioritario de los programas y actividades de las áreas, en función de los objetivos y metas del programa general de trabajo; se integra y genera información para apoyar la toma de decisiones; se fortalecen los mecanismos de comunicación y coordinación funcional entre las áreas de la dependencia y, se detectan y corrigen oportunamente problemas y desviaciones.

A partir de su instauración, la función de control de gestión se ha visto enriquecida ya que se ha ampliado su participación en forma directa en el proceso de planeación, ejecución, evaluación y control de las acciones de la Secretaría, tomando siempre como base los compromisos y metas establecidas en el Programa General de Trabajo de la institución.

2.2. Objetivo

Las tareas de control de gestión que se realizan en la Secretaría de Programación y Presupuesto se orientan a contar con un sistema de información ^{31/} que permite a los diferentes responsables medir los resultados obtenidos en el cumplimiento de sus atribuciones, así como el funcionamiento de los mecanismos de comunicación y coordinación, y contar con elementos para detectar oportunamente problemas y desviaciones.

^{31/} "Que satisfaga las necesidades organizacionales". Lozano, Arturo. Op. cit. p. 25

De esta manera, los objetivos que se persiguen en la Secretaría de Programación y Presupuesto con la función de control de gestión son: 32/

- Apoyar el cumplimiento de las atribuciones que han sido conferidas a la Secretaría.
- Fortalecer los mecanismos de comunicación y coordinación entre las diversas áreas de la dependencia.
- Profundizar en la programación de las actividades y mejorar los elementos cualitativos de la evaluación.
- Proporcionar información que apoye la toma de decisiones a los distintos niveles.
- Detectar oportunamente los problemas y desviaciones que pudieran presentarse, a fin de que se adopten las medidas correctivas pertinentes.

2.3. Su ubicación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

En el capítulo primero, punto tres, de este trabajo se mencionan una serie de antecedentes que dan una visión general de cómo se constituye conceptual y legalmente el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

32/ Sistema de Control de Gestión. Documento interno publicado por la Unidad de Control de Gestión de la SPP. Febrero 1984.

Dentro del Sistema tiene lugar un proceso de planeación a través del cual se distinguen actividades específicas en cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación. 33/

Se entiende al control como un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de las otras etapas, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas que lo instrumentan y los presupuestos de la Administración Pública. 34/

La evaluación es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Es mediante la evaluación como se cotejan los objetivos y las metas fijadas con los resultados obtenidos, a través de la retroalimentación se revisan los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre las acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados. 35/

En la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de control de gestión parte de la integración del Programa de Trabajo de la dependencia, con ésto, se da cumplimiento a los artículos 9 de la Ley Orgánica de la Ad

33/ Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 15

34/ Ibid. p. 21

35/ Ibidem. p. 23

ministración Pública Federal, 9 y 27 de la Ley de Planeación y segundo del Decreto Aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. De la misma manera, al iniciarse las actividades para integrar el Programa de Trabajo se cumple con la primera etapa del proceso de planeación que se establece en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que es la FORMULACION.

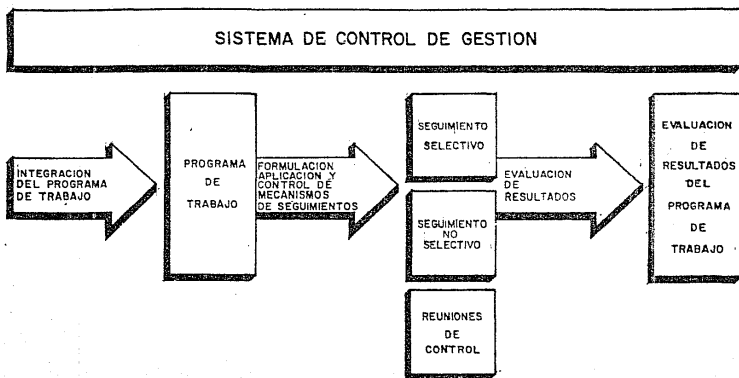
2.4. Estructura

La estructura del Sistema de Control de Gestión de la Secretaría de Programación y Presupuesto abarca tres aspectos: la integración del Programa de Trabajo; la formulación, aplicación y control de mecanismos de seguimiento; y la evaluación de resultados.

Dentro del primer aspecto, se realizan las tareas tendientes a integrar el Programa de Trabajo en el cual se definen las actividades que lleva a cabo la Secretaría a lo largo de un año, en función de sus atribuciones, especificando las metas a cumplir, las responsabilidades que corresponden a cada una de las unidades administrativas y las fechas de inicio y término de su programa de trabajo.

El Programa de Trabajo para 1987 vincula las diferentes atribuciones que la Ley confiere a la Secretaría, las cuales se organizan dentro de un esquema integral de acción basado en la agrupación de tres grandes funciones: como Organismo Coordinador de la Planeación Nacional del Desarrollo; como Coordinadora Sectorial; y como Ejecutora de las Actividades Internas.

COMPONENTES DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION



Dentro de la primera función se definen seis líneas generales de acción en las que se enmarcan la mayoría de las actividades de la dependencia: 36/

- A. Consolidar el Sistema Nacional de Planeación Democrática
- B. Fortalecer el proceso de integración, ejecución y control del presupuesto.
- C. Acelerar y consolidar el cambio estructural
- D. Vigorizar los mecanismos de seguimiento oportuno de la coyuntura
- E. Impulsar decididamente la descentralización de la vida nacional y
- F. Comunicación interna y externa

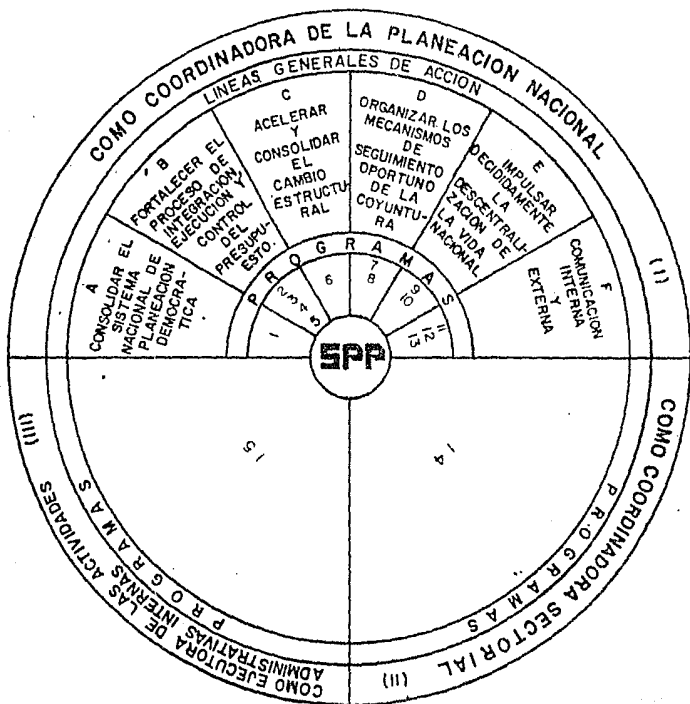
En estas seis líneas generales de acción se ubican trece de los quince programas específicos que la institución llevará a cabo durante 1987. Las actividades correspondientes a la segunda y tercera funciones son abarcadas por los dos programas restantes.

De esta manera, el Programa de Trabajo para 1987 quedó estructurado de la siguiente forma: 37/

36/ Programa de Trabajo 1987. Secretaría de Programación y Presupuesto.

37/ Ibid.

FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y LA UBICACION DE LOS PROGRAMAS



I. BALANCE DE LA GESTION 1986

II. PROPOSITOS Y LINEAS GENERALES DE ACCION

III. DEFINICION DE PROGRAMAS Y COMPROMISOS

FUNCION 1) Como Organó Coordinador de la Planeación Nacional del Desarrollo

A. Consolidar el Sistema Nacional de Planeación Democrática

PROGRAMA 1. Consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática

B. Fortalecer el proceso de integración, ejecución y control del presupuesto

PROGRAMA 2. Proceso de Planeación 1987

PROGRAMA 3. Ejercicio, Registro y Control del Presupuesto

PROGRAMA 4. Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública

PROGRAMA 5. Modernización Administrativa y Servicio Civil

C. Acelerar y consolidar el cambio estructural

PROGRAMA 6. Cambio estructural

D. Vigorizar los mecanismos de seguimiento oportuno de la coyuntura

PROGRAMA 7. Orientación y Seguimiento de la Política Económica y social

PROGRAMA 8. Estadística, Geografía y Política Informática

E. Impulsar decisivamente la descentralización de la vida nacional

PROGRAMA 9. Descentralización de la vida Nacional

PROGRAMA 10. Coordinación del Desarrollo Regional

F. Comunicación interna y externa

PROGRAMA 11. Información y Coordinación Externa

PROGRAMA 12. Consolidación y Desarrollo del Marco Jurídico de la Secretaría

PROGRAMA 13. Información Documental y Comunicación Social

FUNCION 2) Como Coordinadora Sectorial

PROGRAMA 14. Coordinación Sectorial de la SPP

FUNCION 3) Administración interna de la Secretaría

PROGRAMA 15. Infraestructura de Apoyo para el Desarrollo de Programas

IV. PARTICIPACION DE LAS AREAS EN LOS PROGRAMAS Y DEFINICION DE METAS Y ACTIVIDADES RELEVANTES

En el primero de los apartados "Balance de la Gestión 1986", se reseñan los logros obtenidos por la Secretaría durante ese año. En el segundo -- "Propósitos y Líneas Generales de Acción", se describen el propósito y lineamientos generales bajo los que se realizarán las tareas de la Secretaría, así como la estructura de integración de su programa de trabajo. El tercer apartado "Definición de Programas y Compromisos", presenta de manera sin tética, la definición y compromisos asumidos en cada uno de los quince pro gramas específicos. En el último apartado "Participación de las áreas en -

los Programas y Definición de Metas y Actividades Relevantes", se plantea una síntesis de las metas o compromisos asumidos, indicando para cada uno de ellos los productos o actividades más relevantes que se llevarán a cabo, así como las áreas responsables de su ejecución y otros participantes.

Las actividades o productos que se contemplan en el Programa de Trabajo se clasifican para efectos de control de gestión en cuatro grupos de acuerdo a sus características, los cuales una vez clasificados se determina el tipo de seguimiento que se hará a cada uno de ellos.

En el Sistema de Control de Gestión se establecen dos tipos de seguimiento que constituyen el segundo componente de dicho sistema, y son: seguimiento selectivo y seguimiento no selectivo. 38/

Se consideran productos con seguimiento selectivo, aquellos que tienen un impacto directo o de gran magnitud en la consecución de los principales objetivos y metas de la Secretaría; que tienen relación directa con las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría; que contribuyen de manera significativa en el cumplimiento de los lineamientos y estrategias que plantea el PND; que sean de gran relevancia para el cumplimiento de las funciones que el reglamento interior de la Secretaría les confiere a las áreas.

Los productos que no se enclavan dentro de esas características se les con-

38/ Categorías utilizadas para distinguir los resultados obtenidos mediante la instrumentación de los programas (productos).

sidera con seguimiento no selectivo.

El seguimiento selectivo se lleva a cabo a través del Reporte Trimestral de Seguimiento Selectivo, a partir del cual se elaboran reportes de evaluación para los titulares de las diferentes áreas.

El seguimiento no selectivo lo realizan los encargados de control de gestión de las direcciones generales, quienes reportan su avance al Director General.

También, dentro del seguimiento y control se llevan a cabo reuniones de control con el propósito de verificar que se realice el seguimiento no selectivo y analizar conjuntamente la operación del sistema al interior de las áreas.

A través de estos mecanismos de seguimiento se obtiene información permanente sobre el estado que guardan las actividades de la Secretaría, así como de los problemas que se presentan.

La información que se presenta en los reportes trimestrales de seguimiento selectivo es la base para analizar la evaluación de las actividades de la Secretaría.

La evaluación es el tercer componente del Sistema, la cual se lleva a cabo en coordinación con los responsables de la ejecución de los trabajos, a través de reuniones trimestrales de análisis de resultados con los Directores Generales. En ellas se retroalimenta la información obtenida en los reportes de seguimiento selectivo. Las diversas instancias de control de gestión integran

Informes de evaluación que son enviados a los titulares de las áreas.

Finalmente, se presenta el informe de evaluación de resultados del Programa de Trabajo con sus 15 programas de la dependencia al C. Secretario.

El control de gestión se lleva a cabo a través de un proceso que se retroalimenta a partir de la evaluación, dando indicadores sobre los aspectos a mejorar en la programación y planeación de actividades, sobre los problemas que se presentan para corregirlos, sobre los logros y compromisos que se cumplen.

El propósito del control de gestión es proporcionar información veraz, oportuna y suficiente sobre el estado que guardan los diversos trabajos en las diferentes áreas, a fin de que los encargados de tomar decisiones tengan una visión global del avance de las actividades y de la problemática que se presenta, para adoptar las medidas correctivas pertinentes.

Es importante destacar que el control de gestión se concibe al interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, no como una tarea independiente de la ejecución de los trabajos, sino como una herramienta paralela que permite disponer permanentemente de información para retroalimentar las actividades de programación, y adecuar y perfeccionar las acciones de planeación a las circunstancias de la realidad. ^{39/}

^{39/} Revista Planeación Democrática No. 19. Artículo: Control de Gestión: mecanismo de apoyo a los programas de la Secretaría. SPP. Octubre 1984.

2.5. Área que realiza la función

En el numeral 2.1. ANTECEDENTES de este mismo capítulo se menciona que es con la creación de la Coordinación General de Control de Gestión cuando se institucionaliza la función de control de gestión en la SPP.

Sin embargo, en julio de 1985, fecha en la que el Ejecutivo Federal lleva a cabo un ajuste en la estructura administrativa y en el gasto corriente del Sector Público, la SPP realizó una reestructuración interna, quedando eliminada la Coordinación General de Control de Gestión. A partir de este momento, el área que asume la responsabilidad de llevar a cabo la función, es la Contraloría Interna.

El Manual de Organización y el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto le atribuyen a esta área el objetivo y funciones siguientes:

Objetivo 40/

Contribuir dentro del ámbito interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto a: la modernización de los sistemas de control y evaluación; propiciar la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros; contribuir a incrementar la congruencia y equilibrio del esquema de organización con el funcionamiento de la dependencia

40/ Diario Oficial de la Federación. 25 de Marzo de 1987.

en su conjunto; promover la participación de los responsables de las acciones en los diferentes niveles jerárquicos, con el propósito de que las decisiones repercutan al interior de cada una de las áreas; promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y austeridad de las acciones, prevenir y combatir la corrupción, en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia; vigilar el manejo de los fondos y valores de la Federación en el ámbito de la Secretaría, organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control de la Dependencia; y llevar a cabo la operación del Sistema de Control de Gestión, apoyando la integración y seguimiento del Programa de Trabajo, con el propósito de coadyuvar en el flujo de la información confiable y oportuna para el proceso de decisiones del Titular del Ramo.

Funciones 41/

- Vigilar la observancia de las normas de control y fiscalización que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control de la Dependencia; promoviendo, en su caso, la instrumentación de normas complementarias en materia de control, que regulen el funcionamiento de dicho sistema, en concordancia a las que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

41/ Diario Oficial de la Federación. 29 de Julio de 1985.

- Practicar auditorías y revisiones a fin de comprobar el cumplimiento de normas jurídicas, razonabilidad de la información financiera, obligaciones derivadas de: lineamientos en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadísticas, organización y procedimientos.
- Controlar, a través de las labores de inspección y vigilancia, que las unidades administrativas de la Secretaría cumplan con la normatividad y disposiciones vigentes en materia de: sistemas de registro y contabilidad, obras públicas, y administración de recursos humanos, materiales y financieros.
- Recibir, investigar y resolver de conformidad con las normas jurídico administrativas aplicables, las quejas y denuncias del público o de los servidores públicos de la Secretaría.
- Llevar a cabo los actos de vigilancia de los fondos y valores de la Federación, en el ámbito de la Secretaría.
- Definir, desarrollar y establecer los lineamientos metodológicos para instrumentar y operar el Sistema de Control de Gestión, autoevaluando cualitativamente los resultados institucionales.
- Apoyar y asesorar en materia de control, dentro del marco de sus atribuciones, internamente a las demás áreas de la Secretaría y en su caso, -- externamente, a los órganos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a los Contralores Internos o equivalentes, de las entidades coordinadas del sector.

