



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA PARTICIPACION DE LOS COMISARIOS Y DELEGADOS DE
CONTRALORIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

HECTOR GALVAN SANCHEZ

MEXICO, D. F. 1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

A MIS PADRES

RAQUEL SANCHEZ DE GALVAN

RICARDO GALVAN BONEQUI

GRACIAS POR SU EJEMPLO Y DEDICACION

A MIS HERMANOS

RICARDO, RAUL Y NIGUEL ANGEL

A MIS MAESTROS, FAMILIARES Y AMIGOS

**LA PARTICIPACION DE LOS COMISARIOS Y DELEGADOS DE CONTRALORIA EN
LA ADMINISTRACION PUBLICA**

I N D I C E

Presentación.	8
Introducción.	11
CAPITULO I	
Antecedentes.	
1. Consideraciones Generales sobre el Control.	16
2. Consideraciones Generales sobre la Evaluación.	23
3. Diferencias Importantes entre el Control y la Evaluación.	26
4. Evolución Histórica del Control y Evaluación Gubernamental.	30
CAPITULO II	
Ubicación de las Funciones de Control y Evaluación dentro de la Planeación Nacional.	
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	43
2. Plan Nacional de Desarrollo.	49
CAPITULO III	
Organos Actuales de Control y Evaluación Gubernamental.	
1. Poder Ejecutivo.	59
1.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	61
1.2 Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	66
1.2.1 Organos Internos de Control.	71
1.2.1.1 Unidades de Contraloría Interna.	73

CAPITULO IV

Participación de los Comisarios y Delegados
dentro del Sistema de Control y Evaluación
Gubernamental.

1.	Concepto.	81
2.	Marco Legal.	84
3.	Objetivos.	88
4.	Atribuciones.	91
5.	Funciones.	95
6.	Organización Interna.	101
6.1	Diagrama de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	108
7.	Ambito de Actuación.	109
7.1	Actuación en las Entidades y Dependencias.	111
7.2	Actuación en Gabinetes Especializados y Comisiones Intersecretariales.	120
8.	Participación en el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.	122
9.	Modernización del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.	128
	Conclusiones y Recomendaciones.	144
	Notas.	150
	Bibliografía.	153

PRESENTACION

PRESENTACION

El profundo proceso de modernización que el Ejecutivo Federal ha promovido en todos los ámbitos de la vida nacional se ha reflejado, desde luego, en los diferentes niveles y esferas de la Administración Pública, alcanzando e involucrando un variado universo de acciones y actividades profesionales estrechamente relacionadas con las facultades y obligaciones de las Dependencias y Entidades, establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), de acuerdo con sus atribuciones legales, entre otras funciones, desarrolla e impulsa el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública; vigila, asesora y apoya a los órganos encargados del Control Interno de la Administración Pública Centralizada y del Sector Paraestatal; establece las bases para la realización de auditorías a éstas, determinando cuáles aplicará directamente para comprobar que se dé cumplimiento a la normatividad en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, etc.; o bien, designa auditores externos para la dictaminación de sus estados financieros.

Asimismo, nombra a los Comisarios y Delegados quienes constituyen la instancia externa de vigilancia para promover el mejoramiento de la gestión y el eficiente ejercicio de los recursos.

El objetivo de alcanzar una Administración Pública eficaz, eficiente y productiva, de tal magnitud, ha requerido de complejos mecanismos, integrados por diversas instancias de control, fiscalización y evaluación gubernamental tanto internas como externas. En este sentido, una de las tareas que la SECOGEF ha considerado de la más alta prioridad, es el establecimiento

de criterios que unifiquen el desarrollo y aplicación de la auditoría pública para integrar y fortalecer de manera unitaria, sistemática y global las funciones de control, evaluación y vigilancia en el quehacer gubernamental, promoviendo, en su caso, novedosos instrumentos, figuras, elementos y mecanismos, encaminados a cumplir con tal tarea.

De esta manera, es satisfactorio presentar el trabajo titulado "La Participación de los Comisarios y Delegados en la Administración Pública". El interés fundamental que motivó su realización, fue el de contar con un documento que permita conocer la actuación de los Comisarios y Delegados de Contraloría, dentro del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, como un instrumento que coadyuve para alcanzar una mayor eficacia, eficiencia y productividad en las Dependencias y Entidades que conforman la Administración Pública Federal.

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La gestión pública que desarrolla el Gobierno Federal, abarca una amplia gama de actividades y tiene como propósito fortalecer las bases económicas, sociales y políticas de la sociedad mexicana. La participación del Estado se encuadra así en el contexto de la exigencia social de asegurar el manejo de ciertos sectores básicos de la economía y la satisfacción de los requerimientos que impone la elevación constante de los niveles de bienestar de la población.

El Sistema de Control y Evaluación Gubernamental se norma, por un criterio de necesidad social y utilidad pública para los fines del Estado y no necesariamente bajo el criterio estricto de la rentabilidad económica.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene entre sus funciones la de evaluar la gestión pública. Con este propósito evalúa si los planes, políticas, asignaciones y operación de recursos del sector público se plantean en congruencia a las necesidades de la sociedad y si se cumplen a través de sistemas y procedimientos eficientes que hagan expedita y transparente a la gestión.

Se evalúa si en las diferentes unidades administrativas existen las condiciones necesarias para aplicar y mejorar el sistema de planeación, presupuestación y ejecución; si las políticas y programas son congruentes entre sí y con los objetivos generales del gobierno; si los excesos en normatividad y regulación no sofocan su propia capacidad de acción; si existe capacidad de respuesta suficiente frente a las demandas del proceso y desarrollo y de la ciudadanía en general; evalúa finalmente y entre otros aspectos, si la organización del aparato público, así como la asignación de recursos y responsabilidades es correcta en función a las tareas a realizar.

Los anteriores aspectos indican la importancia del control y evaluación de tipo preventivo. La importancia de planear el desarrollo y prevenir sus obstáculos, no solo racionaliza la acción del gobierno, sino que asegura un más óptimo uso de los recursos disponibles.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de estas funciones, es una dependencia orientada a apoyar y procurar mayores y mejores niveles de eficiencia y eficacia de las diversas unidades administrativas del sector público federal.

En este sentido, se han fortalecido las importantes funciones que llevan a cabo los Comisarios y Delegados de Contraloría. Los Comisarios y Delegados representan un grupo de servidores públicos dependientes de la Secretaría, expertos en diversas disciplinas, con un compromiso definido en favor de los fines de las políticas gubernamentales y que actúan constructivamente para apoyar la gestión pública bajo los lineamientos del sistema de control y evaluación. Su actuación en las entidades y dependencias han consolidado su función de apoyo a la gestión al producir importantes resultados que han dado permanencia a su función.

Hoy en día, los Comisarios y Delegados son parte importante de la Administración Pública. Sus actividades no solo se han referido a la vigilancia de la legalidad y al cumplimiento de planes y programas, sino que los han convertido en importantes elementos de apoyo para mejorar la gestión de las entidades y dependencias.

Vigilantes del interés patrimonial del Estado, los Comisarios y Delegados tienen la obligación de evitar desviaciones legales o presupuestales para a su vez, garantizar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y apoyar el desempeño

de las entidades y dependencias conforme a los resultados que de ellas se esperan.

En el contexto del Sistema de Control y Evaluación los Comisarios y Delegados cumplen una función fundamentalmente preventiva. Una función de carácter administrativo que involucra a la gestión pública paraestatal en sí misma y en sus relaciones con las Secretarías de Estado Coordinadoras de Sector y con las Globalizadoras. Su visión y aportes surge y se realizan en el ámbito de la operación cotidiana de las diferentes instancias administrativas de las dependencias y entidades. Operación que involucra la organización administrativa y productiva; la coordinación con las instancias superiores que las norman, así como el cumplimiento de las políticas y prioridades nacionales y sectoriales a que están sujetas. En estos aspectos promueven mejores niveles de eficiencia.

Por lo antes expuesto, se puede destacar que el objetivo principal de este trabajo es integrar y analizar la información necesaria, en relación a la actuación de los Comisarios y Delegados dentro del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, destacando su importancia y resultados obtenidos, tanto en la Administración Pública Central como en la Administración Pública Paraestatal.

El documento consta de cuatro capítulos, de los cuales, el primero está destinado a integrar algunas consideraciones generales sobre el control y evaluación, así como diferencias importantes entre estos conceptos. De la misma manera se integran una recopilación de datos históricos acerca de la Evolución de las Funciones de Control y Evaluación en la Administración Pública Mexicana.

En el segundo apartado se analiza la ubicación de las funciones de control y evaluación dentro de la Planeación Nacional;

integrando los postulados enmarcados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, tanto del período 1983-1988, como el correspondiente a la presente Administración (1989-1994).

El capítulo tercero enuncia y analiza las atribuciones de los Organos Operativos del Control y Evaluación Gubernamental, los cuales se cristalizan principalmente en las Dependencias del Ejecutivo Federal que tienen funciones globalizadoras. Asimismo, se destaca la gran importancia de la actuación de los Organos Internos de Control en las Dependencias y Entidades.

Para el capítulo cuarto se describe y analiza la participación de los Comisarios y Delegados en el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, considerando los siguientes puntos básicos: Concepto, objetivos, marco legal, atribuciones, funciones, organización, ámbito de actuación, principales resultados obtenidos, entre otros.

En el último apartado se integran las conclusiones y recomendaciones más representativas, así como algunas consideraciones importantes, para destacar la actuación de los Comisarios y Delegados en la Administración Pública.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

A N T E C E D E N T E S

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL CONTROL

La escasez de recursos, los problemas inflacionarios, el volumen y complejidad de las operaciones que realiza la Administración Pública Federal y el propósito de evitar desvíos o dispendios en el manejo presupuestario, han sido factores determinantes para que la presente Administración haya considerado la necesidad de fortalecer el control de las operaciones que realizan sus dependencias y entidades, a fin de coadyuvar al cabal cumplimiento de sus metas y objetivos.

Mientras las necesidades de implementar controles adecuados son crecientes y continuas, el desarrollo de efectivos sistemas de control no ha mostrado en la práctica la misma dinámica, por lo que se requiere asegurar que éstos sean adecuados, integrales y sujetos a una periódica revisión para garantizar su vigencia y aplicabilidad.

El control, visto en su adecuado contexto, está constituido por procedimientos y mecanismos que promueven el cumplimiento de los objetivos y metas de las organizaciones. El establecimiento, fortalecimiento, mantenimiento y supervisión de un eficiente sistema de control, en todas y cada una de las dependencias y entidades que componen la Administración Pública Federal, depende del conocimiento de la esencia de los propósitos que persigue el control y de la concientización de todos los servidores públicos acerca de la importancia que reviste.

El establecimiento y mantenimiento de adecuados sistemas de control constituye, para los órganos de gobierno, para los titulares y para los encargados de las diversas áreas, un apoyo fundamental para el mejor desempeño de sus responsabilidades.

En el proceso evolutivo de la Administración Pública Federal, la función de control ha sido conceptualizada desde diferentes ángulos, atendiendo a sus características y particularidades. Entre los cuales podemos citar los siguientes: "El control administrativo es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes." (1)

De esta manera, "el control implica tanto un proceso como una etapa. Además del control presupuestal y postoperacional, en donde más usualmente se utiliza es dentro de los esquemas de planeación y planificación. Su importancia radica en no permitir desvíos y retrasos en el cumplimiento de cada etapa. Implica un riguroso equipo interdisciplinario que mediante el preciso mecanismo de evaluación sancione los avances programáticos y presupuestarios fijados preliminarmente. En cualquiera de ambos casos como proceso o etapa, el control depende de un eficiente mecanismo de evaluación." (2)

Son múltiples los conceptos que sobre control se han emitido, algunos para definir su ámbito, otros para ubicar los tiempos del control y algunos más para precisar sus objetivos; de esta manera, la palabra control se emplea como sustantivo, verbo o adjetivo, para describir un mecanismo físico, un método para realizar una actividad, una etapa en un proceso, un medio para lograr un fin, y un fin en sí mismo.

Los distintos calificativos que frecuentemente se adicionan a la palabra control, tales como contable, administrativo, de gestión, preventivo, etc., corresponden generalmente a aplicaciones específicas de control o a la oportunidad con que se debe ejercer, ya sea antes, durante o después de realizadas las acciones; no obstante lo anterior, la metodología aplicable para el examen de tales tipos de control es consistente para

todas las variantes. Es por ello conveniente establecer que todas las acepciones quedan comprendidas bajo el término genérico de control, el cual, a su vez, se refiere básicamente al dominio o conducción de una situación y a la verificación o evaluación.

El control, como conducción de una situación, es un control operativo y corresponde ejercerlo a los responsables de la ejecución de las acciones en todos los niveles de una organización, a través de los mecanismos de supervisión y de control en general, que se encuentran incorporados en todo procedimiento o sistema de operación.

El control, como verificación o evaluación, es el que deben realizar elementos ajenos a la operación, que posean independencia de criterio y de acción, con objeto de emitir juicios objetivos sobre la forma en que son conducidas o controladas las operaciones, proponiendo a su vez recomendaciones de mejora para apoyar a los responsables de su ejecución.

Expuesto lo anterior, y con el propósito de precisar el concepto de control, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se adhiere a los pronunciamientos que al respecto ha emitido el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, incorporando al concepto nuevos elementos, de acuerdo con las necesidades de su ámbito de competencia.

Para estos efectos, "El Control comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración de una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos, obtener la suficiente información oportuna y confiable, promover la eficiencia operacional y asegurar la adhesión a las leyes, normas y políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las

metas y objetivos establecidos". (3)

De la definición del apartado anterior se derivan los objetivos primarios del control, que persiguen asegurar:

- La protección de los recursos;
- La suficiencia, oportunidad y confiabilidad de la información;
- El uso económico y eficiente de los recursos;
- El apego a los planes, políticas, procedimientos, leyes y reglamentos y;
- El cumplimiento de metas y objetivos.

Los objetivos particulares del control se deben deducir de los objetivos para los que fue constituida cada organización, la naturaleza de sus operaciones y su filosofía de gestión. La definición de los objetivos del control obliga a precisar diversos aspectos que no se establecen expresamente en las disposiciones legales o reglamentarias.

Adicionalmente, la precisión de los objetivos del control, dentro de cada sistema de operación, es condición indispensable para poder evaluar la eficiencia con que funcionan.

En este sentido, se puede advertir que el control, en cualquier aspecto, deberá estar siempre enfocado a lograr la mayor eficiencia y eficacia del manejo de los recursos presupuestarios en función de los objetivos y metas establecidos.

Frecuentemente, el control ha sido identificado como la fase final del proceso administrativo y como una actividad separada de la planeación, organización y dirección. Si bien es cierto que, en una secuencia lógica, al control le corresponde la fase final del proceso, no hay que perder de vista que el control abarca toda la función administrativa que incluye el ciclo interno de la planeación, organización, programación,

presupuestación y ejecución.

Lo anterior se lleva a cabo a través de las acciones específicas que se realizan para aumentar las posibilidades de lograr las metas y objetivos y que en general constituyen controles tales como la definición de estándares, establecimiento de programas, presupuestos, seguimiento de su cumplimiento, etc.

En la Administración Pública Federal, el marco del control está determinado por el Plan Nacional de Desarrollo, los programas que de él emanan y los presupuestos anuales que consignan las metas de los programas y recursos presupuestarios destinados para su alcance.

Con base en lo señalado, el control en sentido amplio, es el resultado a su vez, de una adecuada planeación, programación, presupuestación, organización y ejecución de las acciones.

Cuando las actividades y operaciones de cualquier organización han rebasado la capacidad de centralizar el control en un solo ámbito de decisión, es imprescindible desarrollar esquemas de control fundamentados en estructuras administrativas, en donde los titulares de cada unidad son responsables de realizar sus actividades de acuerdo con los ordenamientos establecidos; esta situación exige la ubicación del control de las operaciones en tramos o segmentos menores, que permitan un mejor conocimiento de cómo se cumplen y cómo se controlan dichas operaciones.

En este sentido, resulta necesario precisar la responsabilidad que asumen, respecto del control, quienes dirigen las organizaciones, quienes ejecutan las acciones y quienes las evalúan.

Responsabilidad del Organismo de Gobierno.- Es el responsable de la fijación de los objetivos y estrategias básicos de la

organización; en consecuencia, debe controlar la forma en que los primeros son alcanzados y la manera en que las segundas son conducidas.

Responsabilidad del Titular.- Le corresponde, en primera instancia y de manera corresponsable con el cuerpo directivo, la implantación y mantenimiento de los sistemas de control, así como la supervisión de las funciones delegadas.

Es condición esencial, para que los sistemas de control funcionen debidamente, la actitud y el interés que tengan sobre ellos los más altos niveles de decisión, para crear un ambiente de control en toda la organización, que propicie mayor eficiencia de las operaciones.

Responsabilidad de los niveles de decisión restantes.- Es responsabilidad de cada persona, dentro de su esfera de competencia, el mantenimiento adecuado de su sistema de control.

Responsabilidad de los Titulares de los Organos Internos de Control.- Tienen la responsabilidad de examinar y evaluar el control, con el propósito de:

- Determinar la suficiencia del sistema de control, para juzgar si proporciona una garantía razonable de que los objetivos y metas se alcanzarán económica y eficientemente.
- Determinar la eficiencia del sistema de control para precisar si el sistema funciona como es esperado que lo haga.
- Determinar la calidad del desarrollo de las actividades en el cumplimiento de las responsabilidades conferidas, estableciendo si se han alcanzado las metas previstas.

El órgano interno de control cumple con su responsabilidad en

esta materia, cuando examina y evalúa los sistemas de control en todas las fases del proceso administrativo, a fin de establecer si cada sistema permite controlar el logro razonable de las metas y objetivos.

2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EVALUACION.

La magnitud y complejidad de las operaciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, requieren de una administración eficiente, a fin de cumplir con los propósitos para los que fueron creadas.

Es a través de sistemas como pueden ser conducidas y manejadas las distintas operaciones de las organizaciones y es mediante un enfoque de sistemas como se puede concebir la interrelación entre las diferentes actividades; resultando indispensable, para ello, la adecuada coordinación de los subsistemas que intervienen, a fin de lograr que, en conjunto, permitan alcanzar los objetivos propuestos.

Por lo anterior, resulta fundamental para cualquier dependencia o entidad el contar con sistemas operativos adecuados a su naturaleza y particularidades.

El control y evaluación actúan principalmente a través de diversos elementos incorporados en cada uno de los sistemas operativos, por lo que resulta de vital importancia la atención que se dé al diseño, implantación y mantenimiento de dichos sistemas.

En los sistemas de operación están implícitos los sistemas de control y evaluación. Cada sistema deberá estar diseñado para lograr los objetivos y metas de la operación que controla, y por lo tanto, deberán contar con sus propios objetivos de control, a fin de precisar los criterios respecto a los cuales dichos sistemas deben ser evaluados.

"La evaluación administrativa es la estimación del valor de una acción realizada o por realizarse." (4)

"Por otra parte, se carece también de medidas cuantitativas, ya que los objetivos últimos de la administración gubernamental (paz, justicia, prosperidad, igualdad, etc.), son poco susceptibles de una medición objetiva y, cuando es posible el uso de criterios cuantitativos, a menudo las consideraciones de productividad y eficiencia no son tan importantes como aquellas que se refieren a la calidad de los objetivos perseguidos, así, como a la eficacia en la consecución de los mismos." (5)

Se puede decir que la evaluación, califica o valora si lo realizado responde a lo propuesto y a lo requerido, y si los medios para lograrlo se utilizaron y aprovecharon convenientemente.

Tarea importante para la evaluación del sistema de control, es la revisión del sistema de información de la dependencia o entidad por parte de la Contraloría Interna o equivalente, en lo que respecta a sus productos, su grado de integración y la oportunidad con que proporciona elementos de juicio confiables a la administración, acerca de los aspectos estratégicos de la organización.

También para esta evaluación de los sistemas de control, es indispensable que los Organos Internos de Control tengan un pleno conocimiento del marco jurídico y de los diferentes lineamientos que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad; asimismo, se requiere que posean una visión clara sobre la estructura orgánico-funcional, en relación a los objetivos y programas prioritarios de la dependencia o entidad, y de la calidad y distribución de los recursos humanos.

El análisis de los sistemas que controlan las principales operaciones y recursos tiene por objeto lograr una mejor comprensión de las actividades, probar la suficiencia y eficiencia de los sistemas y evaluar la calidad de las acciones

desarrolladas por los responsables de las operaciones.

Es decir, la evaluación considera los aspectos relevantes en cuanto a la suficiencia, eficiencia y calidad del control dentro de la dependencia o entidad.

3. DIFERENCIAS IMPORTANTES ENTRE EL CONTROL Y LA EVALUACION.

A partir de las consideraciones generales sobre el control y la evaluación, se pueden determinar los siguientes aspectos relevantes.

El control es la verificación del cumplimiento de los parámetros establecidos para el desarrollo de una actividad o acción, incluida la consecución de las metas intermedias o finales. Por ello, la comprobación de resultados tiene como lineamiento el cotejo de éstos con lo inicialmente planteado. De esta manera, el control debe ser del proceso y de los resultados, pero solamente como acto de comprobación que no admite juicios de valor.

El control supervisa la estricta observancia de los fines propios de la institución, vigila y cuida sus bienes, proporciona a las instancias correspondientes de dirección información veraz, suficiente y oportuna sobre la marcha de las operaciones y contribuye al mejoramiento de las mismas para alcanzar los objetivos institucionales.

La evaluación es la formulación de juicio de valor sobre el sentido, alcance, desarrollo o destino de las actividades o las acciones y sus resultados en función de los propósitos últimos o las necesidades primarias en cada nivel de aplicación. La evaluación se puede dar al final de un proceso o de cada etapa del mismo; no es procedente durante el desarrollo de éstas.

En consecuencia, se trata de mecanismos de operación permanentes que actúan a lo largo de las distintas fases que se identifican en el proceso de planeación de la Administración Pública.

A continuación se presenta un cuadro clasificado de las acciones específicas tanto del control como de la evaluación.

DIFERENCIA ENTRE CONTROL Y EVALUACION

C O N T R O L

1. VERIFICA
 - .) El cumplimiento de las fases y lineamientos de la planeación.
 - .) El cumplimiento de parámetros establecidos para la acción:
 - a) En el planteamiento de ésta,
 - b) Durante el desarrollo de ésta,
 - c) En los resultados cuantitativos.
 - .) La adecuada y completa corrección de desviaciones.

2. IDENTIFICA
 - .) Incumplimientos
 - .) Deficiencias
 - .) Desviaciones

E V A L U A C I O N

1. VALORA
 - .) Los propósitos
 - .) El proceso de planeación en todas sus fases.
 - .) Los objetivos, programas, presupuestos y metas.
 - .) La lógica o razón de ser de las acciones en:
 - a) Sus fines
 - b) Sus alcances
 - c) Su desarrollo
 - . El uso de recursos y medios
 - . Su secuencia
 - . Su coordinación
 - d) Sus responsables
 - e) Sus metas
 - f) La calidad y oportunidad de sus resultados

- .) Errores
- .) Omisiones.

- g) Sus efectos sobre el entorno.

3. PROPONE

- .) La determinación y aplicación de medidas correctivas.

- .) Algunas medidas correctivas

- .) Las posibilidades de avance futuro en función de fines últimos, necesidades identificadas y normas legales generales o particulares.

2. PROPONE

- .) Modificaciones o adecuaciones en:

- a) Los fines y normas
- b) Los procedimientos y procesos
- c) Los objetivos, responsables, programas, presupuestos y metas.

- .) Medidas correctivas ante:

- a) Incumplimientos
- b) Desapego a las normas, leyes y políticas
- c) Deficiencias
- d) Desviaciones
- e) Errores
- f) Omisiones
- g) Traslapes

3. JUZGA

.) El efecto de las
medidas correctivas:

- a) A lo largo de todo el proceso de planeación.
- b) En cuestiones puntuales y/o específicas.
- c) En la coordinación de actividades.

4. EVOLUCION HISTORICA DEL CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL.

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente se instituye en este mismo Ministerio la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo e informar a la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciera en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos. Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa. Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como a administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del

Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

En la época en que Venustiano Carranza asumió la Presidencia de la República, el Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar el personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa y la Tesorería, por su dependencia jerárquica al Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control previo.

En cuanto a su función de control sobre el funcionamiento de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

La creación de éste y otros departamentos administrativos, tenía por objeto fundamental auxiliar al presidente en problemas de tipo técnico.

Un aspecto importante en la reformas administrativas de Carranza, como ya se indicó, lo constituye la creación del Departamento de Contraloría, independiente de la Secretaría de Hacienda, con la supresión correspondiente de la Comisión Reorganizadora Administrativa y Financiera y de la Dirección de Contabilidad y Glosa, que antes sistematizaba el funcionamiento

y control de las operaciones hacendarias. En este departamento, el ejecutivo encontraba una manera ágil y eficaz para perfeccionar la administración del manejo de fondos y bienes de la nación, en lo concerniente a métodos sencillos y prácticos de contabilidad del erario.

Carranza, en sus informes al Congreso, se refería a este departamento como "El progeso más trascendental realizado en materia de organización administrativa por el Gobierno emanado de la Revolución para el buen manejo de los fondos públicos", pues previene con oportunidad pagos indebidos, gastos improcedentes y erogaciones innecesarias, evita malversaciones de caudales y coadyuva con las Secretarías y Departamentos a mantener el buen orden en las dependencias que manejan fondos de la Nación.

Otras de las medidas que Carranza adoptó con el fin de atender los principios de la Revolución y los objetivos económicos y sociales impuestos a la Administración Pública Federal por la Constitución de 1917, fue el de ajustar el personal de todas las dependencias del Gobierno del Distrito Federal y el de moralizar la Administración Pública mediante la acción penal contra funcionarios que habían ejecutado actos contrarios a la Ley.

Más adelante, Alvaro Obregón al asumir la presidencia llevó a cabo una reorganización administrativa, que se centró de manera importante en el Departamento de Contraloría (1921). En este departamento, creado para moralizar la Administración Pública, se estableció un mecanismo administrativo que separaba las labores de fiscalización, glosa y pago, que en el primer año permitió que no se aceptaran gastos mayores a los treinta millones de pesos.

Otro aspecto de esta reorganización lo constituyó el establecimiento de inspecciones permanentes en todas las

Secretarías de Estado para vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos del erario.

En 1921 se reorganizó el sistema de glosa y se descentralizó mediante la creación de las auditorías regionales, cuyo propósito era el de agilizar las operaciones de contabilidad y comunicar responsabilidades; para esto, se establecieron veintinueve delegaciones de este departamento en el interior de la República.

Durante el breve período de Emilio Portes Gil (1929), se continuó con la reorganización administrativa del Departamento de Contraloría y se publicaron los instructivos de Contabilidad para las Escuelas Centrales Agrícolas, los Bancos Ejidales, la Dirección de Bienes Nacionales de la Secretaría de Hacienda y oficinas Administrativas de Bienes Nacionales.

También se implantaron los instructivos para la Casa de Moneda de la Oficina Impresora de Hacienda, el Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Pesas y Medidas de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

De igual manera los sistemas de glosa seguidos por las Direcciones de Contabilidad y Glosa de las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas y de Relaciones Exteriores, se modificaron para que el Departamento de Contraloría pudiera ejercer una inspección en estas oficinas.

Además, para perfeccionar el trabajo de glosa se estableció la Oficina de Auditorías Especiales, con el objeto de vigilar las actividades de las Direcciones Generales de Correos y Telégrafos, del Departamento de Contabilidad y Glosa de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de otras instituciones de carácter autónomo.

En diciembre de 1932, siendo presidente Abelardo L. Rodríguez, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y responsabilidades.

Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

Asimismo, en este año durante el Cardenismo y con el primer plan sexenal, se hacia exigente establecer un control y una dirección gubernamentales, cada vez mayores, de la vida económica del país, lo que se instrumentó a través de decretos del Ejecutivo y no por legislación en el Congreso. Sin embargo, se creó así un control sobre las minas e industrias propiedad de extranjeros, con la Ley General de Seguros, así como con la Ley de Impuestos sobre capitales ausentistas.

En 1936 se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior, cuyo objetivo principal era fomentar la industrialización y, en complemento, se crean los Almacenes Nacionales de Depósito y la Nacional Financiera, a las que el gobierno controlaba a través de la Secretaría de Hacienda. Por otro lado, se emitió una ley que controlaba a las empresas expropiadas y a las cooperativas a través de la Secretaría de la Economía Nacional.

En 1943, se intentó realizar una revisión del aparato administrativo por medio de la creación de la Comisión Intesecretarial, que se encargó de formular un Plan Coordinador

para el Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal y mejorar el aprovechamiento de los fondos públicos. El proyecto no tuvo éxito y en 1946 estos estudios se encomendaron a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

El crecimiento y complejidad alcanzado entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaran por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, por decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1949 se suprime dicha Comisión, transfiriéndose las funciones

relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales, respectivas; en tanto que, para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente en 1953 al establecer el Comité de Inversiones, dependiente de su Dirección de Crédito. En 1954, este Comité pasó a depender directamente del Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

La ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública.

Coordinada por esta Secretaría, se crea la Comisión de Administración Pública cuyo objetivo principal era reformar la Administración Pública, mediante un proceso participativo en materia de programación y evaluación por parte de todas y cada una de las dependencias del Ejecutivo. Es cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público toma un papel más específico y directo sobre las dependencias del sector central y paraestatal en materia de control presupuestal y contable, el primero que es enviado al Poder Legislativo el segundo que se elabora a través de la Contraloría de la Federación en forma centralizada básicamente de carácter contable.

La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales; intervención en los

actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda compete la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; y la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías antedichas.

El 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

En 1976, con el inicio del período del presidente López Portillo, la Administración Pública experimenta grandes cambios que se reflejan también en la importancia asignada a las actividades de control gubernamental. (se crea la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En este período surge la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le fueron asignadas las principales funciones de regulación y apoyo global, que antes se encontraban dispersas. Así, se integraron bajo un sólo mando la programación, la presupuestación, la contabilidad, la estadística, la evaluación y el control, antes diseminadas en cuatro distintas dependencias.

Debido a la importancia creciente del crédito interno y externo para el financiamiento del desarrollo nacional, se fortalecieron, tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como en la Ley de Deuda Pública, las tareas normativas de vigilancia y control global asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, la Comisión de Administración Pública se transforma en la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, dejando a un lado las funciones de coordinación de otras dependencias y tomando bajo su cargo funciones de apoyo directo y específico a la Presidencia de la República.

Sin embargo, no sólo los aspectos estructurales fueron objeto de ajustes y reformas, también los aspectos funcionales fueron actualizados con apoyo de las en ese entonces nuevas Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, General de Deuda Pública, así como con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que fiscalizaba el gasto público. Se instituyó con ellas la obligación de programar todas las acciones públicas conforme a objetivos y metas claramente establecidos; a presupuestar por programas y a contabilizar los costos a fin de estar en mejores condiciones de controlar las acciones y de evaluar los resultados de la actividad pública.

El ámbito pararestatral de la administración, indicó la conveniencia de incorporar en la LOAPF, las principales reglas para su funcionamiento y coordinación que se encontraban dispersas en un sin número de ordenamientos, lo que hacía casi imposible su conocimiento y efectiva aplicación.

Por ello, la mencionada Ley Orgánica disponía que sólo con acuerdo del Ejecutivo Federal se podrían crear este tipo de entidades y lo facultaban para encargar a los titulares de las dependencias centrales, en tanto que Coordinadores o "Cabezas de Sector", la responsabilidad de programar, coordinar y evaluar la operación de las entidades que se decidiera agrupar en cada sector de actividad, encomendándoles igualmente el estudio y propuesta de las reformas administrativas que se considerara necesario efectuar en dichas entidades paraestatales.

Resumiendo lo anterior, se puede considerar que al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma:

- . El manejo de la Deuda Pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- . El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos; de los contratos de obra pública; de la informática; y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- . La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria; los que constituyen recursos naturales no renovables; y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y
- . La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:

- . la intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio;
- . La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto; y

El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República, y General de Justicia del Distrito Federal.

Es hasta 1982 que, en respuesta a la demanda popular de Renovación Moral de la Sociedad, el Lic. Miguel de la Madrid al asumir su cargo constitucional como Presidente de la República, plantea como una de sus primeras acciones de gobierno la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público, como un medio para satisfacer dicha demanda, situación que requería a su vez de actualizar y reforzar el marco jurídico que sustentaba el ejercicio de dicha función.

Conforme a ello, presentó ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó el Decreto de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como instancia promotora de la Renovación Moral en el seno de la Administración Pública Central y Paraestatal, integrando y armonizando en esta Dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas; es decir asume las funciones de planeación, organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, así como vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, que estaban dispersas en la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República y en las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial y Desarrollo Urbano y Ecología, así como en las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal.

Además, desaparece la Secretaría de Patrimonio y Fomento

Industrial y sus funciones de coordinación y control de las paraestatales se le asignan a cada dependencia, como coordinadora de sector y de acuerdo con el giro económico de cada entidad.

Por otro lado, desaparece la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia y es substituída por la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República y por los Gabinetes Especializados y las Comisiones Intersecretariales, que en su conjunto, integran el Sistema de Secretariados Técnicos de los Gabinetes y tiene como objetivo principal el de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación surge propiamente a la vida institucional con la publicación de su Reglamento Interior, en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1983, el cual fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de julio de 1985 y el 27 de julio de 1993.

CAPITULO II

UBICACION DE LAS FUNCIONES DE CONTROL Y EVALUACION DENTRO DE LA PLANEACION NACIONAL

**UBICACION DE LAS FUNCIONES DE CONTROL Y EVALUACION
DENTRO DE LA PLANEACION NACIONAL**

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Es importante destacar que existen dos funciones principales del control: la de constatar que el aparato administrativo cumple las políticas del gobierno y la de asegurar que las operaciones administrativas se lleven a cabo dentro de un proceso correcto, para lo que se requiere la programación de las acciones administrativas.

La Administración Pública constituye un sistema complejo y dinámico, por lo cual la función de control no se agota en una etapa aislada, ni al principio ni al final del proceso administrativo, sino que se presenta a lo largo de todo el sistema.

El Sistema de la Administración Pública trabaja como un gran transformador que traduce ciertos ordenamientos de tipo jurídico-político en acciones específicas, retroalimentándose constantemente con la información y las demandas nuevas que le genera el medio ambiente social, económico, político y cultural que le da base y al cual debe servir.