CAPITULO IV

EL INFORME DE LABORES Y EL CONTROL DE GESTION DE LA SPP

CAPITULO IV

EL INFORME DE LABORES Y EL CONTROL DE GESTION DE LA SPP

1. Su identificación

El Sistema de Control de Gestión de la Secretaría de Programación y Presupuesto se realiza a través de la instrumentación de un conjunto de acciones encaminadas a llevar a cabo el seguimiento, control y evaluación de las actividades previamente definidas en el Programa de Trabajo de la Dependencia.

En el Programa de Trabajo se ordenan racional y objetivamente, los programas, objetivos, metas y actividades que la Secretaría de Programación y Presupuesto planea realizar en un año.

Es así, que al formularse el Programa de Trabajo, se inician las tareas de planeación de las actividades a realizar en la Secretaría. La planeación de dichas actividades, se somete a un proceso de estrecha vigilancia, con el propósito de verificar el grado de cumplimiento de las metas y programas previamente definidos.

El mecanismo para llevar a cabo lo anterior es el Sistema de Control de Gestión. ^{42/} Es mediante este sistema, como se retroalimenta el proceso de -

^{42/} "El objetivo de un Sistema de Control de Gestión es apoyar a los directivos de una empresa en el proceso de toma de decisiones". Blanco -- Illescas, Francisco. El Control Integrado de Control-Limusa . p. 77.

las actividades de la Secretaría, coadyuvando así, a la toma de decisiones - con el propósito de corregir las posibles desviaciones que permitan asegurar que la institución cumpla con los objetivos y propósitos definidos con anterioridad.

La retroalimentación que se da, se comenta en el Capítulo III de este trabajo y se inicia en la etapa de evaluación del Sistema de Control de Gestión, - que tiene como resultado el Informe de Evaluación que se presenta al C. Secretario del Ramo.

De ello, se desprende que, el Informe de Evaluación es un documento que - sirve para dar indicadores únicamente hacia el interior de la Secretaría; por esta razón es posible pensar que el resultado del proceso de control de gestión se queda en ese momento truncado. Los resultados de la gestión de la Secretaría deben ir más allá.

No hay que olvidar que la Secretaría de Programación y Presupuesto, es - una dependencia del Gobierno Federal, que tiene encomendadas actividades de carácter globalizador, (Capítulo I) cuyos resultados sirven de apoyo al funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por esta razón, la Secretaría de Programación y Presupuesto debe contemplar el compromiso de informar a todos los sectores de la Administración - Pública sobre el resultado de su gestión.

El documento que muestra este resultado y que además tiene su sustento legal en el Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el 8 de la Ley de Planeación, es el Informe de Labores.

El Informe de Labores se elabora con base en el Programa de Trabajo de la dependencia y es, el documento en el que se plasman los resultados de la gestión de la Secretaría. Sirve a un cuerpo representativo constituido legalmente -como es el H. Congreso de la Unión- para que analice y dictamine si el gobierno federal, en este caso a través de la SPP está cumpliendo adecuadamente con los fines que se le encomendaron.

Es un documento que no debe ser considerado como un producto más de la Secretaría, sino que se pone a consideración de toda la sociedad, cumpliéndose así con la obligación de informar y con el derecho de ser informados sobre la gestión gubernamental. Es decir, tiene un impacto hacia el interior de la SPP y hacia el exterior, y si se modifica su estructura y contenido de acuerdo a las sugerencias vertidas en este trabajo, apoyaría de manera oportuna la toma de decisiones de los diferentes funcionarios de la Secretaría y de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como también los trabajos de investigación de las personas interesadas en la materia.

2. Su relación

Como parte del proceso de investigación que se llevó a cabo para elaborar

este trabajo, se realizaron visitas a las diferentes áreas que participan en la integración del Informe de Labores, así como al área responsable de emitir la normatividad que rige las actividades tendientes a integrar dicho documento.

Lo anterior fue con el propósito de establecer la relación que existe entre el Control de Gestión y el Informe de Labores.

Como resultado de la investigación, se obtuvo que, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, la relación que se da entre el Informe de Labores y la función de control de gestión estriba únicamente en el sentido de que el Informe de Labores es considerado como un producto más de la Secretaría, y se somete al proceso de control de gestión teniendo el mismo tratamiento que lo demás productos de la dependencia.

De esta manera, y siguiendo la estructura del Sistema de Control de Gestión de la SPP definida en el punto 2.4 Capítulo II de este trabajo, el Informe de Labores se clasifica como un producto con seguimiento selectivo, aplicándose de esta manera la función de control de gestión.

Se desprende de lo anterior, que entre el Informe de Labores y el Control de Gestión existe una vinculación en virtud de que es a través de este último como se verifica que las actividades que se llevan a cabo para integrar el Informe, se realicen de acuerdo a los tiempos y forma programada.

Sin embargo, también se puede asegurar, con base en la experiencia obte-

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

nida en la elaboración de los últimos cinco informes, que el Informe de Labores y el Control de Gestión mantienen una relación más directa que presumiblemente los hace interactuantes.

Conviene explicar un poco porqué se dice lo anterior:

Durante el proceso de integración del Informe de Labores comentado en el Capítulo II y concretamente relacionado con los "Lineamientos para la integración del Informe de Labores 1986-1987 de la SPP", en el que se solicita que las áreas nombren una persona que será el enlace de comunicación entre ellas y el área integradora, se da el caso que en algunas áreas se establece que es la persona responsable de la Oficina de Control de Gestión -- quién va a proporcionar la información relacionada con las actividades llevadas a cabo.

Como se puede observar, en algunas áreas de la Secretaría se identifica a la Oficina de control como el lugar adecuado para obtener la información -- que sirva para la elaboración del Informe de Labores.

Esta situación nos lleva a pensar que de las actividades propias o como resultado de la función de control de gestión se puede obtener la información que evalúe y refleje el desarrollo de las actividades, en este caso de las áreas, que aquí se comentan.

Con base en ello, con los Capítulos II y III y con la experiencia que da el haber elaborado los últimos cinco Informes de Labores de la SPP se deri--

van las conclusiones y las recomendaciones para hacer del Informe de Labores un documento que vaya más allá de ser considerado un producto o actividad en la SPP.

3. Su ubicación en la estructura orgánica de la Secretaría.

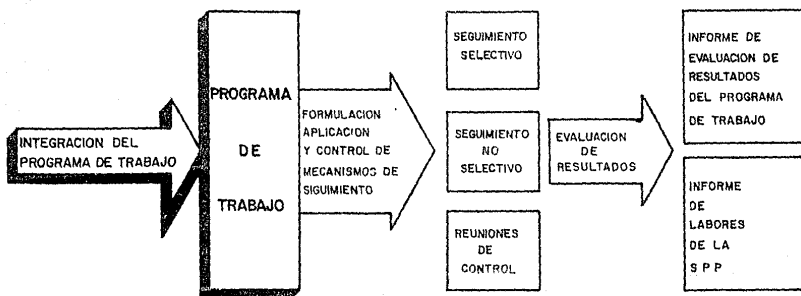
Al ser el Informe de Labores de la Secretaría de Programación y Presupues to el documento que constitucionalmente refleja el estado que guarda el ramo, y el documento que sirve al H. Congreso de la Unión para dictaminar o emitir un juicio relacionado con el cumplimiento de sus atribuciones y programas, debe contener la mayor información que permita valorar con objetividad los resultados obtenidos con las acciones emprendidas.

Por tal motivo, este documento debe ser elaborado por la Contraloría Interna por ser ésta el área que entre otras cosas es responsable de llevar a cabo el seguimiento y control de los programas de la Secretaría, misma que además de esto, es también la responsable de elaborar el Programa de Trabajo de la Secretaría en el cual está basado el Informe de Labores.

Esta sugerencia surge del análisis y comparación de las atribuciones y funciones asignadas a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y a la Contraloría Interna, tratados en los Capítulos II y III de este trabajo.

UBICACION DEL INFORME DE LABORES
EN EL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION
DE LA SPP

SISTEMA DE CONTROL DE GESTION



4. Su relación con la Planeación Nacional de Desarrollo

Desde el inicio de la presente administración, el Gobierno Federal se propuso perseverar en que la planeación es un mismo proceso que involucra la programación, presupuestación, control y evaluación.

Para ello, se planteó la necesidad de llevar a cabo las actividades tendientes a consolidar la planeación, no solamente tomando en cuenta la magnitud de las acciones (gasto, inversión, crecimiento), sino también su sentido cualitativo, su impacto sobre la sociedad y el medio ambiente, su orientación a prioridades y objetivos fijados de antemano.