El marco jurídico para el control y evaluación gubernamental se inicia a partir de un conjunto de facultades formalmente recogidas de la Constitución y demás leyes, tales como la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales se analizarán en su momento.

Por lo anterior los niveles de decisión del Gobierno pueden, a nombre de la colectividad, hacer uso de una cierta combinación de recursos humanos, materiales y financieros, a fin de cumplir determinadas funciones, tanto normativas, como de fomento y

dirección de la vida económico social.

Para el cumplimiento de estas funciones, se ponen en marcha las estructuras y procedimientos administrativos, lo cual constituye la Administración Pública en un sentido estricto.

Los resultados que se generan para la sociedad tales como: Acciones, bienes, servicios y normas entre otros pueden ser evaluados tanto en términos políticos, como legales, contables y programáticos. Esta evaluación resulta de comparar los resultados obtenidos con la mayor o menor satisfacción de las necesidades y las demandas de la sociedad; es decir con el mayor o menor cumplimiento de los objetivos y las normas que les dieron origen. Tal evaluación condiciona, en el futuro el apoyo que tendrán los nuevos programas del sector público; lo cual dependerá de la ratificación o rectificación que realicen los encargados del control interno del Ejecutivo o, a través de los órganos legislativos, los encargados de representar formalmente a la voluntad popular.

Por ello, no puede decirse que exista un solo tipo de control, ni tampoco un único momento para ejercer esta función dentro de las actividades de la Administración Pública. Podemos mencionar como parte del control; el control jurídico de los actos administrativos; control político, que tiende a medir la eficacia de los programas y de las acciones gubernamentales; control contable, para evaluar la corrección, eficiencia y economía en el uso de los recursos; control administrativo que revisa la capacidad operativa y de realización; control que tienda a asegurar la oportunidad, suficiencia y calidad de los insumos; así como control para evaluar las características de los productos.

Todos estos tipos de controles se pueden presentar dentro del llamado control interno, desarrollado por las áreas específicas

de las dependencias y entidades encargadas de esta función.

En México la función de control y evaluación gubernamental, se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (la cual se analizará en el próximo capítulo) representada por Organos Internos de Control tanto en las Dependencias como en las Entidades; así como con la participación de los Comisarios y Delegados. Todo control emana, originariamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (6)

La Constitución declara que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y, por lo tanto, todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio. En función de ello el pueblo elige al Titular del Poder Ejecutivo y a sus representantes en el Congreso Federal; así como a los Gobernadores y Legisladores de los Estados y a los dirigentes municipales.

El pueblo ejerce su soberanía, básicamente, por medio de los órganos o Poderes de la Unión, integrando así un sistema de control a base de equilibrios y contrapesos, en el que se identifican las fases legislativa, ejecutiva y judicial, propias de un Estado Moderno de Derecho.

La Constitución otorga al poder Ejecutivo, entre otras, la facultad de "Promulgar y Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". (7)

Es decir, la facultad de manejar y controlar de distintas maneras los negocios del Orden Administrativo de la Federación con el fin de cumplir con las leyes establecidas.

La Administración Pública se encarga del llamado control

interno, pero también puede analizarse como objeto de control. De ahí que, en una primera instancia, el poder Legislativo tiene encomendado el control político y la legalidad de las actividades de los poderes Ejecutivo y Judicial. Entre sus atribuciones está examinar, discutir y aprobar el presupuesto del siguiente año fiscal, así como decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, conocer el informe del Ejecutivo sobre el estado general que guarda la administración pública del país y, finalmente, revisar y aprobar, en su caso, la cuenta pública del año anterior, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, revisando la exactitud y justificación de los gastos, así como fincando las responsabilidades a que hubiera lugar.

Por su parte, corresponde al poder Judicial vigilar que las leyes o actos de las demás autoridades se apeguen a lo estipulado por la Constitución y, por tanto, es el que ejerce en última instancia el control constitucional de los casos sometidos a su jurisdicción.

Por otra parte, se puede hablar de un control sobre la propia Administración Pública; el cual es nuestro punto principal de atención para el presente trabajo; considerando que se trata de un verdadero autocontrol que el Ejecutivo Federal puede ejercer, sobre la actividad de cada una de sus dependencias y entidades. Este autocontrol considera entre otros aspectos: las inversiones que se realizan, el presupuesto que ejercen, el patrimonio que manejan, los créditos que contratan, las obras que construyen o las adquisiciones que realizan, entre otros, y que han dado origen a disposiciones jurídicas y a mecanismos administrativos muy diversos, tales como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, Ley de Asentamientos y Obras Públicas, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Planeación, por mencionar algunos.

Es muy importante para conocer los orígenes de este autocontrol, lo que la Constitución nos menciona en relación con la Planeación:

"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 determinarán 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 elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley". (8)

Como complemento a lo antes expuesto cabe destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 90, estipula que el Congreso de la Unión debe emitir la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación. Dicha Ley Orgánica, vigente a la fecha, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1976, habiendo sido reformada en diversas ocasiones. En la reforma de diciembre de 1982, que entró en vigor el 1º de enero de 1983, se adiciona el Artículo 32 Bis, el cual señala las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Asimismo el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma el régimen de responsabilidades a que los servidores públicos se encuentran sujetos en el desempeño de sus tareas; su norma reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que es considerada como su código fundamental de conducta.

El Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligatoriedad de que los recursos de que dispongan las Dependencias Públicas y Entidades Paraestatales, se administren con eficiencia y honradez, y de que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, servicios, así como la contratación de obra, se efectúen asegurando al Estado las mejores condiciones posibles.

2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Como parte de las reformas a los principios normativos del desarrollo económico y social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 26 constitucional determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el marco de esta reforma, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, de conformidad con lo establecido por la Ley de Planeación. (9)

Esta Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983 reglamenta al artículo 26 constitucional y precisa el marco normativo para la planeación: tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo; establece las bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas. La Ley señala con precisión y claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro del Sistema de Planeación, quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

En la propia Ley se determinan las características esenciales del Plan y los programas que se deriven de las actividades del Sistema, precisando que el Plan Nacional expresará el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el Ejecutivo Federal.

“Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como

propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados". (10)

El Plan Nacional de Desarrollo lo enviará el Presidente de la República al Congreso de la Unión para su examen y opinión; el Poder Legislativo elaborará con base en sus atribuciones constitucionales y legales las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones de dicho Plan.

Asimismo, como se mencionó anteriormente: "Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la Ley". (11)

Por lo antes dicho podemos resumir, que las dependencias de la Administración Pública Federal intervendrán respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; asimismo, coordinarán y vigilarán el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine

el Presidente de la República.

Con el Plan Nacional de Desarrollo se precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Derivado de lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 ubicaremos las funciones de Control y Evaluación.

Es muy importante considerar como un principio orientador básico la Renovación Moral, principalmente a todas aquellas personas quienes son depositarias de una responsabilidad pública. Dicha renovación es un auténtico proyecto de cambio social en el cual la propia sociedad asume su responsabilidad que tiene frente al bien general de la Nación, es una actitud con la cual cada individuo y cada grupo social reconoce que la Nación es una empresa ética y ratifica su lealtad a los intereses de la República.

Este principio implica una mayor conciencia cívica y supone la decisión de asumir cabalmente sus respectivos deberes y responsabilidades.

La Renovación Moral exige, ante todo, el cumplimiento de nuestras leyes por parte de los ciudadanos. el gobierno recoge esta demanda popular, integrándola como propósito válido y necesario al marco de filosofía política, obligándose a ser el primero en establecer nuevos patrones de conducta.

Esto dá por consecuencia que el propio Gobierno perfeccione los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la Administración Pública Federal.

Se cuenta en la actualidad con nuevas disposiciones constitucionales para fortalecer las acciones del gobierno y garantizar que la actividad del Estado se apegue al interés público.

Dentro de la Estrategia económica y social del Plan Nacional de Desarrollo, para recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo; encontramos que la primera línea de estrategia es: la reordenación económica.

"La estrategia de reordenación se planteó al inicio de esta Administración como respuesta a la severa crisis que vivía el país. Sus acciones se orientan a combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y escasez de divisas, proteger el empleo, el abasto y la planta productiva y recuperar las bases para un desarrollo justo y sostenido. Con estos propósitos se plantearon en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, diez puntos que contienen líneas estratégicas". (12)

De estos diez puntos se mencionará únicamente lo concerniente a aspectos básicos para el fortalecimiento del Control y Evaluación Gubernamental.

"4° Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado. Se reglamenta estrictamente el ejercicio presupuestal para evitar dispendio, desperdicio o corrupción. La responsabilidad financiera, administrativa y normativa son criterios primordiales para

vigilar y evaluar el desempeño de los servidores públicos.

9° Reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad y sujetar el aparato público a la previsión, el orden y la más estricta responsabilidad de los funcionarios". (13)

Asimismo, para reforzar estas líneas estratégicas de conformidad con las prioridades de la reordenación económica y del cambio estructural, el Plan fija dentro de los objetivos fundamentales a la política de gasto público el siguiente: "Asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público". (14)

Los lineamientos para asegurar la eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público persiguen dos propósitos generales: "Mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal y mejorar los procedimientos de seguimiento y control del gasto". (15)

Para el primer propósito se adoptarán entre otros aspectos los siguientes: Se instaurará el servicio civil de carrera; la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada; se fomentará la vocación de servicio del personal federal; se promoverá la capacitación permanente del personal; etc.

Por lo que respecta al segundo propósito, se adoptarán los siguientes lineamientos más representativos, para la ubicación de las funciones de control y evaluación dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Dichos lineamientos son: "Se utilizarán los programas operativos como instrumento básico de gestión presupuestal; su estructura contemplará la desagregación en detalle de las metas y la presupuestación adecuada en base a costos; esto permitirá dar transparencia a la utilización de los

recursos y será la base de un sistema de control que prevenga desviaciones y corrupción;

Se avanzará en el mejoramiento de los mecanismos de control de información, especialmente en el gasto de capital y, sobre todo, en el sector paraestatal, para lograr una adecuada calendarización del gasto público de acuerdo con los criterios de un manejo estable de la demanda". (16)

Con los puntos antes citados se dan las bases para adecuar los instrumentos jurídicos y administrativos para alcanzar los objetivos señalados en el Plan Nacional.

De esta manera la reordenación de las empresas públicas tiende a conciliar su autonomía y responsabilidad operativa, administrativa y financiera, con las facultades en materia de coordinación de los distintos niveles de autoridad de la Administración Pública Centralizada.

Por tanto, las empresas públicas se sujetarán a un esquema claro de relaciones que defina mecanismos de conducción, coordinación y comunicación para evitar duplicidad y darles una mayor coherencia operativa y directiva.

Para llevar a cabo adecuadamente las tareas de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control en las empresas del Estado, éstas se ajustarán a normas generales y específicas que determinen los ámbitos y alcances de participación de los distintos niveles de la Administración Pública, de las propias empresas públicas, de las dependencias coordinadoras de sector y de las dependencias globalizadoras.

En esta forma se buscará el desarrollo de la autonomía y capacidad decisoria y operativa de las entidades, mediante el fortalecimiento de sus órganos de gobierno y de dirección.

Asimismo, se propiciará la adopción de un papel más activo de las instancias de coordinación sectorial, para fortalecer su autoridad y capacidad administrativa y de coordinación.

Las empresas públicas tendrán que responder a los principios de probidad y transparencia en el manejo de los recursos que administran, y apoyar la consecución de los objetivos nacionales.

Por lo que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el marco del "Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática", se menciona el punto de "Modernización del Ejercicio de la Autoridad" en donde se destaca "Asegurar el cumplimiento estricto de las responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos". (17)

Asimismo, dentro de dicha modernización, es importante mencionar la "Relación con el Poder Legislativo y las Responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas".

Lo primero corresponde a dos funciones básicas del Poder Legislativo que son: la aprobación de leyes y la vigilancia y control para que las acciones del Ejecutivo se realicen conforme a la ley, en los casos y en las formas que determina el marco constitucional. El Ejecutivo brindará a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados el apoyo que requiera para cumplir con eficacia sus tareas de control y vigilancia.

En cuanto a lo segundo; el Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado, por lo cual están obligados a cumplir con responsabilidad, claridad y transparencia en sus acciones. Se informará y se explicará sobre el ejercicio de la autoridad, por consiguiente se atenderá a las denuncias y sugerencias de los ciudadanos, castigándose el incumplimiento y la corrupción.

Es decir, que los servicios públicos deberán prestarse con eficacia y esmero; los funcionarios tienen la responsabilidad de cuidar y utilizar correctamente los recursos que el pueblo pone a su cuidado; por lo que se ejercerá control y vigilancia para garantizar el estricto cumplimiento de las normas.

De esta manera, en el punto correspondiente a la "Modernización de la empresa pública" podemos destacar lo siguiente: se eliminarán obstáculos y prácticas obsoletas que impiden un mayor dinamismo de la empresa pública y una mejor actividad de la misma en el interior y en el exterior del país. Se definirán claramente las líneas de autoridad, así como los objetivos globales y particulares de cada empresa, para evaluar con mayor certeza sus resultados. Se desarrollará un adecuado sistema de evaluación que estimule y promueva su eficiencia y que al mismo tiempo premie o penalice los resultados. Se perfeccionará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los convenios de modernización de las empresas, con compromisos claros de sus administradores.

Las empresas públicas recibirán el apoyo necesario para cumplir con las tareas encomendadas, se eliminará la reglamentación excesiva a la que están sujetas, para que no sean las instancias centrales las que pretendan administrarlas, es decir, una mayor autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno; asimismo se buscará una mayor autonomía financiera.

Por lo antes expuesto, se puede apreciar la similitud existente entre el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en relación con el emitido para el período 1989-1994; en los cuales se destaca el fortalecimiento de la función de control y evaluación, tanto en las dependencias como en las entidades de la Administración Pública Federal, para contribuir al adecuado manejo de los recursos, con base en la normatividad establecida; así como evitar desvíos y corrupción por parte de los servidores públicos

responsables de dicho manejo.

Es muy importante resaltar que las dependencias y entidades verificarán en forma periódica, los resultados de su gestión de conformidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Si de estas verificaciones se observan hechos contrarios a las disposiciones del Plan, se procederá al fincamiento de las responsabilidades, en los términos de la Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; para lo cual la Secretaría de la Contraloría General de la Federación verificará y hará el seguimiento de la ejecución del Plan y de los programas que del mismo deriven.

CAPITULO III

ORGANOS ACTUALES DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL

ORGANOS ACTUALES DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL

1. PODER EJECUTIVO

Los instrumentos directos de operación que funcionan en el contexto del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, están cristalizados principalmente en las dos Secretarías de Estado que tienen funciones de orientación y apoyo global, también denominadas globalizadoras, éstas son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Las funciones específicas que estas dependencias tienen en materia de control y evaluación de la actividad pública, se tratarán de manera individual posteriormente. Sin embargo, en su conjunto y en su carácter de globalizadoras, desarrollan funciones encaminadas a normar, vigilar, controlar y evaluar el uso y aplicación del patrimonio público, tanto en las demás dependencias como el sector paraestatal y en los Estados de la Federación.

Cada una cuenta, para el desarrollo de sus responsabilidades, con elementos de apoyo que les permiten la comunicación y concertación de acciones con las distintas instancias sujetas al control que éstas ejercen.

La Administración Pública es la racionalización del esfuerzo cooperativo, mediante la planeación, organización, integración, dirección, control y evaluación de los recursos humanos, materiales y financieros, para alcanzar los objetivos y metas gubernamentales con la mayor eficiencia.

Es importante considerar que el control y la evaluación han sido considerados tradicionalmente, las fases últimas del proceso administrativo, sin embargo la realidad y necesidades de la

administración pública, dada la magnitud del aparato gubernamental y sus procesos, ha establecido la necesidad de contar con elementos e instrumentos de revisión, verificación y ratificación, que estén presentes en todo momento y en cada etapa del proceso administrativo.

En consecuencia, el proceso de control y evaluación gubernamental, está concebido para actuar prioritariamente en su faceta preventiva, sin desechar por supuesto, la parte correctiva que se encuentra prevista en la legislación. Sin embargo, la correcta aplicación de la vertiente preventiva, aunada a una conciencia social recta y honrada, elimina en la mayoría de los casos, la necesidad de recurrir a la vertiente punitiva o correctiva y, consecuentemente, a las sanciones económicas, corporales o morales que la acompañan.

Asimismo, existen dos líneas de acción interdependientes e interrelacionadas entre sí, para la aplicación del control y la evaluación dentro del Poder Ejecutivo.

- Control interno y
- Control externo.

El primero lo llevan a cabo directamente los titulares de las dependencias y entidades, para conocer el camino que lleva su gestión y los resultados que a través de ésta se han generado; es decir, aquellos controles que se efectúan en el interior de cada una de las dependencias y entidades públicas, por medio de los Organos Internos de Control, los cuales se encargan de vigilar la marcha financiera y administrativa, las adquisiciones, recursos humanos, recursos materiales entre otras.

El segundo, es el que realizan las dependencias globalizadoras sobre las demás dependencias y entidades. El control externo ha

estado fundamentalmente orientado, en la Administración Pública Mexicana, a la racionalización del gasto público, por lo cual cuenta con instrumentos como: El Presupuesto de Egresos y los Programas de Inversión-Financiamiento.

De ahí que las funciones generales de control y evaluación del Sector Público Federal se realicen, básicamente, por medio de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, las que forman una especie de núcleo de control y evaluación gubernamental.

Sin embargo, conviene advertir que las dos Secretarías de Estado mencionadas no son las únicas que tienen encomendadas tareas de control externo en México ya que, de una u otra manera, la mayoría de las dependencias centrales del Gobierno Federal ejercen distintos controles específicos sobre otras instituciones, bien cuando participan en los consejos directivos de diversos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, o cuando están facultadas para señalar políticas básicas, como sería el caso de los permisos de importación, por citar un ejemplo. Independientemente de las tareas globales y que en conjunto les corresponde llevar a cabo a las Secretarías antes citadas, cada una tiene asignaciones funcionales específicas que realizar y que son inherentes a su objetivo y, otras que las involucran en los distintos tipos y momentos del control y la evaluación de la actividad pública, así como en las distintas instancias de ésta.

1.1 SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), reformada el 21 de febrero de 1992, establece para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la atención de los siguientes asuntos:

- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- Dirigir la política monetaria y crediticia;
- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares del crédito;
- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría;

- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la administración pública federal;
- Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- Proyectar la planeación regional y coordinar las acciones que al efecto convenga el Ejecutivo Federal, y
- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. (18)

En el caso de esta Secretaría, se aprecia que tiene una participación activa en las acciones de control y evaluación, ya que su intervención en la normatividad, vigilancia, control y valoración de las funciones desarrolladas por las demás secretarías, por las paraestatales y los gobiernos de los

estados en el cumplimiento de sus programas y la utilización de sus presupuestos, es periódica y permanente, aunque en el caso de los gobiernos locales no lo hace directamente, sino a través de las instancias estructurales y funcionales correspondientes en cada entidad federativa. Sin embargo, estas funciones atienden principalmente a la normatividad que los entes que conforman la Administración Pública Federal, deben observar para la elaboración, operación y aplicación de sus presupuestos y a los resultados derivados de su ejercicio presupuestal.

Es importante resaltar que la vigilancia que se ejerce sobre la aplicación de los presupuestos y los resultados que de éstas acciones emanan atienden en esencia a los aspectos cuantitativos de la gestión, es decir, a la operación y registro contable de los recursos y sus productos, pudiendo éstos ser, materiales, financieros y sociales.

La evaluación de los resultados se desarrolla entonces, comparándolos con las metas previstas en la planeación; tanto a nivel institucional como en los niveles sectorial estatal, regional, multiregional y global.

Resalta por su importancia, la función que se refiere a la elaboración de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, ya que esta es la forma en que el Ejecutivo Federal informa al H. Congreso de la Unión, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, sobre el comportamiento de las finanzas públicas en un ejercicio dado; esa cuenta pública es la que sirve de base al Poder Legislativo, para revisar y evaluar las acciones de gobierno y la utilización de los recursos federales.

De esta manera, la Secretaría de Hacienda interviene en las actividades de control y evaluación, en el aspecto monetario del desempeño gubernamental, ya que planea, dirige y controla la política monetaria y crediticia que requiere la administración

pública para lograr los objetivos nacionales, es decir, que sus funciones de control y evaluación están presentes a lo largo de todo el proceso macroadministrativo, principalmente en el aspecto monetario y financiero.

Por otro lado, coordina y controla como dependencia coordinadora de sector, las actividades de las paraestatales que fungen como intermediarios financieros. En este caso su actuación es la de conductora de esas entidades en su conjunto, hacia las metas y objetivos nacionales.

Así, la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el proceso gubernamental de control y evaluación, es importante, no obstante, no es suficiente, ya que las acciones de gobierno no pueden valorarse únicamente en un sentido cuantitativo, sobre todo si se considera que muchas de ellas no producen resultados ni cuatificables, ni homogéneos, o bien, la simple cuantificación de éstos no dice nada o no aporta elementos suficientes para emitir juicios de valor, que dentro del ámbito de la Administración Pública Federal sean indicativos para consolidar información confiable y sustancial del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en la planeación.

1.2 SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), reformada el 21 de febrero de 1992, establece para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la atención de los siguientes asuntos:

- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal.

- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los

objetivos contenidos en sus programas:

- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad;
- Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- Opinar sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;
- Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a

ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

- Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerido el resultado de tales intervenciones;

- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las Leyes y Reglamentos;

- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;

- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar y;

- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos. (19)

De esta manera la Ley de Planeación en su artículo 18 nos señala lo siguiente: "La Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas".

En el caso de esta Secretaría, se puede observar que todas las funciones que le han sido asignadas están dirigidas hacia la inspección, fiscalización, vigilancia, verificación, control y evaluación de las actividades que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además, tiene atribuciones para constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan conforme a las leyes. Esto último recae en la vertiente punitiva del control global.

La evaluación que realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es distinta y complementaria a la que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que ésta última interviene en el aspecto contable y financiero y, la participación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el contexto del sistema de control y evaluación gubernamental, comprende además aspectos cualitativos de la gestión pública.

La tarea de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, va más allá de la estricta revisión cuantitativa de los presupuestos o del logro de metas. Su actuación está encaminada a identificar elementos de índole cualitativa y, particularmente, preventiva, que no siempre es fácil obtener del control y evaluación presupuestales.

Así, el desarrollo de las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, inmersas en el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, involucra todas las instancias y etapas del proceso administrativo.

1.2.1 ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

Como se menciona al inicio del apartado anterior, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene la responsabilidad de coordinar e instrumentar un Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental, que promueva las bases para lograr el mejor funcionamiento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, propicie el manejo racional de los recursos públicos y combata la corrupción en su sentido más amplio.

Uno de los instrumentos que componen dicho sistema son los Organos Internos de Control, que están presentes en aquellas dependencias y entidades que por la magnitud, complejidad y volumen de operaciones, impiden que su titular pueda mantener un contacto permanente con todas las áreas que las integran, razón por la cual cuentan con un órgano que los auxilia en la verificación, examen y evaluación de las operaciones y sistemas de control y les informa sobre el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se están alcanzando las metas y objetivos.

En lo que a control respecta y específicamente en lo que corresponde a los Organos Internos de Control, los cambios se han realizado con el fin de fortalecer la actuación fiscalizadora que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación realiza en las dependencias y entidades, por medio, entre otros aspectos, del apoyo que brinden los Delegados y Comisarios de Contraloría a dichos órganos, y la supervisión más estrecha en el cumplimiento de sus programas, además de que se busca la integración de grupos más especializados para el desarrollo de la función de auditoría interna gubernamental.

Esta acción, se ha orientado a concretar el propósito de alcanzar a corto plazo, una sólida cobertura de control en todas las instancias de decisión administrativa dentro de una marco

homogéneo e integral, que rompa con esquemas tradicionales de control casuístico y con el carácter fragmentario y aislado de esta función en el aparato administrativo público.

Los órganos internos de control y evaluación son, principalmente, las auditorías internas, las contralorías internas y como instancia de conducción estratégica, en el caso de las entidades, están los órganos de gobierno, que pueden ser Consejos de Administración, Asambleas de Accionistas, etc.; en la mayoría de los casos, los órganos de gobierno cuentan con comités o subcomités técnicos especializados que les apoyan en los distintos ámbitos de conducción institucional.

Estas instancias de control y evaluación, se coordinan también con las dependencias globalizadoras, particularmente con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para aplicar al interior de cada entidad o dependencia las normas y lineamientos de control y evaluación establecidos por esa secretaría y constituir así, sistemas internos de autoevaluación.

Los sistemas de autoevaluación, por un lado, tienden a disminuir la sobrerregulación en que se encontraban operando las dependencias y entidades y, por el otro, simplifican los canales de la información para evaluación que es proporcionada a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esto permite, tanto a las dependencias como a las entidades, desenvolverse en un marco de plena autonomía de gestión.

En este contexto, la acción de los comisarios y delegados en las entidades paraestatales y dependencias centrales, ha buscado que éstas en estricto cumplimiento de sus responsabilidades, evalúen la eficacia, eficiencia y efectividad de sus acciones, la congruencia y consistencia de las mismas con el plan y los programas sectoriales correspondientes, así como el manejo de

los recursos financieros, humanos y de otro tipo, bajo su cuidado.

Al respecto, han propiciado la identificación de indicadores, criterios y parámetros de evaluación; el establecimiento de unidades responsables para la evaluación; los resultados que deben producir y la periodicidad de los mismos, entre otras cuestiones.

Todo ello, con el fin de que cada unidad de la Administración Pública Federal cuente con sistemas adecuados que le permitan evaluar el desarrollo de sus propias acciones.

1.2.1.1. UNIDADES DE CONTRALORIA INTERNA

Las Unidades de Contraloría Interna son órganos de apoyo a la función directiva de una dependencia, que en coordinación con los Delegados de Contraloría revisan y evalúan el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales y proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones.

Estas unidades realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y cuentan con el apoyo y asesoría de los Delegados de Contraloría para la interpretación y aplicación de dicho marco normativo.

Con el fin de lograr la objetividad e imparcialidad en los juicios que las Unidades de Contraloría Interna emitan, deberán mantener independencia sobre el desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza serán sujetas a su vigilancia y fiscalización, por lo que no deberán realizar directamente funciones operativas.

Las Unidades de Contraloría Interna funcionalmente dependen de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyo representante es el Delegado de Contraloría, razón por la cual las funciones que les correspondan deben realizarlas en coordinación con éste último, ya que será quien los apoye y asesore en el cumplimiento de sus atribuciones.

Dadas las características de las funciones que realizan, las Unidades de Contraloría Interna deben vigilar y promover la buena marcha de todas las operaciones de la dependencia, por lo que su ámbito de actuación se extiende a la totalidad de las áreas, sistemas, recursos y actividades que la integran. Sin embargo no es factible que en una sola intervención pueda abarcarse la totalidad de operaciones, por lo cual la Unidad de Contraloría Interna deberá, en coordinación con el Delegado, precisar las condiciones y naturaleza específicas de la dependencia, para en función a ello, seleccionar los aspectos a revisar y la orientación que dará a sus auditorías.

Con el objeto de que se constituyan en órganos efectivos de apoyo a la función directiva y en virtud de que uno de los aspectos fundamentales para la modernización de la administración pública es el fortalecimiento de la capacidad rectora de las dependencias resulta de gran ayuda la coordinación que se efectúe con el Delegado de Contraloría, hecho que propicia el mejor conocimiento de las operaciones realizadas y el mejor desarrollo de las funciones que corresponden a las Unidades de Contraloría.

Las Unidades de Contraloría Interna tienen asignados los siguientes objetivos:

- Apoyar a la función directiva en sus esfuerzos por promover el mejoramiento de la gestión de la dependencia.

- Promover que en la ejecución de sus programas y en el ejercicio de su presupuesto las dependencias se ajusten a las disposiciones, normas y lineamientos que regulan su funcionamiento y se eviten desviaciones y dispendios.
- Vigilar que las operaciones de la dependencia se realicen en apego a los programas, políticas, leyes, reglamentos y procedimientos a que se encuentra sujeta.
- Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros se lleve a cabo en términos de economía, eficiencia y eficacia y con apego al marco legal vigente.
- Realizar la evaluación de la gestión de la dependencia y promover la autoevaluación en el interior de cada una de las áreas que la integran.
- Promover la existencia de adecuados controles internos que coadyuven a la protección de los recursos, la obtención de información suficiente, oportuna y confiable, la promoción de la eficiencia operacional y el apego a las leyes, normas y políticas en vigor.
- Proponer recomendaciones tendientes a aprovechar las oportunidades de mejora o a corregir deficiencias y desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones y realizar la acción de seguimiento correspondiente.
- Prevenir y combatir la corrupción, entendida ésta en su sentido más amplio, es decir deshonestidad, negligencia, ineficiencia o incapacidad de los servidores públicos de la dependencia.

Cabe destacar que en el cumplimiento de los objetivos asignados

a las Unidades de Contraloría Interna, será de gran ayuda la presencia del Delegado de Contraloría, quien además de constituirse en un apoyo fundamental a dicha Unidad por su vasta experiencia en el ramo, será quien evalúe la forma en que estos objetivos son alcanzados.

El cumplimiento de las atribuciones conferidas a la Unidad de Contraloría Interna, se hará en coordinación con el Delegado de Contraloría. Estas atribuciones son:

- Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales, normas y lineamientos que regulen el funcionamiento de la dependencia.

- Apoyar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la expedición e instrumentación de normas para regular el control, fiscalización y evaluación gubernamental.

- Realizar auditorías a las áreas que componen la dependencia y proponer recomendaciones para la promoción de la eficiencia operacional.

- Evaluar la forma en que se dá cumplimiento a los planes, programas y presupuestos y sugerir la implantación de medidas tendientes a lograr una autoevaluación permanente en cada una de sus áreas.

- Recibir y atender las quejas y denuncias que presenten los particulares respecto de la actuación y decisiones de los servidores públicos de la dependencia, así como aquellas derivadas de convenios y contratos firmados por la federación con personas físicas o morales.

Someter al acuerdo del Secretario las resoluciones de los recursos que interpongan los servidores públicos de la

dependencia y de las entidades coordinadas, respecto de resoluciones que impongan sanciones administrativas, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Derivado de las atribuciones genéricas antes enunciadas, corresponderá a la Unidad de Contraloría Interna de la Dependencia, la ejecución de las siguientes funciones específicas:

EVALUACION Y CONTROL

- Evaluar cuantitativa y cualitativamente, el avance de los programas a cargo de la Dependencia y las acciones realizadas, conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Propiciar el establecimiento y adopción de mecanismos de autoevaluación en cada una de las unidades administrativas que integran la Dependencia.
- Integrar el Programa Anual de Control y Auditoría, de conformidad a las normas establecidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Diseñar e implantar el Sistema Integrado de Control de la Dependencia y expedir los lineamientos complementarios que se requieran para su operación con base en los que para tal efecto expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Vigilar que los Sistemas de Información, Registro y Control de la Dependencia generen información oportuna y veraz.
- Verificar que en la Dependencia existan y funcionen adecuadamente sistemas de control, evaluando su suficiencia y efectividad en la protección de los recursos, en la obtención de

información, en la adhesión a las políticas dictadas para regular y orientar el funcionamiento de la Dependencia y en general, en la promoción de la eficiencia.

- Vigilar la instrumentación de las medidas preventivas y correctivas derivadas de las revisiones realizadas.

SUPERVISION Y AUDITORIA

- Realizar las auditorías previstas en el Programa Anual, elaborar y presentar los informes correspondientes, con base en los lineamientos establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y los específicos que se soliciten.

- Vigilar que los recursos se utilicen conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y cumpliendo con las disposiciones legales aplicables.

- Levantar las actas administrativas y los pliegos de responsabilidades que procedan.

- Notificar las responsabilidades identificadas en las auditorías y proceder en su caso.

- Aplicar las sanciones procedentes conforme a la normatividad aplicable.

QUEJAS Y DENUNCIAS

- Atender las quejas y denuncias y dar seguimiento al desahogo de ellas practicando las investigaciones que se requieran para esclarecer totalmente los hechos.

- Llevar el registro y control de las quejas y denuncias.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- Orientar e informar a los particulares y servidores públicos que presenten quejas y denuncias, sobre su trámite y desahogo.
- Fincar las responsabilidades correspondientes conforme a la normatividad aplicable.
- Turnar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los asuntos que le competan conforme a la Ley.
- Turnar a la autoridad competente los hechos que impliquen responsabilidad penal, notificando a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

CAPITULO IV

**PARTICIPACION DE LOS COMISARIOS Y DELEGADOS DENTRO DEL SISTEMA
DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL**

**PARTICIPACION DE LOS COMISARIOS Y DELEGADOS DENTRO DEL SISTEMA
DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL**

1. CONCEPTO

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia responsable del diseño y operación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, ha delineado una estrategia que permite insertar el desarrollo de todas sus acciones en dos grandes vertientes, a saber:

- La modernización de la Administración Pública Federal y la atención al ciudadano, y
- El Control y la Evaluación Gubernamental.

La presencia de los Delegados y Comisarios de la Contraloría y la realización adecuada de sus funciones contribuyen directamente al mejor desarrollo del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, ya que está bajo su responsabilidad la promoción y concertación de las acciones y medidas que resultan procedentes para fortalecer dicho sistema, en cada una de las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal, así como la inducción de mayores niveles de eficiencia, productividad y honestidad en el quehacer gubernamental.

Con la nueva dimensión que se les otorga a las funciones de los Delegados y Comisarios, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación refuerza su presencia institucional tanto en el sector central como en el paraestatal, vigoriza el enfoque eminentemente preventivo del control y la evaluación, y contribuye a que los altos niveles de decisión en las Dependencias y Entidades orienten sus respectivas áreas de responsabilidad hacia la modernización, la eficiencia y la productividad.

Sin menoscabo de las facultades y atribuciones que diversos ordenamientos otorgan a otras instancias de esta Secretaría, se ha depositado en los Delegados y Comisarios la autoridad para que, con un enfoque de complementariedad y articulación de esfuerzos, funjan como coordinadores funcionales de los Organos Internos de Control de las Dependencias y Entidades, promuevan y concerten acciones de simplificación administrativa y participen activamente en la evaluación de la gestión pública.

El Delegado de Contraloría es el Representante del titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ante una o varias Dependencias del Ejecutivo Federal y su misión fundamental es la de promover y apoyar las acciones y programas que se establezcan para modernizar la Administración Pública Federal y para propiciar una eficiente atención al ciudadano así como el procurar el mejor desarrollo del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

El Comisario de Contraloría es una figura jurídica que norma y guía su actuación de acuerdo a los fines y políticas del Estado y a lineamientos del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental y, en consecuencia, al compromiso político que establece su carácter de servidor público.