Se plantea de esta manera, establecer un Sistema Nacional de Planeación Democrática que 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 a fin de efectuar acciones de común acuerdo.

44/

El Ejecutivo Federal para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que sea a través de ella, en donde se definan y ejecuten las acciones en esta materia (Capítulo I).

44/ Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 37

El proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En la primera etapa se llevan a cabo las actividades para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas. En la segunda, se realiza la programación anual, operativa y presupuestaria; en la tercera y cuarta etapas, se vigila la ejecución de las acciones de acuerdo a lo planteado, y se valoran cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del plan, respectivamente.

En cuanto a la tercera etapa, el proceso de planeación se somete a dos tipos de control: el normativo y administrativo y el económico y social, comentados en el Capítulo II y en los cuales interviene la Secretaría de Programación y Presupuesto de acuerdo al ámbito de su competencia. De esta manera, en la Dependencia se vigila que se lleven a cabo ambos tipos de control, es decir, el control que se realiza sobre el proceso de planeación, se somete al proceso de control de gestión de la Secretaría, con el propósito de vigilar que se efectúe (el control del proceso) de la forma previamente definida.

Con el propósito de que el proceso de planeación se lleve a cabo de la forma establecida y contemplada en el documento "Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización", la Secretaría de Programación y Presupuesto, define con anterioridad los programas, subprogramas, metas y actividades relevantes, y áreas responsables de su ejecución, con el fin

de vincular la programación, presupuestación, control y evaluación.

Para verificar que el proceso de planeación nacional se esté llevando a cabo en concordancia con lo previsto anteriormente, la Secretaría realiza una estrecha vigilancia sobre las actividades de las diferentes áreas que intervienen en dicho proceso con el fin de ajustar las posibles correcciones y desviaciones detectadas en su desarrollo.

Para lo anterior se aplica el Sistema de Control de Gestión, mismo que ya ha sido comentado en los capítulos anteriores.

Por otra parte, la valoración de los resultados obtenidos con el proceso de planeación, se ven concretizados en el Informe de Labores de la SPP, por esta razón, como aquí se propone, se debe reflejar su evolución, desde su planteamiento hasta su consolidación como un proceso integral que comprende de la programación, presupuestación, control y evaluación.

De esta manera se puede considerar que el control de gestión une al proceso de planeación con las actividades operativas llevadas a cabo al respecto en la dependencia, así como también con la obtención de los resultados plasmados en el Informe de Labores.

Así, las actividades relacionadas con la planeación nacional del desarrollo van desde la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (planeación a largo plazo) ligada a la formulación de los Programas Nacionales de Mediano Plazo (programación a mediano plazo), a la asignación presupuestal anual -

con la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (programación-presupuestación); y a la vigilancia sobre el ejercicio, registro y control del presupuesto, así como finalmente a la forma en como se ejerció el gasto público y sus orientaciones.

Lo anterior se ve plasmado en los documentos relacionados con "El Proceso de Planeación para la Programación Presupuestación", "El Presupuesto de Egresos de la Federación"; "La Cuenta de la Hacienda Pública Federal" y el "Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo", los cuales se constituyen en anexos del Informe de Labores, que amplían la información contenida en su texto principal.

CAPITULO V

PROPUESTA PARA MEJORAR LA UTILIDAD DEL INFORME DE LABORES DE LA SPP

CAPITULO V

PROPUESTA PARA MEJORAR LA UTILIDAD ^{45/} DEL INFORME DE LABORES DE LA SPP

1. Estructura y contenido

Los últimos cinco Informes de Labores de la Secretaría de Programación y - Presupuesto, como ya se dijo anteriormente, se han estructurado de acuerdo con la apertura programática del Programa de Trabajo de la Dependencia, que comprende todos los programas considerados sustantivos, así como los - subprogramas.

Lo anterior ha traído como consecuencia que cuando el Programa de Trabajo ha sufrido algunas variaciones en cuanto a la ubicación de los programas y subprogramas, el índice del Informe de Labores necesariamente se ha tenido que modificar, variando de esta manera de un año a otro la ubicación - de la información en el contenido del Informe, lo que hace parecer que no - existe continuidad con respecto a la información.

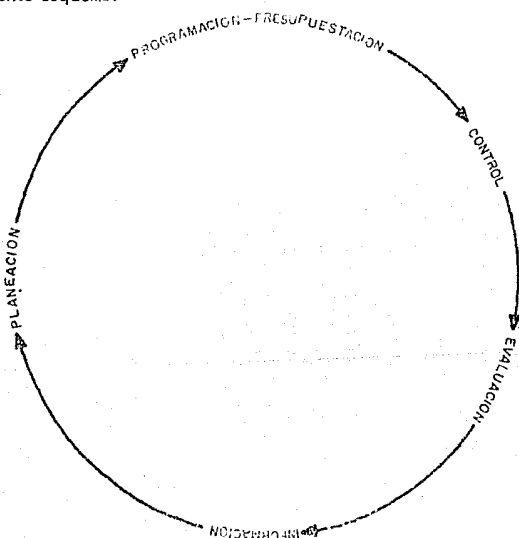
Por otra parte, al ubicar la información en el Informe de Labores, siguiendo

^{45/} La utilidad se refleja en la medida en que el Informe de Labores (su contenido) apoye las actividades de la misma dependencia, las demás de la Administración Pública Federal, y la toma de decisiones. Arturo Lozano dice que "la información carece de validez para la administración en tanto no sea convertida en insumo de la gestión administrativa o factor en los procesos decisionales".

la estructura del Programa de Trabajo, no permite enlazar un apartado con otro, en virtud de la naturaleza de la información que contiene cada uno de ellos.

La estructura del Programa de Trabajo es sin duda, para efectos de control de gestión, la más adecuada, pero para elaborar el Informe de Labores es conveniente buscar otra, en la que se enlace precisamente la planeación del desarrollo como un proceso contínuo.

Con base en ello, y con lo vertido en el capítulo anterior voy a proponer - una nueva estructura de contenido para el Informe de Labores basado en el siguiente esquema:



Considero que mediante este esquema, el Informe de Labores podrá ser un documento más objetivo y analítico sobre el quehacer de la Secretaría. Esto, motivaría a los diferentes usuarios de la información, a consultar y utilizar Informe con mayor facilidad.

Por lo anteriormente expuesto, la estructura que propongo para el Informe de Labores es la siguiente:

INDICE

PRESENTACION

1. PLANEACION

- 1.1. Consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática
- 1.2. Orientación y Seguimiento de la Política Económica y Social
- 1.3. Cambio Estructural

2. PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

- 2.1. Proceso de Planeación. Para la Programación-Presupuestación
- 2.2. Presupuesto de Egresos de la Federación
- 2.3. Ejercicio, Registro y Control del Presupuesto

3. EVALUACION Y CONTROL

- 3.1. Informe de Ejecución del PND
- 3.2. Informe de Gobierno
- 3.3. Contabilidad Gubernamental
- 3.4. Informes a Gabinetes y Comisiones

3.5. Atención a áreas externas

3.6. Obra Pública

4. INFORMACION

4.1. Estadística

4.2. Geografía

4.3. Política Informática

4.4. Información Documental y Comunicación Social

5. DESARROLLO REGIONAL

5.1. Coordinación del Desarrollo Regional

5.2. Descentralización de la Vida Nacional

5.3. Desconcentración de Funciones y Supervisión de Delegaciones

6. MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

7. SERVICIO CIVIL

7.1. Administración y Desarrollo de Personal

8. COORDINACION SECTORIAL

8.1. Coordinación y Evaluación del Sector Coordinado

8.2. Control y Seguimiento del Ejercicio Financiero del Sector Coordinado

8.3. Secretariado Técnico de la Comisión para la Planeación del Desarrollo Tecnológico y Científico

9. FUNCION JURIDICA

- 9.1. Legislativa y Normativa
- 9.2. Investigación y Estudios Jurídicos en apoyo a la Planeación Nacional del Desarrollo
- 9.3. Asesoría y Consultoría Jurídica
- 9.4. Jurídico Contencioso

10. ADMINISTRACION INTERNA

- 10.1. Recursos Humanos
- 10.2. Recursos Financieros
- 10.3. Servicios Generales
- 10.4. Servicios Sociales para los Trabajadores de la Secretaría y sus Derechohabientes.