Por definición legal, los Comisarios Públicos actúan fundamentalmente en los órganos de gobierno de las entidades, estableciendo relaciones de coordinación con los diferentes niveles administrativos de las empresas y de la coordinadora de sector.

Para llevar a cabo el cumplimiento de sus funciones, se ha establecido una coordinación y colaboración con los integrantes de los órganos de gobierno, con los titulares y otras instancias administrativas de las entidades y con las autoridades de la dependencia coordinadora de sector.

La actuación de la Secretaría de la Contraloría por conducto de los Comisarios, se complementa con la designación y labor de los Delegados, quienes vigilan el uso que las Dependencias del Ejecutivo Federal dan al patrimonio público y a la proposición de medidas para mejorar su desempeño.

2. MARCO LEGAL

La actuación de los Comisarios y Delegados dentro de la función de control y evaluación gubernamental está fundamentada básicamente en el marco de la planeación nacional (ver capítulo II), además dicha actuación se encuentra sustentada principalmente, en las siguientes disposiciones jurídicas:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32, en el cual se destaca lo siguiente:

"Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

Opinar sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades;

Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad."

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales menciona lo siguiente:

Artículo 60: "El órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Los comisarios públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la ley. Para el cumplimiento de las funciones citadas el órgano de gobierno y el director general deberán proporcionar la información que soliciten los comisarios públicos."

Artículo 63: "Las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

en los términos de los precedentes artículos de esta ley."

El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala:

Artículo 29: "El órgano de vigilancia de las entidades paraestatales estará integrado por un comisario propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes asistirán con voz pero sin voto a las reuniones ordinarias y extraordinarias del órgano de gobierno. Asimismo, podrán asistir a las sesiones de los comités y subcomités técnicos especializados."

Artículo 32: "Tanto el órgano de gobierno como el titular de la entidad deberán proporcionar oportunamente a los comisarios públicos la información y documentación que requieran para el debido cumplimiento de sus funciones"

Artículo 33: "Los comisarios públicos, sin perjuicio de la intervención que al respecto corresponda a otras áreas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, podrán realizar visitas a las entidades en que hubiesen sido designados, con el propósito de verificar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades a cargo de ellas, y en su caso, promover las acciones correspondientes para corregir las deficiencias y omisiones en que hubieren incurrido las mismas. Los titulares de las entidades otorgarán a los comisarios públicos las facilidades que requieran para el adecuado cumplimiento de estas tareas."

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 7 indica: "Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público."

Asimismo, es importante señalar en general los ordenamientos

siguientes:

La Ley General de Sociedades Mercantiles, en su artículo 166.
El decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en su artículo 22.

El acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal incluidas las sociedades nacionales de crédito, fideicomisos y fondos de fomento, en ejercicio de las atribuciones y funciones que les competen, deberán adoptar las medidas que permitan el aprovechamiento integral y óptimo de los recursos, infraestructura, equipos, bienes y materiales de oficina de que disponen.

Los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal en su artículo 18.

Por otra parte, existen algunas entidades que, en los términos de los artículos 4 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se regulan por su legislación específica, por lo que la responsabilidad de los Comisarios Públicos se sujetará a las funciones que en cada caso prevén las leyes respectivas.

3. OBJETIVOS

La evaluación de la gestión pública valora el impacto de las acciones ejecutadas por la Administración Pública Federal en el logro de las prioridades, objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales. Valora también la eficacia y la eficiencia en la utilización de los recursos asignados y en el uso de instrumentos de política alternativos.

El objetivo principal de la evaluación consiste en aportar elementos de juicio para el control y seguimiento del cumplimiento de los objetivos y políticas gubernamentales, así como inducir de manera permanente, mejoras y apoyos a la gestión pública.

La responsabilidad de la evaluación de la gestión pública se realiza en dos ámbitos; la primera instancia en que ésta se desempeña, son las propias Entidades y Dependencias en las que sus órganos internos encargados de ello, se aplican a la denominada autoevaluación. Esta etapa permite a las propias instituciones de la Administración Pública, detectar y corregir sus fallas sin requerir, necesariamente, la intervención directa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En segundo término, la responsabilidad de la evaluación de la gestión pública recae directamente en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que, a través de los Comisarios y Delegados, que como uno de los instrumentos de control y evaluación realiza en el ámbito del sector público la valoración de las acciones gubernamentales.

Los resultados de la evaluación de la gestión pública deben coadyuvar a:

- Un mejor desempeño de las entidades de la Administración Pública, en términos de resultados y de recursos utilizados;
- Una agilización y simplificación en las relaciones de la Administración Pública con el público en general y entre diversas instancias internas;
- Una mejor selección de los instrumentos utilizados por el gobierno para el logro de sus fines;
- Y, en términos generales, un desempeño transparente, efectivo y eficiente de los distintos niveles de la Administración Pública.

En el marco de las vertientes de acción definidas para la conducción del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, los Delegados de Contraloría en las Dependencias del Ejecutivo Federal promoverán la modernización administrativa y la atención a la ciudadanía con criterios de eficiencia, honestidad y productividad y serán los coordinadores funcionales de los Organos Internos de Control de las Dependencias para asegurar la efectividad del Control y de la evaluación de la gestión pública vigorizando su enfoque eminentemente preventivo y de productividad.

Los objetivos para la actuación de los Delegados son los siguientes:

- Promover y apoyar la integración, instrumentación, aplicación y consolidación del Sistema de Control y Evaluación de la Administración Pública Federal Centralizada.
- Promover la modernización administrativa y la atención a la ciudadanía, bajo criterios de eficiencia, simplificación, productividad y honestidad.

- Contribuir al adecuado desempeño del Organó Interno de Control, y promover la optimización de los trabajos de estos Organos mediante su coordinación funcional.

- Promover la prevención y combate a la corrupción en sus diferentes manifestaciones.

Por lo que respecta a la actuación de los Comisarios, se pueden mencionar los objetivos siguientes:

- Promover y apoyar la integración, instrumentación, aplicación y consolidación del Sistema de Control y Evaluación de la Administración Pública Federal Paraestatal.

- Promover el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública y de los Programas Sectoriales o Regionales aplicables.

- Vigilar de manera particular el cumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento.

- Vigilar el interés patrimonial del Estado en las Entidades, evitando desviaciones legales o presupuestales para garantizar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

4. ATRIBUCIONES

De conformidad con el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (20), en su artículo 30 los Comisarios Públicos vigilarán y evaluarán la operación de las entidades paraestatales y tendrán las siguientes atribuciones:

-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como de las reglamentarias, administrativas y de política general y sectorial que emita el Ejecutivo Federal o sus dependencias en relación con las entidades paraestatales;

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos relativos al sistema de control y evaluación gubernamental;

- Vigilar la instrumentación y funcionamiento de los sistemas de programación-presupuestación de las entidades paraestatales;

- Vigilar que las entidades paraestatales conduzcan sus actividades conforme al programa sectorial correspondiente, así como que cumplan con lo previsto en el programa institucional;

- Promover y vigilar que las entidades establezcan indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, financieros y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño;

- Con base en las autoevaluaciones de las entidades opinar sobre su desempeño general. La opinión respectiva deberá presentarse por escrito al órgano de gobierno y abarcará los siguientes aspectos:

- a) Integración y funcionamiento del órgano de gobierno;
- b) Situación operativa y financiera de la entidad;
- c) Integración de programas y presupuestos;

- d) Cumplimiento de la normatividad y políticas generales, sectoriales e institucionales;
- e) Cumplimiento de los convenios de desempeño;
- f) Contenido y suficiencia del informe señalando, en su caso, las posibles omisiones;
- g) Formulación de las recomendaciones procedentes, y
- h) Los demás que se consideren necesarios;

- Evaluar aspectos específicos de las entidades paraestatales y hacer las recomendaciones procedentes;

- Vigilar y dar seguimiento a los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales; fungir como representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ante las dependencias, entidades e instancias que intervengan en estos procesos. Requerir a las instancias involucradas la información necesaria para el cumplimiento de las funciones a su cargo, así como recomendar las medidas que procedan tendientes a promover la conclusión de los procesos con estricto apego a las disposiciones aplicables;

- Verificar la debida integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades;

- Vigilar que las entidades proporcionen, con la oportunidad y periodicidad que se señale, la información que requiera el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos;

- Solicitar y verificar que se incluyan en el orden del día de las sesiones de los órganos de gobierno de las entidades, los asuntos que consideren necesarios;

- Rendir anualmente al órgano de gobierno o, en su caso, a la asamblea de accionistas, un informe sobre los estados

financieros, con base en el dictamen de los auditores externos,
y

- Las demás inherentes a su función y las que les señale expresamente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el ámbito de su competencia.

Por su parte, los Delegados de Contraloría tendrán las siguientes atribuciones:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como de las reglamentarias, administrativas y de política general y sectorial que emita el Ejecutivo Federal o sus dependencias.

- Representar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ante las dependencias, de conformidad con los lineamientos que aquella determine.

- Coordinar las funciones del Organismo Interno de Control de la Dependencia y requerir de éste los trabajos y la información que se consideren necesarias para orientar y mejorar las acciones de control, auditoría, evaluación y quejas y denuncias.

- Participar en la definición de medidas correctivas y preventivas derivadas de los procesos de evaluación y de control.

- Vigilar a través del Organismo Interno de Control que las Unidades Administrativas de la Dependencia implanten las medidas preventivas y correctivas que se consideren procedentes para mejorar el funcionamiento del control interno y la operación, así como la utilización óptima de los recursos.

- Coordinar y participar en los trabajos de evaluación de la gestión pública y requerir a través de los Organismos Internos de Control que las Unidades Administrativas realicen el proceso de

autoevaluación conforme a lo acordado, de conformidad a las normas y lineamientos que para tal efecto expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Participar y dar seguimiento al programa de simplificación administrativa, así como a cualquier otro programa general o específico que instituya la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Las demás que expresamente les señale la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

5. FUNCIONES

FUNCIONES DEL COMISARIO PUBLICO

Los Comisarios forman parte del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, ya que, de acuerdo con las diversas disposiciones del derecho público y privado, deben promover el mejoramiento de la gestión pública y vigilar el adecuado uso y administración del patrimonio nacional.

En este ámbito, el mejoramiento de la gestión pública implica que el Comisario, de acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento, promueva el proceso de autoevaluación como eje de la evaluación gubernamental y, en los términos de esta normatividad, realice sus propias evaluaciones para brindar elementos de juicio independientes y complementarios.

Los Comisarios deben promover entre otras actividades, la realización adecuada de los planes, programas y presupuestos, la eficacia y eficiencia de las entidades, la debida integración y funcionamiento de los órganos de gobierno y demás instancias administrativas, el mejoramiento de la coordinación de indicadores de gestión en las entidades y el cumplimiento de las políticas gubernamentales en general.

Además, los Comisarios Públicos deberán vigilar y promover la adecuada aplicación del marco jurídico que regula la gestión en el cumplimiento de los compromisos derivados de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

Los Comisarios, además de su contacto sistemático y cercano con las entidades, actúan en los organos de gobierno de las mismas, estableciendo relaciones de coordinación con los diferentes niveles administrativos de éstas y con los sectores a los que se

encuentran adscritas. Asimismo, participan en los grupos de trabajo de los gabinetes especializados y comisiones intersecretariales, y en otras instancias de la Administración Pública, realizando análisis, estudios y brindando elementos de juicio y propuestas para el mejoramiento de la gestión pública.

Las funciones específicas de los Comisarios pueden ser divididas en dos grandes rubros, aquéllas referidas a su actuación ante las entidades paraestatales y, aquellas referidas a la propia Secretaría de la Contraloría.

Frente a las paraestatales, los Comisarios concentran su acción en:

- Participar en las sesiones de los Organos de Gobierno.
- Evaluar el apego a la normatividad en la definición de los programas y en las decisiones de los Organos de Gobierno.
- Vigilar y evaluar el cumplimiento de las políticas gubernamentales.
- Vigilar y evaluar el apego y cumplimiento del presupuesto y de las políticas contables y financieras.
- Vigilar y evaluar el funcionamiento de los Organos de Gobierno respecto a su integración, periodicidad y ejecutividad, así como de los Comités y Subcomités Técnicos Especializados que de ellos emanan. (Ejemplo: el Comité de Control y Auditoría).
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por los Organos de Gobierno.
- Promover la creación de mecanismos de coordinación inter e intrasectorial que faciliten la gestión de las paraestatales.

- Analizar y evaluar los sistemas y procedimientos de las entidades para promover simplificaciones que los hagan más fáciles y expeditos.
- Vigilar que la entidad cuente con una clara definición de programas y objetivos aprobados por su Organismo de Gobierno.
- Promover propuestas de mejora de la gestión de las entidades.
- Presentar ante el Organismo de Gobierno con la periodicidad indicada, dictámenes o informes de evaluación, según corresponda.
- Realizar visitas técnicas a las entidades.
- Promover y concertar el establecimiento de indicadores de gestión que faciliten la apreciación y seguimiento sobre el desempeño de las entidades.
- Promover la aplicación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.
- En general, representar a la Secretaría de la Contraloría ante los Organismos de Gobierno y las diferentes instancias administrativas de las entidades.

En relación a la Secretaría, los Comisarios, entre otros, deben:

- Presentar anualmente un programa de trabajo conforme a la normatividad emitida al respecto.
- Analizar y evaluar la congruencia de los programas de las entidades en relación a las políticas y programas gubernamentales.

- Sugerir nuevos esquemas de sectorización de las entidades.
- Evaluar los mecanismos y niveles de vinculación sectorial de las entidades.
- Proponer alternativas para mejorar la gestión de las entidades.
- Elaborar los reportes e informes de evaluación que les sean requeridos.
- Proponer y llevar a cabo acciones de tipo intercomisarial que coadyuven al cumplimiento de las políticas o programas gubernamentales.
- Contribuir a los informes que sobre aspectos de la gestión pública deba presentar la Secretaría.

Para llevar a cabo el cumplimiento de sus funciones, los Comisarios han establecido un estrecho marco de coordinación y colaboración con los miembros de los órganos de gobierno, los titulares y demás instancias administrativas de las entidades y las autoridades de la Dependencia Coordinadora de Sector.

FUNCIONES DEL DELEGADO DE CONTRALORIA

Los Delegados deben desempeñarse como medio de enlace básico en la regulación, planeación, organización y coordinación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la Administración Pública Centralizada, mediante quien la Unidad de Contraloría Interna recibirá las políticas, programas, normas, lineamientos y procedimientos que para los efectos conducentes emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; asimismo fungir como coordinadores funcionales para requerir de las Unidades de Contraloría Interna la instrumentación de normas

complementarias para asegurar el control y garantizar la oportuna y eficiente ejecución de los programas de trabajo y elaboración de los informes periódicos y especiales en materia de control interno.

Además, los Delegados deberán proponer y operar mecanismos de relación ágiles y eficientes entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Oficinas Mayores de las Dependencias.

Las funciones específicas de los Delegados pueden ser divididas en los rubros siguientes:

DE LA VIGILANCIA DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE CONTRALORIA INTERNA

- Vigilar y evaluar el estricto cumplimiento del Programa de Trabajo Anual de Control y Auditoría de las Dependencias y de los programas especiales que se instauren durante el ejercicio.

DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

- Impulsar las acciones de simplificación de los sistemas y procedimientos de la Administración Pública Federal, así como la desregulación a través de acciones y medidas permanentes y participativas.

DE PROMOCION

Los Delegados se constituirán ante las Dependencias como promotores de:

- El incremento de la productividad institucional, apoyando el mejoramiento de la gestión pública;

- La autoevaluación, participativa y permanente, como base fundamental de la evaluación gubernamental;
- La modernización y cumplimiento estricto de las normas para el control, uso, aprovechamiento y utilización racional de los bienes y recursos de la nación;
- La prevención y combate a la corrupción a través del fiel cumplimiento, aplicación e instrumentación de normas y acciones preventivas para tal efecto o bien del establecimiento de medidas con tales propósitos.

DE APOYO Y ASESORIA

- Apoyar y asesorar a las Unidades de Contraloría Interna en el adecuado cumplimiento de sus funciones y en la interpretación y aplicación de las políticas, programas, normas y acciones especiales que sobre la materia determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y;
- Realizar periódica y casuísticamente reportes de observaciones, recomendaciones y aportaciones sobre la gestión directiva, administrativa y operativa de la Dependencia y sobre el diagnóstico de problemas o eventos, que le sean encomendados para su seguimiento y evaluación. Para estos efectos, los Delegados se apoyarán en los informes de autoevaluación, en investigaciones y análisis específicos y en información objetiva.

6. ORGANIZACION INTERNA

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación desarrolla sus tareas mediante una estructura organizativa que comprende: el Secretario de Estado; dos Subsecretarías denominadas A y B; la Oficialía Mayor; la Dirección General Jurídica; y la Unidad de Comunicación Social.

La Subsecretaría A, está conformada a su vez, por cuatro direcciones generales, que son: de Responsabilidades y Situación Patrimonial; de Operación Regional; de Simplificación Administrativa y de Contraloría Social.

La Subsecretaría B, comprende tres direcciones generales que son: de Control y Evaluación de la Gestión Pública; de Auditorías Externas y de Auditoría Gubernamental.

La Oficialía Mayor, tiene bajo su responsabilidad a la Dirección General de Administración. Además de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigila la gestión de otras Secretarías de Estado y de los organismos o entidades paraestatales, ella misma es vigilada y evaluada en su actuación directamente por el Presidente de la República, a través de una Contraloría Interna, que también está integrada a la estructura de la Secretaría.

Por la importante función que llevan a cabo, los Comisarios y Delegados dependen directamente del C. Secretario de la Contraloría, tal como lo señala el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (21), en su artículo 22 "Los Comisarios o sus equivalentes en la Administración Pública Paraestatal y los Delegados de Contraloría en la Administración Pública Centralizada deberán informar directamente al Secretario de la Contraloría General de la Federación sobre el resultado de sus operaciones y programas

de trabajo".

Sin embargo en la realización de sus actividades cotidianas, los Comisarios y Delegados reciben el apoyo directo de la Subsecretaría "B", la cual según el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene en este sentido, entre otras, las siguientes atribuciones (22):

- Proponer las bases y lineamientos para que el Secretario designe a los Comisarios o sus equivalentes en las entidades de la Administración Pública Federal; así como a los Delegados de Contraloría de las dependencias; elaborar y mantener permanentemente actualizados los catálogos de designaciones respectivos, así como establecer las bases y criterios para la elaboración de los reportes que presenten los propios Comisarios y Delegados;

- Proponer las bases generales que deben observar los programas de trabajo de los Comisarios o sus equivalentes, las que deberán contener entre otros aspectos, lo relativo a la fiscalización de los procesos de desincorporación de entidades paraestatales, así como las relativas a los programas de trabajo de los Delegados de Contraloría; integrar, dar seguimiento y evaluar dichos programas; comunicar e instruir a las áreas responsables de la Secretaría sobre las acciones prioritarias propuestas a los Comisarios o sus equivalentes por los Coordinadores Sectoriales, los Organos de Gobierno y los Titulares de las entidades, así como sobre las propuestas presentadas a los Delegados de Contraloría por los Titulares de las dependencias, e integrar las propuestas de los Comisarios y Delegados para adecuar y mejorar la normatividad y el desempeño de las dependencias y entidades;

- Establecer, en coordinación con los Comisarios, Delegados y las unidades administrativas competentes de la Secretaría, los

criterios básicos que permitan evaluar la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; efectuar en coordinación con las propias unidades administrativas, los informes de evaluación global de la gestión pública, y realizar con la participación que corresponda a los Comisarios y a los Delegados de Contraloría la evaluación sectorial;

- Coordinar y proporcionar la asesoría y el apoyo técnico que en materia de control, fiscalización y evaluación requieran los Comisarios, Delegados y las unidades administrativas de la Secretaría, así como los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Integrar los informes que formulen los Comisarios o sus equivalentes y los Delegados de Contraloría a efecto de que se transmitan al Titular de la Secretaría.

La Subsecretaría "B" de Contraloría en el Sector Público actúa en tres aspectos principales:

- Normatividad para la actuación de los Comisarios y Delegados y control de gestión de sus programas de trabajo.
- Apoyos directos para la realización de las funciones de los Comisarios y Delegados.
- Integración de aportes de Comisarios y Delegados para Gabinetes y Comisiones Intersecretariales, así como para la integración de informes globales de evaluación.

La Subsecretaría "B" tiene la responsabilidad de transmitir la normatividad y lineamientos que deben guiar la actuación de los Comisarios y Delegados. Se procura así que, sin obstaculizar la gestión individual de cada Comisario y Delegado, ésta se lleve a cabo bajo criterios y disposiciones uniformes que hagan general los tipos de aportes y apoyos de estos servidores al sector

central y paraestatal. En este sentido, corresponde también a la Subsecretaría "B" llevar el seguimiento de los programas de trabajo de los Comisarios y Delegados y evaluar su gestión en función de los objetivos de las políticas gubernamentales y de la Secretaría.

La organización de Comisarios y Delegados está diseñada para garantizar un amplio nivel de autonomía en su gestión de manera a hacerlo más eficiente. Sin embargo, la Subsecretaría "B", como estructura funcional de tipo horizontal, concentra el otorgamiento de apoyos de diversa índole que coadyuvan para la realización de las tareas del Comisario y Delegado.

Estos apoyos consisten en aspectos como sistemas de información, documentación y archivo, asesoría legal, contable y financiera, estudios sobre aspectos o programas específicos, sectoriales o intersectoriales, que sirvan como marco de referencia para la actuación de los Comisarios y Delegados; identificación y aplicación de criterios e indicadores de evaluación y análisis de estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, entre varios más.

Por último, la Subsecretaría "B" cumple con dos tareas adicionales. Primero, con base en los aportes de los Comisarios y Delegados integra la información que la Secretaría presenta ante los Gabinetes especializados a las Comisiones Intersecretariales y que ha sido de utilidad como elemento de juicio para promover decisiones. Segundo, también a partir de los informes de los Comisarios y Delegados y previo análisis de los mismos, elabora informes de evaluación.

Informes que, agregados sobre aspectos específicos, sectoriales o globales de la gestión pública pueden ser transmitidos al C. Presidente de la República o, en su caso, a los responsables que corresponda.

La organización para la actuación de los Comisarios y Delegados se basa en las siguientes condiciones básicas:

- Que toda dependencia y entidad paraestatal cuente con un Comisario o Delegado;
- Que se aseguren visiones de conjunto sobre agrupamiento de entidades con objetivos afines;
- Que se contribuya a la racionalización del sector paraestatal y;
- Que se optimicen los recursos presupuestales asignados para estos instrumentos del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Actualmente, los Comisarios están agrupados en función de conjuntos paraestatales afines. Al frente de cada grupo de Comisarios encargados de la vigilancia y evaluación de un sector o subsector en especial, está un Comisario Propietario, quien es apoyado por uno o más Comisarios Suplentes, de acuerdo al número o importancia de las paraestatales. En general, los Comisarios se coordinan con el Delegado designado para la Coordinadora Sectorial que corresponda y en algunos casos, la designación del Comisario Propietario y Delegado recae en la misma persona con el fin de facilitar el logro de una visión integral del sector correspondiente.

Las funciones de control y evaluación de la gestión, desarrolladas por Comisarios y Delegados, rebasan el ámbito individual de las entidades para incluir a las ramas, sectores, aspectos de índole intersectorial, o bien, situaciones problemáticas que involucran a dos o más entidades de diversos sectores. Esta variante de sus funciones requiere de la instrumentación de acciones colegiadas intercomisariales.

Para maximizar y coordinar los esfuerzos realizados por cada Comisario y Delegado, en función de los objetivos y políticas

intersectoriales, así como para agilizar al máximo la realización de las acciones colegiadas entre Comisarios de subsectores o sectores diversos, están instrumentados los Foros Internos de Comisarios y Delegados (FIC), que se constituyen en mecanismos de coordinación intercomisarial y tienen como objetivo fortalecer, tanto la figura, como las funciones y la integración activa de estos servidores públicos y los esfuerzos coordinados de las distintas instituciones de la Administración Pública.

Estos foros se integran en grupos de Comisarios y Delegados distribuidos conforme a sus áreas de competencia en función de las necesidades de la Secretaría. Los grupos en que están organizados los foros son Agropecuario, Pesca y Abasto; Financiero; Industrial y de Comercio Exterior; Energía y Minas; Servicios e Infraestructura y; Educación y Comunicación Social; ésta clasificación hace posible lograr que las actividades que desarrollan los Comisarios y Delegados tengan una cobertura prácticamente global del sector central y paraestatal.

Cada foro está integrado por los Comisarios y Delegados de las áreas de competencia del mismo y por las instancias administrativas correspondientes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

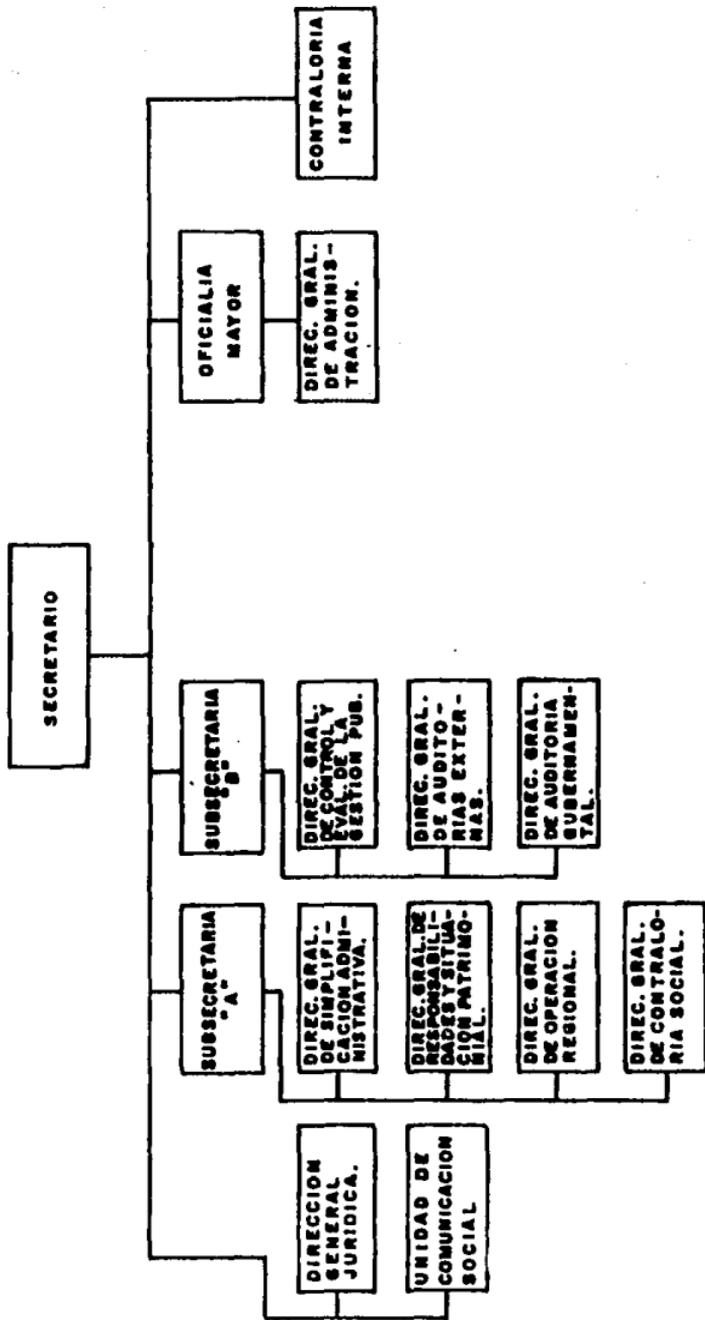
Estos foros tienen un carácter permanente, ya que son una instancia de discusión y de coordinación de acciones y sus resultados tienen características propositivas.

Del funcionamiento de estos mecanismos emanan resultados importantes como los informes subsectoriales de evaluación y los informes sectoriales, así como indicadores de gestión y propuestas de mejora para los mismos niveles, derivados de las acciones coordinadas de Comisarios y Delegados.

Además, se ha establecido la concertación de acciones y propuestas de naturaleza similar, para apoyar la toma de decisiones en los gabinetes y comisiones intersecretariales.

Un aspecto de gran importancia de estos foros, es el relativo a la homogeneización de enfoques y criterios para la evaluación de la gestión, así como para la coordinación de las actividades del conjunto de Comisarios y Delegados, bajo una estrategia común.

6.1 SECRETARIA DE LA CONTRALORIA
 GENERAL DE LA FEDERACION.
 DIAGRAMA DE ORGANIZACION.
 FUENTE: MANUAL DE ORGANIZACION - 1993.



7. AMBITO DE ACTUACION

Las funciones de control y evaluación que realizan los Comisarios y los Delegados en la Administración Pública Federal, se enmarcan fundamentalmente en el contexto preventivo del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, a través de la participación activa en las dependencias y entidades como un apoyo al control que el Ejecutivo Federal requiere tener sobre sus acciones de gobierno, acciones que involucran la operación cotidiana de las entidades, tanto administrativa, como productiva; la coordinación con las instancias superiores que norman su funcionamiento, así como el apego de todas ellas a las políticas gubernamentales y las prioridades nacionales y sectoriales que les competen.

Las labores de Comisarios y Delegados se desarrollan en el marco de una estrecha coordinación y colaboración con los integrantes de los órganos de gobierno, con los titulares de las entidades y con las autoridades de la coordinadora de sector, en un ambiente de pleno respeto a las responsabilidades e instancias de decisión establecidas.

Debe destacarse que la labor de los Comisarios y Delegados se ha complementado con la desarrollada por las auditorías externas, las auditorías gubernamentales y las actividades de las contralorías internas de las dependencias y entidades, principalmente.

Por definición legal, los Comisarios de Contraloría actúan ante los Organos de Gobierno de las entidades y establecen relaciones de coordinación con los diferentes niveles administrativos de las entidades y de la coordinación de Sector, así como con los miembros de los mencionados Organos de Gobierno.

Los Comisarios de Contraloría están presentes en los Consejos de

Administración, Comités Técnicos, Juntas Directivas o cualquier otra denominación con que se identifique al Organismo de Gobierno de las empresas mercantiles, fideicomisos, organismos descentralizados u organismos desconcentrados que en conjunto conforman la administración pública paraestatal.

Los organismos de gobierno representan las instancias de decisión sobre los planes, objetivos, estrategias, presupuestos y políticas operativas de las entidades. Son responsables de impulsar mejores esquemas de sectorización y racionalización de la Administración Pública y, entre otros, de fortalecer la vinculación sectorial en los programas y presupuestos necesaria para el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

En el contexto de una Administración Pública más eficiente, es pues indispensable que los Organismos de Gobierno de las paraestatales se integren adecuadamente y funcionen con regularidad.

Los Comisarios deben vigilar que esto suceda y a través de su funcionamiento evaluar y apoyar la gestión de los responsables directos.

El Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, (23) basado en los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, ha definido acciones de los Comisarios no solo para promover el cumplimiento de los acuerdos emitidos por el C. Presidente de la República y que regulan tanto las relaciones del sector Paraestatal con el sector central como también establecen lineamientos en materia económica para las entidades paraestatales, sino para concentrar igualmente el esfuerzo en la existencia y funcionamiento de los Organismos de Gobierno.

7.1 ACTUACION EN LAS ENTIDADES Y DEPENDENCIAS

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación promueve y vigila que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal cumplan con la operación del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, para lo cual es muy importante que estas realicen su autoevaluación conforme lo establece, en el caso de las últimas, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento, siendo una de las funciones de los Comisarios de las Entidades el opinar sobre los informes que presentan los directores de las Entidades en el seno de los Organos de Gobierno. En este mismo sentido los Delegados de Dependencias participan en forma activa en estrecha coordinación con las Unidades de Contraloría Interna de las mismas.

La actuación cotidiana de Comisarios y Delegados, consiste en el análisis y evaluación de las actividades realizadas por los responsables de la instrumentación de las políticas de gobierno en los diferentes niveles y sectores de la Administración Pública.

Esta acción se desarrolla a través de un estrecho contacto de Comisarios y Delegados con los directivos del sector central y paraestatal, así como a través de su participación, con voz pero sin voto, en los diversos foros colegiados de discusión, análisis y decisión existentes.

Esta labor implica el pleno respeto a las instancias de decisión establecidas, así como la estricta sujeción de estos servidores públicos de Contraloría al marco legal que los rige.

El ámbito de actuación de los Comisarios es básicamente paraestatal y participan en los órganos de gobierno correspondientes. También actúan en los comités técnicos, grupos

de trabajo, comisiones, etc., que se consideran convenientes para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los Delegados por su parte, desarrollan su labor ante las dependencias centrales en permanente contacto con los responsables, participan en foros colegiados como los Comités Técnicos para la instrumentación del Plan (COTEIP) y grupos de trabajo de los gabinetes o de comisiones intersectoriales, relacionados con los sectores de su competencia.

La participación de los Comisarios en las sesiones de los órganos de gobierno y de los comités y subcomités técnicos, constituye una de sus principales actividades.

Además, tienen la obligación de emitir dictámenes y evaluaciones sobre la situación financiera y la gestión general de cada entidad, así como realizar las visitas técnicas que se hagan necesarias, y preparar los documentos y análisis que les sean requeridos.

Los Comisarios promueven a través de su participación en los órganos de gobierno, su adecuada integración y funcionamiento, con el fin de lograr una más eficiente gestión en las entidades.

Los Delegados participan en los comités específicos de cada dependencia o sector, además de trabajar en función de reuniones de trabajo con los titulares de las dependencias respectivas y algunas otras instancias administrativas de las mismas.

Debe destacarse que la designación de los Delegados y los Comisarios se mantiene en todo momento, bajo el criterio del máximo aprovechamiento del conocimiento y la experiencia de estos servidores públicos, que además, concuerda con la política gubernamental de racionalización del gasto del sector público; se buscan asegurar, con base en la experiencia y conocimiento

acerca del sector que se trate, la homogeneidad de criterios y perspectivas que en materia de evaluación de la gestión, recomendaciones y propuestas, se manejan hacia el interior de cada sector de la Administración Pública.

Es importante señalar que esta participación, no pierde en ningún momento su carácter preventivo y propositivo.