11. CONTROL INTERNO

- 11.1. Sistema Interno de Control
- 11.2. Control de Gestión

Contenido

El contenido de la información de cualquier documento es uno de los factores que motivan su consulta y utilización. Es por ello que el Informe de Labores de la Secretaría de Programación y Presupuesto debe ser enriquecido en su contenido y alcance de la información.

No hay que olvidar que el Programa de Trabajo de la Secretaría es la base para integrar el Informe de Labores. El Programa se formula de acuerdo --

con la información que las diferentes áreas proporcionana a la Contraloría Interna referente a los productos que se pretenden obtener con el desarrollo de las actividades planeadas y calendarizadas para ese fin.

Los resultados de la planeación y calendarización de actividades se deben reflejar en el contenido del Informe de Labores, como consecuencia de la aplicación del control de gestión que lleva a cabo la Contraloría Interna. Es decir solamente cuando se ha verificado el cumplimiento se puede informar sobre el producto obtenido, su impacto y trascendencia.

De ahí la importancia que representa que el Informe de Labores como documento que refleja el resultado de la gestión de la Secretaría de Programación y Presupuesto se realice en la misma área que se encarga de aplicar el Sistema de Control de Gestión.

Solo así se estará en posibilidades de realizar un documento que comprenda toda la información sobre la gestión de la dependencia, sin correr el riesgo de dejar -por desconocimiento u omisión- aquella que pudiera ser de utilidad para apoyar la toma de decisiones, trabajos de la misma Secretaría o de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

También, y con base en la nueva estructura de contenido anteriormente expuesta, la información se puede enlazar de un apartado a otro, dando muestra de su continuidad lógica según el esquema que se plantea en la página 89 de este trabajo.

Por otra parte la Contraloría Interna tendrá todos los elementos necesarios para cruzar la información cuando en un apartado se involucre a más de una área sustantiva.

Con la nueva estructura se evitaría que en un año la información se incluya en un apartado y al siguiente en otro.

2. Proceso de Integración

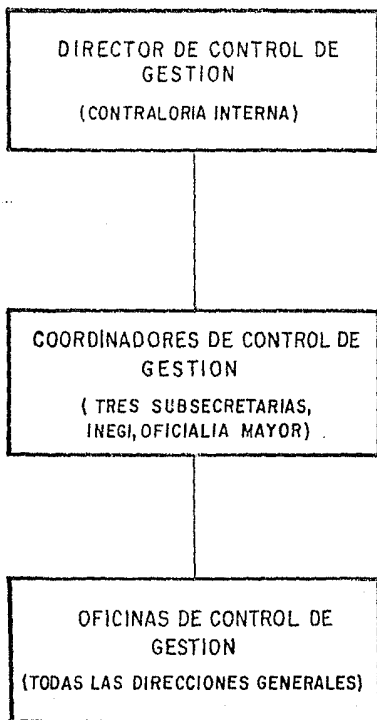
La utilidad del Informe de Labores va en función de la calidad de la información que en él se maneja. Por eso, para integrar el Informe, de acuerdo con la nueva estructura que aquí se propone, es conveniente mejorar también el proceso de integración.

Para lo anterior, se hace necesario modificar el documento normativo denominado "Lineamientos para la Integración del Informe de Labores de la SPP".

Como ya se dijo, y ha quedado demostrado, el Informe de Labores debe ser el documento producto del Control de Gestión, por tal motivo, debe aprovecharse la estructura organizativa existente para llevar a cabo esta función, con el fin de integrar el Informe de labores.

En el ámbito operativo del Sistema de Control de Gestión de la Secretaría participan: los Coordinadores de Control de Gestión ubicados en cada una de las tres subsecretaría, el INEGI y la Oficialía Mayor; los encargados de

control de gestión de las diferentes direcciones generales y la Contraloría - Interna. Esta última sería la encargada de normar las actividades tendientes a integrar el Informe de Labores.



De esta manera, en los "Lineamientos para la Integración del Informe de Labores de la SPP" (anexo 1) en la parte relacionada con el punto II: MECANISMOS Y LINEAMIENTOS DE INTEGRACION se deberán modificar algunos lineamientos de la manera siguiente:

- La Contraloría Interna será el área encargada de integrar el documento definitivo, apoyándose en la Dirección General de Asuntos Jurídicos, que será la responsable de revisar el contenido del Informe desde el punto de vista jurídico.
- En las áreas sustantivas el enlace de comunicación con la Contraloría Interna, serán los Coordinadores de Control de Gestión.
- Cada área sustantiva deberá mantener a su vez comunicación con las áreas específicas. Para ello, se responsabilizará a los encargados de las Oficinas de Control de Gestión.
- Se enviará a la Contraloría Interna un documento que integre la información a nivel de área sustantiva.
- La información que se envíe, deberá apegarse a la apertura programática del Programa de Trabajo de la Dependencia.
- La Contraloría Interna, una vez que haya recibido la información, la integrará y distribuirá de acuerdo a la estructura de contenido previamente definida, para el Informe de Labores.

Lo anterior traerá como beneficio que la información que cada encargado de control de gestión envíe al Coordinador, haya sido cotejada con la programación que al inicio de cada año elaboran las diferentes unidades administrativas, lo que permitirá saber si alguna información no ha sido considerada o si las proyecciones a determinado tiempo se hicieron lo más correctas posible. Esto, sería considerado como el primer filtro de la información.

Por otra parte, el Coordinador de Control de Gestión de cada área sustantiva (tres Subsecretaría, Oficialía Mayor y el INEGI) al recibir la información de los encargados de control de gestión, tendrá la certeza que es lo más completa y confiable posible, por lo tanto, el cotejo que realice contra el programa de trabajo de su área sustantiva, será con la finalidad de afinar detalles, redactar y elaborar un documento integrado con la información de todas sus Direcciones Generales, el cual será enviado a la Contraloría Interna. Lo anterior será un segundo filtro por el que pasa la información.

Una vez recibido la información en la Contraloría Interna, la persona responsable de llevar a cabo la función de control de gestión a nivel de la Secretaría, estará en posibilidades de verificar si la información es acorde con los productos, metas y actividades definidas en el Programa General de Trabajo de la Secretaría, por lo que las consultas que haga a los Coordinadores, serán con el objeto de aclarar dudas o proporcionar algunas sugerencias para enriquecer la información.

Las ventajas que todo lo anterior traerá son que, el área integradora del Informe estará en posibilidades de:

- Evaluar el grado de cumplimiento de los programas asignados a la Secretaría y
- Cruzar la información en donde intervienen dos o más áreas sustantivas

Por otra parte, al ser la Contraloría Interna el área que controla los principales productos obtenidos en la gestión de la SPP, tendrá mayores elementos de juicio para seleccionar aquéllos que se pudieran considerar como anexos del Informe de Labores, para no caer en la inercia en que se ha incurrido en los últimos cinco informes de seleccionar los mismos documentos para cada año.

Los anexos, se conforman por documentos que son publicados por las diferentes áreas, mismos que se reproducen para integrar los anexos, lo que hace repetitiva la información y duplica su impresión, elevando también el costo del Informe de Labores.

Actualmente, el país está atravesando por una difícil situación económica, por lo que el Gobierno Federal ha adoptado una serie de medidas económicas tendientes a hacer frente a la desfavorable situación que prevalece.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, siempre ha coadyuvado con sus acciones al cumplimiento de los propósitos del gobierno, por esta razón, me permito proponer también algunas medidas que permitan reducir el costo de impresión del mencionado Informe.

La propuesta la encamino básicamente a sugerir la desincorporación de los diferentes anexos que en años anteriores se han venido publicando.

Con ésto, no quiero decir que la información del Informe de Labores se va a ver cercenada. Por el contrario, pretendo proponer un mecanismo que permita que la información contenida en los anexos, continúe apareciendo en dicho Informe.

En este sentido, sería interesante que el área integradora del Informe, más que conjuntar una serie de documentos para incluirlos como anexos, realizara un análisis muy general de los mismos, que se anexaría al final de texto principal, comentando su utilidad en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Por ejemplo, el documento "El Proceso de Planeación para la Programación-Presupuestación" se ha incluido siempre como anexo. Si se realiza un análisis de este documento donde se pudiera comentar o establecer la vinculación de éste con el Presupuesto de Egresos y con otros documentos producidos por la Secretaría, sería de mayor utilidad, que volverlo a reproducir.

Esto, considero que traería una mejor utilización de la Información que se incluye en el Informe de Labores. Además, motivaría a los usuarios a consultarlo, ya que no sería un documento voluminoso, lo que puede ser un atractivo para el usuario. También, con ello se reduciría el costo de impresión del Informe.

Tomando en consideración lo hasta aquí expuesto, el Informe de Labores - se constituiría en el documento en el que se apoyarían todos los niveles de la estructura de la Secretaría (desde jefes de departamento hasta el titular del ramo) así como los de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la realización de sus actividades y para la toma de decisiones, lo que garantizaría y reflejaría también una verdadera - - continuidad entre los Informes de labores que cada año se elaboran.

3. Difusión

La utilidad de la información que contenga el Informe de Labores estribará, en gran medida, de la difusión que se dé del mismo. Es decir, se deben - establecer los canales de comunicación con las demás dependencias y entida - des de la Administración Pública Federal a efecto de motivar la utilización - de la información. No hay que olvidar que "La información para ser con-- vertida en estímulo para la actividad debe ser comunicada". 46/

Como se dijo anteriormente, la Secretaría de Programación y Presupuesto, - como una de las dependencias globalizadoras del Gobierno Federal tiene una influencia importante en el resto de las dependencias y entidades del mismo.

Por esta razón, el Informe de Labores, aparte de hacerse llegar al H. Con - greso de la Unión -ésto es una obligación constitucional- debe estar en las

46/ Lozano, Arturo. op. cit.

diferentes ramas de la Administración Pública Federal, así como también en los principales centros de documentación y bibliotecas del país.

Del mismo modo, en el momento de la presentación del Informe de Labores - al H. Congreso de la Unión, se debe difundir a través de los diferentes me dios de comunicación electrónicos e impresos, así como utilizar los propios - medios de la dependencia.

Para despertar el interés del público, se podría hacer una especie de relato (muy breve) del contenido del Informe a través de dichos medios de comunicación.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Mediante el análisis de la información contenida en los capítulos de este trabajo, se puede concluir que el Informe de Labores, legal y constitucionalmente, es el documento más representativo de la gestión de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En él se plasman los resultados obtenidos con la instrumentación de los programas a ella encomendados.

Por esta razón, el Informe de Labores debe ser un documento de apoyo para los servidores públicos de la propia institución y de la Administración -- Pública en general.

Por otra parte, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, de -- acuerdo con los objetivos y funciones que el Manual de Organización General de la Secretaría y el Reglamento Interior le confieren, no es el área adecuada para integrar el Informe de Labores.

Lo anterior se plantea en virtud de que en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental no se cuenta con los instrumentos o herramientas que -- sirvan para confrontar la información que se incluye en el Informe de Labores. Esta desventaja, repercute en el contenido de la información, ya que no se está en posibilidades de saber si es lo más completa posible, haciéndola que carezca de confiabilidad.

En este sentido, los últimos cinco informes elaborados por la Secretaría, in dependientemente de cumplir con la obligación constitucional de informar al

H. Congreso de la Unión del estado que guarda el ramo, son documentos - que se tienen en el olvido, archivados, o de adorno en las diferentes oficinas, ya que no motivan su consulta, ni sirven como herramienta de apoyo, por las razones antes descritas.

En este mismo contexto, los anexos del Informe de Labores que complementan o amplían la información contenida en el texto principal son documentos reproducidos que lo único que traen consigo, es elevar el costo de su impresión, ya que, en algunos casos son muy voluminosos, destinándose de esta forma recursos financieros que bien podrían utilizarse en apoyo a otras actividades.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES

Dados los resultados del presente trabajo y los comentarios vertidos en la parte relacionada con las CONCLUSIONES, se dan las condiciones de proponer las siguientes recomendaciones con las que considero se pudiera mejorar la integración y contenido del Informe de Labores, así como, el grado de utilidad del mismo:

- Convenir que en la Secretaría de Programación y Presupuesto se considere al Informe de Labores como el principal documento resultante del proceso de Control de Gestión de la Institución.
- Ubicar al informe de Labores dentro de las responsabilidades que lleva a cabo la Contraloría Interna.
- Ubicar el Informe de Labores como parte del Sistema de Control de Gestión de la SPP, concretamente en el tercer componente del Sistema que se refiere a la evaluación.
- Por tal motivo, que sean los reponsables de las diferentes oficinas de Control de Gestión de las distintas áreas, los que conjuntamente con los Coordinadores, se aboquen a proporcionar la información que se incluirá en el documento a la Contraloría Interna.
- Reestructurar la información que se incluya en los diferentes anexos del Informe.

- Difundir el Informe de Labores en todos los niveles de la Secretaría, así como hacia todas las dependencias y entidades del gobierno federal, a los gobiernos de los Estados, a las Universidades del país y a los principales Centros de Documentación o Bibliotecas.

- Analizar el impacto del Informe de Labores, a través de los medios de comunicación impresos.

- Tomando en consideración la experiencia que se tiene en la Secretaría para integrar el Informe de Labores, se sugiere que la SPP como dependencia globalizadora, elabore alguna normatividad que pudiera ser aplicable a nivel de la Administración Pública, con el propósito de que las diferentes dependencias y entidades integren sus informes de labores de manera homogénea, sin olvidar, claro está, la naturaleza de las actividades que cada una de ellas realiza (propuesta Anexo III).

Pongo en manos de la Universidad Nacional Autónoma de México las recomendaciones basadas en este trabajo, para que sea el medio por el cual se hagan llegar a las más altas autoridades de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las cuales tendrán todos los elementos para aceptar, modificar o rechazarlas.

ANEXOS

ANEXO I

**LINEAMIENTOS PARA LA INTEGRACION DEL INFORME DE
LABORES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
1986 - 1987**

INTRODUCCION

Con la elaboración y difusión del presente documento, la Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal por medio de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, inicia los trabajos relativos a publicar el Informe de Labores 1986-1987 de la Secretaría, mismo que será presentado por el titular del Ramo al H. Congreso de la Unión en el mes de septiembre próximo.

El año de 1987 es clave para el desarrollo del país. De ahí que resulte sumamente importante que las actividades y programas asignados por el Ejecutivo Federal a esta Secretaría se realicen eficientemente, lo que se reflejará de una manera objetiva en el Informe de Labores 1986-1987.

Para el logro de la elaboración del Informe, se solicita que cada una de las áreas que integran la Secretaría muestre su apoyo proporcionando la información del ámbito de su competencia, apegándose a la normatividad contenida en este documento.

I OBJETIVO

El objetivo de los "Lineamientos para la integración del Informe de Labores de la SPP 1986-1987" es establecer la normatividad bajo la cual se realizarán las actividades que permitan integrar y publicar el Informe de Labores siguiendo pautas uniformes que lleven a una acción coordinada y participativa de las diferentes áreas que conforman la Secretaría.

II MECANISMOS Y LINEAMIENTOS DE INTEGRACION

Estructurales

- La Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) será el área encargada de integrar el documento definitivo apoyándose en la Dirección General de Asuntos Jurídicos, que será la encargada de revisar el contenido del Informe desde el punto de vista jurídico.
- Para efecto de este trabajo la Secretaría se dividirá en áreas sustantivas consideradas como aquellas que dependen directamente del C. Secretario (Subsecretarías, Oficialía Mayor, Dirección General de Comunicación Social, etc.) y en áreas específicas que son aquellas que configuran una área sustantiva (Direcciones Generales, etc.)
- Cada área sustantiva nombrará un representante que será el enlace con la DGCG. El nombramiento se notificará por escrito a la DGCG, especificando cargo, ubicación y teléfono.

Operacionales

- Se enviará a la DGCG un documento que integre la información de las actividades del área sustantiva sin particularizar en las áreas específicas.

- La información que las áreas sustantivas envíen deberá apegarse al Índice de Contenido que se anexa, informando sobre el o los apartados que reflejan las actividades que son responsabilidad directa de ellas.
- La responsabilidad de la información que envíen las áreas sustantivas a la DGCG será únicamente de ellas. Por tal motivo, es conveniente que los representantes revisen, validen y obtengan la aprobación de sus titulares respectivos, sobre la información enviada, así como de los documentos que puedan ser considerados como anexos del Informe.
- Se proporcionará información encaminada a permitir al H. Congreso de la Unión el análisis de los avances obtenidos en el Programa de Trabajo, por lo cual la información deberá ser lo más completa y fidedigna posible.
- El contenido de la información deberá ser congruente con los Programas de Trabajo de la SPP para 1986 y 1987, y deberá tener continuidad con la información enviada para el Informe del año anterior.
- La información deberá reflejar los productos y acciones que han tenido mayor trascendencia en la Administración Pública Federal, comentando su importancia y, en su caso, los beneficios que reporta a los diferentes sectores de la sociedad y la Secretaría.
- Es conveniente que las áreas sustantivas revisen a fondo la informa-

ción que envíen a la DGCC, para evitar la sustitución de ésta, ya que repercute directamente en las actividades programadas para la integración del Informe.