De esta manera cabe destacar como ya se ha mencionado con anterioridad, que dentro del Sistema de Vigilancia, Control y Evaluación del Sector Paraestatal, a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, definen las atribuciones y responsabilidades del Comisario Público, en su papel de órgano de vigilancia de las entidades paraestatales.

La acción de los Comisarios Públicos en el seno de los órganos de gobierno de la entidades paraestatales, está orientada a vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y normatividad aplicables, con criterios de racionalidad, productividad, eficiencia y economía en el uso del patrimonio público; evalúan su gestión; y presentan las sugerencias y recomendaciones que coadyuvan al mejoramiento de la entidad. De la misma forma, su labor se ha orientado al saneamiento de las finanzas públicas al cambio estructural y a la rehabilitación financiera.

Con base en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, y en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y con las aportaciones de los sectores social y privado, de las Secretarías coordinadoras de sector (24) y entidades paraestatales más representativas se elaboró, también en 1990, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. Este programa establece los lineamientos generales para la modernización del sector paraestatal, definiendo las

estrategias para que se promueva y estimule una labor de excelencia y su conducción se dé bajo criterios de eficacia y productividad.

Las acciones de reestructuración del sector paraestatal abarcan el proceso de desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias, la racionalización en el tamaño y funcionamiento de las entidades, el fortalecimiento de su operación, la adecuación de sus estatutos, conforme a lo señalado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, y el diseño y seguimiento de los indicadores de gestión que permiten evaluar el desempeño en términos de eficacia en el grado de cumplimiento de sus metas y programas, eficiencia en el uso de los recursos humanos y materiales, productividad alcanzada, y situación financiera.

En relación con los indicadores de gestión, se puede citar como ejemplo a las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Educación Pública, quienes en sus respectivos ámbitos de competencia y dentro del marco de la concertación de acciones que les permiten lograr el mejor cumplimiento de sus responsabilidades como dependencia globalizadora y coordinadora de sector, respectivamente, han elaborado un marco de referencia para la autoevaluación de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal y los Organos Desconcentrados sectorizados en el Sector Educativo.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en su calidad de coordinador del Subsector Ciencia y Tecnología, denominado Sistema SEP-CONACYT, el cual se constituye por 25 instituciones de investigación en las áreas de ciencias exactas y naturales, ciencias sociales y humanidades, desarrollo tecnológico y prestación de servicios. Dentro del contexto educativo y con el propósito de que los informes anual y semestral de las

instituciones que forman parte de este Sistema cuenten con un marco de referencia congruente, presenta los términos de referencia para la autoevaluación de las instituciones a sus órganos de gobierno.

Con el propósito de apreciar con mayor objetividad el desempeño de las instituciones del subsector ciencia y tecnología, se presenta el siguiente conjunto representativo de indicadores utilizados en la evaluación de la gestión de las mencionadas instituciones: (25)

EXCELENCIA CIENTIFICA Y TECNOLOGICA

Personal científico y tecnológico

Total de personal

Personal científico y tecnológico en el S.N.I. (Sist.Nal.de Inv.)

Personal científico y tecnológico

Candidatos en el S.N.I.

Personal científico y tecnológico

Personal científico y tecnológico que publicó con arbitraje

Personal científico y tecnológico

FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

Alumnos de licenciatura titulados en la institución

Alumnos atendidos de licenciatura

Alumnos de maestría graduados en la institución

Alumnos atendidos de maestría

Alumnos de doctorado graduados en la institución

Alumnos atendidos de doctorado

VINCULACION CON EL SECTOR PRODUCTIVO

Número de proyectos terminados

Número total de proyectos

Proyectos comercializados

Número de proyectos terminados

EFICIENCIA ADMINISTRATIVA (PROGRAMATICO-PRESUPUESTAL)

Gasto corriente administrativo ejercido

Gasto corriente total ejercido

Mandos medios y superiores

Total de personal

Personal administrativo y de apoyo

Total de personal

Ingresos propios

Ingresos totales

Egresos totales

Ingresos totales

Plazas ocupadas totales

Plazas autorizadas

Importe plazas ocupadas

Importe servicios personales

Presupuesto modificado

Presupuesto original

Presupuesto ejercido

Presupuesto modificado

Los indicadores cualitativos tienen como objeto fundamental aportar los elementos necesarios para formular juicios de valor que permitan comprender con mayor profundidad las peculiaridades y calidad de los resultados. Asimismo, deben constituirse en elemento de información básico para los integrantes de los respectivos órganos de gobierno y de vigilancia para posibilitar la obtención de aportaciones y recomendaciones con mayor contenido y profundidad para una adecuada gestión de la institución.

Estos indicadores deben tener como principio ampliar, precisar y aclarar la información que resulta de cada una de las correlaciones de los indicadores cuantitativos antes mencionados, en los casos que así lo requieran, por lo que la correspondencia entre unos y otros indicadores es fundamental.

Adicionalmente, los indicadores cualitativos pueden ser utilizados para aclarar y destacar la importancia y características de aquellos aspectos que no se contemplan dentro de los indicadores cuantitativos.

El fortalecimiento de la autonomía de gestión de las entidades se traduce en la toma de decisiones por parte de los órganos de gobierno, en asuntos que anteriormente se ubicaban en las dependencias, como es el caso de adquisiciones, obra pública, arrendamiento de inmuebles, modificaciones a la estructura organizacional y plantillas de personal, fijación de sueldos dentro de los parámetros establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e incentivos por incrementos en la productividad vinculados con programas de capacitación.

La adecuada integración de los órganos de gobierno de acuerdo a los lineamientos señalados en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, con servidores públicos de experiencia técnica y profesional, así como el cumplimiento de la periodicidad de sus sesiones, es un aspecto fundamental para una mejor administración paraestatal, orientada a incrementar la calidad de los bienes y servicios producidos mediante el aprovechamiento de los recursos existentes.

Otro aspecto de gran importancia que ha dado buenos resultados para el aumento de la eficiencia, eficacia y productividad de las entidades paraestatales, ha sido el establecimiento de los comités de control y auditoría, en los que la Secretaría participa activamente al promover el seguimiento de los asuntos acordados por los órganos de gobierno de dichas entidades, especialmente los relativos a la regularización de salvedades y la atención a las recomendaciones de los auditores externos y de los Comisarios Públicos del sector paraestatal.

Por ejemplo durante 1993, con el propósito de evaluar el

comportamiento del gasto público, y la gestión gubernamental, se llevaron a cabo 104 reuniones de evaluación con los titulares de dependencias y entidades, en las que se revisaron las desviaciones más relevantes y se establecieron compromisos para su solventación, así como para la instrumentación de las medidas preventivas pertinentes

En este período, la acción de los Comisarios Públicos en el seno de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, promovieron y vigilaron que estos se integren correctamente y sesionen regularmente, logrando avances significativos que revelan que casi el 100% de estas instancias se reúnen con la periodicidad establecida en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y el nivel jerárquico de sus integrantes cumple con lo dispuesto en su reglamento.

Asimismo, mediante la asistencia a 2,496 sesiones de órgano de gobierno, asambleas de accionistas, comités especializados y de control y auditoría, se vigiló entre otros aspectos, que en los órganos de gobierno se cumpliera con las disposiciones normativas y de política general, austeridad y disciplina presupuestales, en congruencia con los lineamientos contenidos en los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, según corresponda, y conforme a las necesidades y condiciones específicas de cada entidad. Asimismo, los comisarios públicos emitieron 247 opiniones de los dictámenes de los auditores externos sobre los estados financieros del sector paraestatal, en los cuales el 70% se presentó con opinión limpia, el 28% fue con salvedades, y únicamente en el 2% de los casos las opiniones fueron negativas o refirieron abstenciones de opinión.

Del total de sesiones antes mencionadas, se participó en 757 correspondientes a reuniones de Comités de Control y Auditoría, con el objeto de coadyuvar a la solventación de observaciones y

recomendaciones surgidas de las revisiones y auditorías en todas sus modalidades. De igual forma se realizaron 467 visitas de campo a las instalaciones de las entidades paraestatales, con el propósito de vigilar la correcta aplicación de los principales proyectos de inversión, verificar el adecuado manejo de los recursos públicos, y profundizar en el conocimiento de los problemas que por su relevancia ameritan un tratamiento en foros superiores.

En este sentido, se continuó promoviendo que los directores generales de las entidades paraestatales presentaran ante los órganos de gobierno informes de autoevaluación anuales y semestrales, con un sentido autocrítico y propositivo, que refleje el análisis de aspectos sustanciales, que permitan medir y calificar el grado de cumplimiento de los aspectos y metas fijadas en cada entidad y, en su caso, tomar los acuerdos necesarios para orientar las actividades al fortalecimiento de la administración paraestatal.

Los Comisarios Públicos presentaron a los órganos de gobierno 390 opiniones sobre los informes de autoevaluación, además de hacer del conocimiento de dichos órganos la opinión sobre el desempeño general de las entidades, incluyendo recomendaciones orientadas a mejorar su operación. El contenido evaluatorio de dichos informes tiene como fin apoyar la toma de decisiones estratégicas que pueden derivar de los mismos. Adicionalmente, se dió seguimiento a los acuerdos emanados de ese cuerpo colegiado para establecer medidas correctivas o de adecuación a programas. Dichas opiniones comprenden propuestas sobre aspectos fundamentales de las entidades, destacando entre otras, el establecimiento y seguimiento de indicadores de gestión que han servido de base para la evaluación de resultados y definición de compromisos; el fortalecimiento de mecanismos de programación-presupuestación; la racionalización del gasto y el cumplimiento de las medidas de austeridad; el control de calidad en productos

y servicios; la cancelación de proyectos no prioritarios; la reestructuración financiera y el incremento a la productividad.

7.2 ACTUACION EN GABINETES ESPECIALIZADOS Y COMISIONES INTERSECRETARIALES

La naturaleza de las funciones asignadas a la Secretaría de la Contraloría hace que desarrolle una participación permanente en los altos foros institucionales de coordinación intersectorial o de análisis y decisión sobre aspectos de la política económica y social del país. Tal es el caso de los Gabinetes de Economía, de Comercio Exterior, de Salud y Agropecuario, así como de la Comisión Gasto-Financiamiento y sus diversos grupos, de la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas o, entre otros, de los Comités Técnicos Instrumentadores del Plan Nacional de Desarrollo (COTEIP).

Los Comisarios y Delegados tienen un papel importante frente a estas instancias de decisión. Su conocimiento cualitativo sobre las entidades y las políticas sectoriales ha presentado un útil complemento para la toma de decisiones y para la definición de políticas por el conjunto de Dependencias que forman parte de los Gabinetes.

Igual situación se presenta en relación a la Comisión Gasto-Financiamiento o en la de Precios y Tarifas, al analizar y decidir sobre las ampliaciones presupuestales que requieren las entidades o sobre nuevas estructuras de precios y tarifas que permitan su saneamiento financiero en el contexto de mayores índices de productividad. Una vez más, los aportes imparciales de los Comisarios y Delegados en la apreciación de la situación de las entidades, han representado un elemento importante para definir situaciones complejas por naturaleza.

Por su parte, la presencia de los Comisarios y Delegados en los

Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan, ha sido útil para vigilar su funcionamiento como instrumentos operativos del Sistema Nacional de Planeación y para la programación y presupuestación de la Administración Pública, ha sido útil para vigilar la congruencia de las asignaciones presupuestales en función de la relación del Plan Nacional de Desarrollo con los programas de mediano plazo y con los programas operativos anuales de las dependencias y entidades del sector público. La congruencia de estas asignaciones es importante porque en ella se reflejan las posibilidades efectivas de cumplimiento de los objetivos y prioridades nacionales.

El Sistema de Control y Evaluación Gubernamental involucra necesariamente a todas las instancias y etapas del proceso administrativo y añade los aspectos relativos a los sistemas y procedimientos de la gestión pública.

8. PARTICIPACION EN EL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL

El Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, normado y coordinado por la SECOGEF, es operado por los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, (Ver capítulo III, punto 1.2.1.), los Comisarios Públicos del sector paraestatal, los Delegados de Contraloría en el Sector Central, la Auditoría Gubernamental, la Auditoría Externa y los contralores de los Estados para el manejo de los recursos federales.

En el marco del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la función de auditoría pública practicada a las dependencias y entidades, comprende la auditoría gubernamental y la auditoría externa.

La auditoría gubernamental puede ser realizada por la SECOGEF, mediante revisiones efectuadas bajo criterios de selectividad y profundidad, las cuales verifican y evalúan el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental, o por las contralorías internas de las dependencias y entidades paraestatales, con base en los programas de auditoría validados por la SECOGEF. También quedan comprendidas en este tipo de revisiones las efectuadas por las contralorías estatales, en apoyo, a la Federación, en lo correspondiente a los recursos federales aplicados en los Estados de la República.

La auditoría gubernamental busca, básicamente, reforzar los controles establecidos en el sector público para lograr un manejo más adecuado y racional de los recursos federales, con apego a los montos y calendarios establecidos y a las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestales, y con ajuste al número y tipo de plazas

autorizadas. Así, continúa avanzando significativamente, buscando consolidarse cada vez más como un instrumento, por una parte, de fiscalización de los ingresos y gastos del Estado y, por otra, de revisión del cumplimiento de los programas sustantivos del Ejecutivo Federal, de los objetivos institucionales, así como de las actividades en las que es susceptible promover eficiencia.

La auditoría gubernamental se lleva a cabo, entre otros, en los renglones de obra pública, adquisiciones, fondos y valores, servicios personales, procesos de entrega-recepción por cambio de titulares de unidades administrativas; además se practican auditorías a los rubros de ingresos y gastos, en renglones tales como: caja, cuentas por cobrar, ventas, viáticos, fondos de ahorro, costo de ventas y gastos médicos mayores, entre otros.

La Fiscalización también se lleva a cabo por auditores externos, quienes son designados por la Contraloría General de la Federación, la cual norma las líneas de acción y supervisa la calidad profesional de las actividades desarrolladas por los despachos de auditoría encargados de revisar el sector paraestatal; es así que a partir de 1983, se sigue esta política para seleccionar a los auditores externos que dictaminan, año con año, los estados financieros de las entidades paraestatales.

Por lo que respecta a las Contralorías Estatales, son Organos de apoyo a los Gobiernos de los Estados, tienen facultades para planear, organizar y coordinar el Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental y para emitir normas que regulen la operación y procedimientos de control de la Administración Pública Estatal, y en un esquema de corresponsabilidad ejercen en coordinación con la SECOGEF funciones de control, fiscalización y evaluación de los fondos federales transferidos a los Estados para realizar programas coordinados con el Gobierno Federal.

En esta vertiente regional de control y evaluación gubernamental, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación promueve las acciones coordinadas con los gobiernos de los estados, tendientes a consolidar los sistemas estatales y municipales de control, en el marco de una relación de amplia colaboración y pleno respeto a las soberanías, que se sustenta en los acuerdos de coordinación estados-federación, vigentes. Asimismo, propicia la formalización de acuerdos similares entre los gobiernos estatales y municipales. En este aspecto, se profundiza en las tareas de verificación y control realizadas conjuntamente con los órganos estatales de control, para asegurar el manejo escrupuloso de los recursos federales transferidos a las entidades federativas al amparo del Convenio de Desarrollo Social, realizándose una acuciosa revisión de los estados de origen y aplicación de dichos recursos.

Las Contralorías Estatales, tienen absoluta soberanía en los Estados y su dependencia orgánica y funcional es del Poder Ejecutivo. Se coordinan con la SECOGEF para ejercer funciones de control, fiscalización y evaluación relacionadas con el uso y destino final de los recursos federales.

Aun cuando no realizan funciones directas de auditoría pública, el campo natural de acción de los Comisarios y Delegados relacionado con tareas de vigilancia, los convierte en una instancia indirecta de dicha función.

La presencia de los Comisarios y Delegados contribuye directamente al mejor desarrollo del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, ya que recaen en su responsabilidad la promoción y concertación de las acciones y medidas que resultan procedentes para fortalecer dicho sistema, en cada una de las Dependencias y Entidades, así como la inducción de mayores niveles de eficiencia, productividad y honestidad en el quehacer gubernamental.

Cumpliendo tareas fundamentales de vigilancia, los Comisarios y Delegados vigorizan el enfoque eminentemente preventivo del control y la evaluación, y contribuyen a que los altos niveles de decisión orienten sus respectivas áreas de responsabilidad hacia la modernización, la eficiencia y la productividad.

Por lo antes expuesto se puede decir que la participación de los Comisarios y Delegados en el contexto del Sistema de Control y Evaluación, comprende fundamentalmente aspectos cualitativos y no cuantitativos de la gestión por lo que resulta complementaria de los llevados a cabo por otros instrumentos del sistema, como son las Auditorías Externas, las Auditorías Gubernamentales y las Contralorías Internas.

Así pues, la visión del Comisario va más allá que la estricta revisión cuantitativa de los presupuestos o del logro de las metas. Los resultados demuestran elementos de índole cualitativo y particularmente preventivo que no siempre es fácil inducir del solo control y evaluación presupuestal. Los Comisarios y Delegados cumplen las tareas antes mencionadas en dos niveles. Primero el referente a las entidades en lo individual y, segundo, a su agrupamiento por ramas o sectores.