- Con el propósito de integrar la relación de siglas que se incluyen en el Informe, cada una de las áreas sustantivas deberá enviar un listado de las mismas que aparecen en el contenido de la información que envíen.
- La fecha límite para entregar la información será el 8 de mayo, por lo que las actividades de los meses de junio, julio y agosto se estimarán de acuerdo al Programa de Trabajo.
- Con el objeto de elaborar la presentación del Informe se hace indispensable el envío de un resumen por apartado.
- Con la finalidad de aclarar dudas y captar sugerencias, la DGCC tiene contemplado la realización de reuniones con cada una de las áreas generales, previa solicitud de los representantes.
- La estructura general del Informe se basará en la apertura programática del Programa de Trabajo de la SPP para 1987.

III REQUERIMIENTOS MINIMOS DE INFORMACION

- Enfoque y alcance de los programas emprendidos durante 1986-1987.

- Descripción del desarrollo de las principales actividades realizadas, los productos obtenidos, su trascendencia en la Administración Pública Federal, y su vinculación con el PND.

IV ANEXOS PARA EL INFORME DE LABORES

- Se podrán enviar aquellos productos obtenidos en el desarrollo de los programas para ser considerados como anexos, los documentos deberán reunir los siguientes requisitos:
 - . Deberá ser un producto totalmente terminado
 - . Se enviarán 3 ejemplares del documento
 - . En el caso de ser varios tomos de una sola materia, se enviará sólo el principal o en su caso un resumen
 - . Se recomienda mandar los originales de los documentos que carezcan de calidad en su impresión

V RECOMENDACIONES PARA EL ENVIO DE LA INFORMACION

- Utilizar letras mayúsculas para los títulos de los capítulos.
- Para los títulos de los subcapítulos, se utilizarán letras mayúsculas iniciales seguidas de minúsculas.
- La mecanografía deberá ser a doble espacio, con sangría y con altas y

bajas (mayúsculas y minúsculas) y por una sola "cara".

- En el extremo derecho de la hoja o cuartilla se especificará con números arábigos la continuación (foliación).

- Cuando se utilicen siglas, se mencionará primero el nombre completo - de lo que se refiere y enseguida se anotarán entre paréntesis.

CALENDARIO DE ACTIVIDADES

- | | | |
|----|---|---------------------------------|
| 1. | Difusión de los lineamientos y envío de oficios solicitando la información | del 23 al 27 de marzo |
| 2. | Reuniones de trabajo con los representantes (a petición de parte) | del 30 de marzo al 15 de abril |
| 3. | Entrega de la información a la DGCC | del 20 de abril al 8 de mayo |
| 4. | Integración y análisis de la información por parte de la DGCC | del 11 de mayo al 12 de junio |
| 5. | Revisión de la información por parte de la Dirección General de Asuntos Jurídicos | del 15 de junio al 29 de junio |
| 6. | Integración del borrador del Informe | del 30 de junio al 20 de julio |
| 7. | Elaboración del proyecto de PRESENTACION del documento por parte de la DGCC | del 21 al 31 de julio |
| 8. | Presentación del borrador del Informe a las autoridades de la SPP | del 3 al 14 de agosto |
| 9. | Proceso de edición e impresión | del 29 de julio al 31 de agosto |

INDICE

PRESENTACION

1. CONSOLIDACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA
 - 1.1. Actualización de los instrumentos de planeación
 - 1.2. Informe de Ejecución del PND 1983-1988
 - 1.3. Actualización de los Programas Sectoriales y Seguimiento de los Programas Nacionales
 - 1.4. Desarrollo de la programación-presupuestación plurianual

2. PROCESO DE PLANEACION 1987
 - 2.1. Anualización de la programación de mediano plazo
 - 2.2. Lineamientos y metodología de la formulación del presupuesto
 - 2.3. Proceso de formulación e integración de PEF 1988

3. EJERCICIO, REGISTRO Y CONTROL DE PRESUPUESTO
 - 3.1. Ejercicio, control y evaluación del gasto
 - 3.2. Análisis y seguimiento de la inversión pública
 - 3.3. Adquisiciones y Bienes Muebles
 - 3.4. Normatividad de la Obra Pública
 - 3.5. Sistemas de Información del Gasto Público
 - 3.6. Simplificación de trámites para el ejercicio del gasto

4. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y CUENTA PUBLICA
 - 4.1. Cuenta Pública 1986
 - 4.2. Registro Unico de Transferencias
 - 4.3. Normatividad de la Contabilidad Gubernamental
 - 4.4. Actualización del Modelo de la Cuenta Pública. 1a. Etapa

5. MODERNIZACION ADMINISTRATIVA Y SERVICIO CIVIL
 - 5.1. Modernización Administrativa
 - 5.2. Administración y desarrollo de personal

6. CAMBIO ESTRUCTURAL

- 6.1. Definición y avances
- 6.2. Cambio estructural del gasto

7. ORIENTACION Y SEGUIMIENTO DE LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL

- 7.1. Política económica anual
- 7.2. Informes coyunturales de la política económica y social
- 7.3. Aplicación de metodologías y desarrollo de modelos utilizados

8. ESTADISTICA, GEOGRAFICA Y POLITICA INFORMATICA

- 8.1. Censos Nacionales
- 8.2. Estadísticas Sociodemográficas
- 8.3. Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas
- 8.4. Estadística para el análisis de coyuntura
- 8.5. Integración del Sistema Nacional de Información Estadística
- 8.6. Geografía
- 8.7. Política Informática

9. DESCENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL

- 9.1. Normas y lineamientos para la descentralización
- 9.2. Desconcentración y descentralización de la Administración Pública
- 9.3. Seguimiento y evaluación del proceso de descentralización
- 9.4. Desconcentración y reubicación del INEGI

10. COORDINACION DEL DESARROLLO REGIONAL

- 10.1. Convenios Unicos de Desarrollo
- 10.2. Programación presupuestación del desarrollo regional
- 10.3. Apoyo y seguimiento de los programas regionales estratégicos
- 10.4. Apoyo a la planeación estatal y municipal
- 10.5. Participar en el Programa para el desarrollo del Sector Social de la Economía

11. INFORMACION Y COORDINACION EXTERNA

- 11.1. Informes a gabinetes y comisiones

- 11.2. Atención a áreas externas
 - 11.3. Informe de Gobierno
 - 11.4. Apoyo informativo en materia de planeación
 - 11.5. Difusión de la Información del INEGI
-
- 12. CONSOLIDACION Y DESARROLLO DEL MARCO JURIDICO DE LA SECRETARIA
 - 12.1. Legislativo y normativo
 - 12.2. Investigación y estudios jurídicos en apoyo a la planeación nacional del desarrollo
 - 12.3. Asesoría y consultoría jurídica
 - 12.4. Jurídico contencioso
-
- 13. INFORMACION DOCUMENTAL Y COMUNICACION SOCIAL
 - 13.1. Información documental
 - 13.2. Comunicación Social
-
- 14. COORDINACION SECTORIAL DE LA SPP
 - 14.1. Coordinación y evaluación del Sector Coordinado
 - 14.2. Control y seguimiento del ejercicio financiero del Sector Coordinado
 - 14.3. Secretariado Técnico de la Comisión para la Planeación del desarrollo Tecnológico y Científico
-
- 15. INFRAESTRUCTURA DE APOYO PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS
 - 15.1. Administración de recursos humanos
 - 15.2. Administración de recursos materiales
 - 15.3. Administración de recursos financieros
 - 15.4. Desconcentración de funciones y supervisión de delegaciones
 - 15.5. Servicios Sociales para los trabajadores de la Secretaría y sus derechohabientes
 - 15.6. Sistema interno de control
 - 15.7. Control de Gestión

GLOSARIO DE SIGLAS

RELACION DE ANEXOS

ANEXO II

DIRECCION GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

ANEXO II

DIRECCION GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

OBJETIVO

Recabar, analizar, supervisar y consolidar la información financiera, presupuestaria y contable, emanada de las contabilidades de las entidades que conforman el sector presupuestario, relacionándola con los efectos económicos obtenidos en función de los Planes y Programas Nacionales, Regionales y Sectoriales de Desarrollo. Emitir la normatividad contable e instrumentar y dar seguimiento al Registro Único de Transferencias, a fin de proporcionar elementos para la toma de decisiones; mejorar y renovar la contabilidad gubernamental y satisfacer los requerimientos de información de las Comisiones del Poder Legislativo y del propio Ejecutivo Federal, en esta materia; así como, contribuir a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del diseño de normas, políticas y metodologías para el proceso de planeación y de la evaluación de los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas; y establecer las normas para la presentación de los materiales más relevantes, estadísticos y documentales que se incluyan en el Informe de Gobierno.

FUNCIONES

- Planear y dirigir los trabajos para establecer y difundir normas, prin

principios, políticas y criterios en materia de contabilidad gubernamental.

- Planear y dirigir los trabajos para formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a partir de la captación, validación y consolidación de los informes emanados de los registros contables de las entidades.
- Planear y dirigir los trabajos para captar periódicamente información financiera y presupuestaria, derivada de los registros contables de las dependencias y entidades del sector público, así como las de carácter programático, y la relacionada con los subsidios y transferencias.
- Planear y dirigir los trabajos para elaborar estudios y análisis sobre la gestión financiera del Estado, en base a la información financiera - presupuestaria y programática, relacionándola con sus efectos en el - proceso económico y en función de los Planes y Programas Nacionales, Regionales y Sectoriales de Desarrollo.
- Planear y dirigir los trabajos para establecer mecanismos de coordinación con las áreas competentes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en materia normativa.
- Apoyar la formulación y difusión de las normas, políticas y metodologías para consolidar el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Sistematizar y difundir la información sobre planeación, para dar a - conocer al público los contenidos y productos del Sistema Nacional de

Planeación Democrática.

- Establecer las normas para la presentación de los materiales más relevantes, estadísticos y documentales, que se incluyan en los Anexos del Informe de Gobierno, así como, evaluar, editar y distribuir estos materiales.

- Recabar, analizar e integrar la información estadística y documental más relevante, de carácter económico y social para la publicación del Informe de Gobierno.

- Analizar y difundir información nacional aparecida en los medios de comunicación impresa; elaborar y difundir una cronología de las medidas de política económica, social y administrativa emitidas por el Gobierno Federal.

ANEXO III

**NORMAS METODOLOGICAS PARA LA INTEGRACION DEL
INFORME DE LABORES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL
(PROPUESTA)**

INTRODUCCION

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, obligan a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a presentar cada año al H. Congreso de la Unión, el Informe de Labores que de cuenta del estado que guarda el ramo bajo su responsabilidad.

Por esta razón, se ha elaborado el presente documento que sirve de base para que dependencias y entidades presenten sus informes de la manera homogénea.

I OBJETIVO

El propósito de este documento es el de proporcionar las pautas generales que permitan normar el desarrollo de los trabajos de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo resultado será la elaboración del Informe de Labores de la dependencia o entidad correspondiente.

II LINEAMIENTOS OPERATIVOS

- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán responsabilizar a una unidad administrativa para que integre el Informe de Labores correspondiente. Se sugiere que en este caso se designe al área encargada de llevar a cabo la función de control -

de gestión.

- La unidad administrativa designada, deberá elaborar un proyecto de índice de contenido para el Informe de Labores, basado en lo siguiente:

- Análisis del Programa de Trabajo de la dependencia o entidad, para el año correspondiente.
- Análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para el caso de las dependencias y/o de la Ley Orgánica de la entidad correspondiente.
- Análisis del Reglamento Interior en el caso de las dependencias y/o del documento afín en el caso de las entidades.
- El proyecto del índice de contenido, también deberá enmarcarse dentro del contexto establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) para cada una de las dependencias y entidades. Ello con el propósito de ubicarse dentro de la Línea de Acción o la Estrategia establecida en el PND.

- Para efectos de elaborar el índice de contenido se sugiere incluir los siguientes apartados:

- PRESENTACION: en esta parte se deberá comentar el objetivo de

la presentación del Informe de Labores, así como, su sustentación legal; se sugiere hacer comentarios relacionados con la evolución de la dependencia o entidad, lo que dará una visión sobre su consolidación intitucional y por último se puede hacer una especie de síntesis muy general de cada uno de los apartados del índice.

- . PLANEACION: en este punto se deberán reflejar las actividades desarrolladas por la dependencia o entidad en lo relativo a la planeación nacional de desarrollo, tales como la participación en el PND, la elaboración del programa sectorial y operativo anual respectivo.
- . PROGRAMACION-PRESUPUESTACION: este punto dará referencia a las actividades encaminadas a mostrar el ejercicio del presupuesto de la dependencia o entidad, a partir de sus programas; al análisis y comportamiento del gasto; a la formulación del presupuesto del año siguiente y su vinculación con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
- . EVALUACION Y CONTROL: en este punto, se deberá incluir la información relativa al grado de cumplimiento de los programas asignados a la dependencia o entidad, de acuerdo con la programación-presupuestación establecida con anticipación.
- . ACTIVIDADES INTERNAS: es conveniente agregar algunos apartados que muestren las actividades internas de la dependencia o entidad, como pueden ser: administración de recursos humanos, fi-

nancieros y generales; función jurídica, así como las relativas a la -
contraloría interna y al control de gestión.

- Una vez elaborado el índice de contenido, el área responsable de inte--
grar el Informe de Labores, lo deberá de difundir entre todas las uni--
dades administrativas, solicitándoles al mismo tiempo la entrega de la in
formación su ámbito de competencia.

- Es conveniente que las dependencias y entidades establezcan una calen
darización de las actividades relacionadas con la integración del infor--
me.

III LINEAMIENTOS DE FORMATO

1. Formato

Con la finalidad de mantener una uniformidad en el formato de los in--
formes de labores de las Dependencias de la APF se sugiere el siguien
te tamaño:

17 x 23 cm.

que corresponde a un dieciseisavo de pliego mayor (70 x 95 cm.) y -
que permite un máximo aprovechamiento del papel.

2. Tipografía

Se recomienda que el tamaño de los tipos sea proporcional al tamaño -
de la publicación. Así, para el formato propuesto, los tipos deberán
ser de 9 a 10 puntos.

Además, se sugiere utilizar la familia de tipos UNIVER.

3. Papel para portadas

- Eurokote de 10 puntos, o
- Cartulina couché cubierta dos caras

4. Papel para interiores

- Cultural de 44.5 kg. o
- Bond de 90 gr.

BIBLIOGRAFIA

- RABASA, EMILIO Y CABALLERO, GLORIA: Mexicano esta es la Constitución. XLIII Legislatura. Cámara de Diputados.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1976.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1982.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Manual de Organización General de la SPP. 1987.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Reglamento Interior de la SPP. 1986.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Reforma Administrativa en México. Tomo III.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. 1985.
- CASTELAN GARCIA, BEATRIZ. Planeación Estratégica y Control de Gestión. 1982. ECASA

- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Revista Planeación Democrática. Nos. 1, 1983 y 19, 1984.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Sistema de Control de Gestión SPP. Documento. 1984.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Informes de Labores de la SPP 1976-1977, 1977-1978, 1978-1979, 1979-1980, 1980-1981, 1981-1982.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Informes de Labores de la SPP 1982-1983, 1983-1984, 1984-1985, 1985-1986, 1986-1987.
- BLANCO ILLESCAS, FRANCISCO. El Control Integrado de Gestión. 1986. LIMUSA.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Memoria Institucional 1976.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Programas de Trabajo de la Dependencia 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984.
- SECRETARIA DE GOBERNACION. Diario Oficial de la Federación. Marzo 1979, Febrero 1980, Enero 1983, Julio 1985, Marzo 1987.

- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Segundo Informe de Gobierno. Presidencia de la República, 1984.
- LAZZARO, VICTOR. Sistemas y Procedimientos. Segunda Edición. Diana.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Mayo 1983.
- TERRY, GEORGE. Principios de Administración. CEGSA. Octubre 1978.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Unidad de Control de Gestión. Sistema de Control de Gestión 1984. Documento Interno.
- MINER, JOHN B. Proceso Administrativo. CISM. 1978.
- LOZANO, ARTURO. NOTAS Introdutorias al Estudio de los Sistemas de Información para la Administración. UNAM-FCPS. 1985.