A nivel de las entidades, el énfasis ha sido puesto en aspectos como el cumplimiento de la normatividad y la regularización en el funcionamiento de los Organos de Gobierno; en mejorar la calidad, suficiencia y oportunidad en el acopio y difusión de la información; en la difusión y cumplimiento de compromisos financieros o de reestructuración financiera; en la revisión y mejora de los sistemas internos de control; en la instalación de Comités de Adquisiciones, de auditoría y otros útiles para la gestión de la entidad y, en general, en el apego a los ordenamientos que comprende el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.

Los resultados de la participación de los Comisarios y Delegados se canaliza a través de dictámenes anuales en el caso de las empresas mercantiles y de informes de evaluación, para todas las entidades paraestatales. Los primeros son presentados ante las instancias correspondientes de las sociedades mercantiles y, los segundos ante la Secretaría de la Contraloría y cuando se considera necesario, a los Organos de Gobierno, a los titulares de las entidades o a las instancias de la Coordinadora de Sector.

En relación a los dictámenes ante las sociedades mercantiles, éstos se han concentrado en aspectos de la situación contable y financiera guardando congruencia con los emitidos por los Auditores Externos que, no obstante su carácter de instituciones privadas, conforme a las leyes en la materia han sido designados por la Secretaría y forman parte del Sistema de Control y Evaluación.

Por su parte, los Comisarios han presentando informes de evaluación y estudios técnicos referidos a entidades que por diferentes razones se les ha asignado prioridad en su vigilancia y seguimiento. De estos informes y estudios, gran parte han sido presentados indistintamente o en paralelo tanto a los Organos de Gobierno como a las Coordinadoras de Sector.

Por otra parte la organización de los Comisarios en torno a agrupamientos de entidades afines, ha permitido rebasar la óptica individual para lograr apreciaciones de conjunto sobre ramas o sectores que no solo agregan la información sino que facilitan niveles diferentes de evaluación de especial importancia para valorar la gestión pública actual y su perspectiva a mediano y largo plazo. Este tipo de evaluaciones a la vez que actualizan los objetivos de la política gubernamental, son útiles para identificar áreas y acciones prioritarias de coordinación intesectorial.

A nivel de las ramas o sectores, los aportes de los Comisarios y Delegados a la gestión se han concentrado en aspectos tales como la mayor transparencia y coordinación en las relaciones entre matrices y filiales y entre coordinadora de sector y paraestatales; simplificación de normatividad; mejoras en los sistemas sectoriales de promoción y presupuestación; coordinación y realización de acciones conjuntas entre entidades del mismo o diferentes sectores; aplicación de los lineamientos sectoriales para el funcionamiento de los Organos de Gobierno e impulsar los sistemas de control sectorial, entre varios aspectos más. En este sentido, los Comisarios y Delegados han producido evaluaciones sobre ramas o sectores de la Administración Pública Federal, de los que un número amplio han sido presentados ante las Dependencias Coordinadoras de Sector.

En adición a lo anterior, los Comisarios y Delegados cumplen una importante función en la difusión, ante las altas instancias de las Dependencias y Entidades, de las normas y lineamientos del Sistema de Control y Evaluación y a la vez que promueven, también vigilan su cumplimiento. En este sentido, las actividades de los Comisarios y Delegados han servido para impulsar el establecimiento de sistemas de autoevaluación en diversas instituciones del sector público, así como para la identificación y uso permanente de indicadores de gestión y evaluación que hagan del sistema un proceso permanente.

Las actividades de estos servidores públicos producen así importantes aportes al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Aportes que se presentan como indispensables para los Informes Globales de Evaluación que la Secretaría debe elaborar para el titular del Poder Ejecutivo Federal y que son base que realimenta las primeras fases del proceso administrativo. Son informes que, a través de sus propuestas, apoyan mejoras en la gestión pública y fortalecen el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

9. MODERNIZACION DEL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL

La actuación de los Delegados y Comisarios en la Administración Pública Federal, producirán importantes resultados para que, en el contexto del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, las dependencias y entidades tengan, en el desarrollo de su gestión, un enfoque claro y oportunamente determinado del rumbo que deben llevar sus acciones.

Estas acciones buscan fortalecer la autonomía de gestión paraestatal, procurando eliminar la interferencia indeseable de instancias múltiples en la operación de las entidades; así, se logrará que los órganos de gobierno de las empresas paraestatales recobren su importancia en la toma de decisiones y en la conducción estratégica de éstas, evitando a su vez, excesos que una autonomía de gestión mal entendida pueda facilitar.

Esta labor producirá como resultado la identificación plena de los Comisarios con las entidades en el plano institucional, y con su gestión en el marco de los programas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, las políticas generales de gobierno y las políticas particulares sectoriales.

Con esta base, los Comisarios podrán identificar situaciones problemáticas en el ejercicio de las funciones de las paraestatales, prestando atención primordial al cumplimiento de sus programas, de manera que se puedan elaborar recomendaciones y propuestas encaminadas a mejorar las condiciones en el desempeño de las mismas y a lograr la solución de los problemas que enfrentan, ya sea interiores y propios de éstas, imputables a la dependencia coordinadora de sector o a un inadecuado funcionamiento de la Administración Pública en conjunto.

Cabe destacar que las medidas que para tales efectos toman los Comisarios, sólo tienen un carácter propositivo, de conformidad con el aspecto preventivo de su actuación y el respeto a las responsabilidades establecidas.

Los Delegados conseguirán resultados importantes, principalmente coadyuvando en la instrumentación de sistemas para el control, evaluación y vigilancia del uso del patrimonio público. Además, se constituirán en apoyos para que las dependencias detecten y corrijan con oportunidad las fallas en su funcionamiento, ya sea como tales o como coordinadoras de sector, siempre bajo el principio de respeto irrestricto a las instancias de decisión.

También son importantes, en términos del control y la evaluación, en todos los momentos del proceso administrativo y como realimentación del sistema, los resultados obtenidos a partir de la presencia y participación de los Delegados y Comisarios en los gabinetes especializados, comisiones intersecretariales y comités técnicos instrumentadores del Plan Nacional de Desarrollo (COTEIP).

La actuación de los Comisarios y Delegados en este tipo de foros aportará elementos que proporcionen desde una perspectiva distinta de las instancias responsables de las decisiones, serán complementarios y consustanciales con la visión de conjunto que en los foros se integra y contribuirán a la formulación de medidas estratégicas acordes con las necesidades del país.

El conjunto de las actividades desarrolladas por Comisarios y Delegados, permitirán que éstos conozcan y se identifiquen plenamente con la problemática de las entidades y dependencias, tanto en el ámbito institucional como en el sectorial, logrando así, que las recomendaciones y propuestas generadas por ellos se correspondan con los problemas y su solución.

Los resultados de las labores de los Comisarios se canalizan vía dictámenes anuales e informes de evaluación para todas las entidades paraestatales. Los destinatarios de los primeros son las asambleas de accionistas de las entidades y, de los segundos, los órganos de gobierno, los titulares de las entidades y las coordinadoras de sector.

En el caso de los Delegados, sus resultados se canalizan a través de informes de evaluación sectoriales, cuyo destinatario es el titular de la dependencia que corresponda.

En ambos casos, los informes de evaluación y los dictámenes constituyen documentos oficiales de esta Secretaría en tanto dependencia del Ejecutivo y responsable del control y evaluación de la Administración Pública.

Con el apoyo de los Comisarios se lograrán importantes resultados en la racionalización de los recursos públicos, mejores decisiones sobre proyectos a mediano y largo plazos y la integración de comités y/o subcomités especializados.

Es importante destacar también, que los Comisarios y Delegados participarán, cada uno en su ámbito de actuación, con sus evaluaciones, sus propuestas y recomendaciones y sus opiniones, en el proceso que el Ejecutivo Federal ha iniciado para apoyar a las empresas que por su importancia para el desarrollo económico del país, y la ordenada rectoría del Estado, así lo requieren y que por la situación económica nacional, están dañadas en su patrimonio y, consecuentemente, en su operación.

Las entidades que en este caso se tratan son, en términos generales, aquellas que en vías de incrementar la cobertura y calidad de sus servicios y su aportación económica y social para el desarrollo del país, o bien, que por constituir instrumentos para la canalización de subsidios y apoyos para la población ya

sea manteniendo sus precios reprimidos o por otras vías, vieron su situación operativa y financiera gravemente afectada por las variaciones que sufre el sistema económico nacional e internacional.

A tal efecto, el Ejecutivo Federal ha decidido apoyar a esas paraestatales en la superación de su problemática inmediata y fortalecerlas para que puedan seguir desarrollando sus actividades en un marco de menores presiones financieras y mayor corresponsabilidad económica y productiva.

Una forma en que se les ha apoyado ha sido a través de Convenios de Empresa que incluyen acciones del Gobierno Federal como la asunción de pasivos, revisión y ajuste de tarifas y, en algunos casos, mayores aportaciones según las necesidades. Mientras, por su parte, las entidades beneficiadas asumen compromisos firmes para elevar su productividad operativa, la cobertura y calidad de los servicios que prestan y, en su caso, los ingresos que generan.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el seno de la Comisión Gasto-Financiamiento, ha inducido la celebración de estos convenios, apoyándose en las aportaciones de Comisarios y Delegados como vigilantes del patrimonio público y concededores de la situación de las entidades y dependencias.

Por otra parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por conducto de los Comisarios y Delegados, aportará elementos importantes para agilizar la racionalización del sector paraestatal, ya que gracias al contacto estrecho que ellos tienen con las empresas del gobierno, proporcionarán importantes apoyos para la toma de decisiones en el proceso de liquidación, transferencia, fusión, etc., de las entidades que representan una carga para el presupuesto federal, por no estar relacionadas con las actividades prioritarias del Estado, no ser

costeables, para descentralizar las acciones gubernamentales, o simplemente, porque ya hubieran cumplido su cometido.

Es muy importante para la evaluación de las entidades paraestatales, tomar en cuenta la diferenciación entre las de servicio institucional y las empresas públicas propiamente dichas. Estas últimas deben cumplir con los fines que justifiquen su presencia en el ámbito estatal, sujetándose a criterios de rentabilidad y competitividad dentro de los mercados en que participan, buscando incrementar su productividad y su utilidad social; mientras que las de servicio institucional con carácter eminentemente social, deben desempeñarse distinguiendo su finalidad de los resultados de su operación y buscando la calidad y cobertura en la prestación de los servicios que demanda la población.

En lo que toca a la racionalización del gasto público, los Comisarios y Delegados obtendrán resultados considerables, ya que sus propuestas y recomendaciones para mejorar, simplificar o corregir la gestión de las entidades y dependencias, permitirán contar con elementos que apoyarán la realización de acciones tendientes a reducir o eliminar los gastos innecesarios, logrando así, ahorros importantes. Asimismo, pondrán particular énfasis en la vigilancia del apego estricto a las normas y lineamientos de austeridad por parte de entidades y dependencias.

En materia de política económica de empresa pública, los Comisarios y Delegados participarán activamente, cada uno en su ámbito de acción y siempre bajo el principio propositivo y preventivo de sus tareas.

Por otro lado, la inducción y vigilancia del diseño e instrumentación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, en cada una de las entidades y dependencias de la

Administración Pública Federal, es una de las principales responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Al respecto, la acción de Comisarios y Delegados se orientará a inducir y apoyar el establecimiento de sistemas y prácticas permanentes de autoevaluación en cada uno de los niveles de su competencia.

Así, dentro de las tareas de los Comisarios y Delegados, serán importantes las referentes a la difusión de normas y lineamientos del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, a la vez que promoverán y vigilarán su cumplimiento.

El desarrollo de estas actividades servirá para impulsar el establecimiento de sistemas de autoevaluación en diversas instituciones del sector público, así como el fortalecimiento de sistemas ya existentes.

Es muy importante resaltar los resultados específicos que han alcanzado los Comisarios en su actuación, ya que estos servidores públicos no solo han consolidado su carácter de vigilantes del uso del patrimonio público, sino que la autonomía de gestión que les dá el pertenecer a la Secretaría de la Contraloría, los ha convertido en eficaces e imparciales auxiliares de las administraciones de las paraestatales. Siempre bajo el principio del más absoluto respeto a las instancias formales de decisión, las evaluaciones propuestas y recomendaciones de los Comisarios han sido importantes apoyos para mejorar su gestión.

En este sentido, los Comisarios vigilan, evalúan y proponen o recomiendan pero no se corresponsabilizan con los titulares de las entidades o los Organos de Gobierno. Su labor es preventiva y objetiva, así como fundamentalmente respetuosa de la acción de

los responsables directos. Este contexto, ha hecho que por lo general, sus propuestas y recomendaciones sean aceptadas y generen decisiones que dan mayor eficiencia al desempeño de las entidades.

La gestión de los Comisarios vendrá a dar nuevo impulso a aquellos Organos que cumplieran sus funciones y también permitirá romper inercias y revitalizar el funcionamiento de aquéllos que no sesionan.

La labor de los Comisarios hará que los Organos de Gobierno de las paraestatales recobren su importancia en la toma de decisiones y en la conducción de las entidades, evitando excesos en las autonomías de gestión que se habían convertido en hechos comunes. Durante la gestión de la Secretaría de la Contraloría, un número considerable de Organos de Gobierno han regularizado sus sesiones y con ellas sus funciones o bien se han integrado y empezado a funcionar gracias a la promoción de los Comisarios.

Las funciones de los Comisarios requieren de un actualizado conocimiento sobre la problemática operativa, técnica, productiva y presupuestal de las entidades, así como sobre el entorno en el que se desenvuelven.

Los Comisarios cumplirán sus funciones de apoyo a la gestión de las entidades participando en sesiones de Organos de Gobierno y en sesiones de los Comités o Subcomités Técnicos Especializados que de ellos han emanado. La información proporcionada por estas reuniones así como por las múltiples sesiones de trabajo con los titulares y demás responsables de las entidades, se verán complementadas con visitas técnicas a las mismas. El conjunto de las actividades descritas permitirán una mejor comprensión de la problemática del sector paraestatal en sus niveles institucional y sectorial, que se verá reflejada en las propuestas de mejora que promoverán los Comisarios y puestas en marcha por los

responsables directos.

La función desarrollada por los Comisarios de Contraloría en el Sector Público, en materia de control preventivo y evaluación de la gestión pública, se está orientando fundamentalmente bajo un enfoque constructivo. Un enfoque cuyo objetivo primordial es identificar situaciones problemáticas en el ejercicio de las funciones y el cumplimiento de los programas de las entidades públicas, de manera tal que de su análisis, se puedan derivar propuestas y recomendaciones. Es decir, acciones correctivas o acciones preventivas tendientes a mejorar las condiciones de operación o la realización de las políticas sectoriales.

De esta forma, las evaluaciones que realizan los Comisarios son fundamentalmente de carácter propositivo. Sin restar importancia al análisis y evaluación de la gestión pasada, importa su experiencia en función del presente y del futuro. De ahí el carácter preventivo de los Comisarios. Sus evaluaciones tendrán como fin la formulación de recomendaciones que constituyan opciones y soluciones alternativas para apoyar la gestión de los responsables directos de las instituciones.

Los aspectos y temas a que se refieren tales propuestas van desde la necesidad y forma para una definición precisa de los programas y estrategias de las entidades, sobre aspectos legales y de resectorización administrativa así como a la venta, liquidación, fusión y reestructuración de entidades. Se refieren también al desempeño productivo, financiero, administrativo y económico-social y a las relaciones de coordinación entre entidades y dependencias así como, a la integración y funcionamiento de los Organos de Gobierno. Con el apoyo de los Comisarios se lograrán importantes ahorros en los recursos públicos; rentabilidad económica en varias entidades; decisión sobre proyectos a mediano y largo plazo; establecimiento de grupos de trabajo para el análisis de puntos específicos y

comités o subcomités especializados, entre muchos otros.

Entre las principales recomendaciones y propuestas formuladas por los Comisarios destacan aquellas que en el marco de los acuerdos de empresa pública y del Plan Nacional de Desarrollo tienen un particular significado para la mejor operación del Sector Paraestatal. Así, los temas cubiertos en dichas propuestas son inherentes a la gestión institucional, comprendiendo ésta lo relativo a la formulación y operación de planes y programas; apego a normas y lineamientos, mecanismos de control y gestión, sistemas y flujos de información, desconcentración y simplificación administrativa.

En materia de Organos de Gobierno, en aspectos relativos a su estructura, funcionamiento, sistemas y contenido de la información y seguimiento de acuerdos, se generarán recomendaciones y propuestas, que puedan contribuir a fortalecer su carácter de verdaderas instancias de decisión sobre el destino de las entidades.

En relación a los aspectos de productividad de las entidades, se identificarán y promoverán recomendaciones y propuestas, concernientes a la modernización de los procesos de trabajo, metas de productividad y gasto de capital, entre otros.

Sobre el tema de Reestructuración Financiera se propondrán medidas sobre precios y tarifas, presupuestos de inversión y de gasto corriente, así como de administración financiera de particular interés para el saneamiento de las finanzas públicas. Asimismo, se abarcarán en mayor o menor grado aspectos referentes al uso racional de las divisas y el cambio estructural de la economía.

La mayoría de estas recomendaciones y propuestas han sido y seguirán siendo presentadas tanto a las entidades y a sus

Organos de Gobierno como con frecuencia a las Coordinadoras Sectoriales. Dichas recomendaciones forman parte de los informes de evaluación elaborados por los Comisarios para la Secretaría de la Contraloría.

Por lo que respecta a las recomendaciones y propuestas emitidas a nivel sectorial y subsectorial la gran mayoría, atiende a los lineamientos y directrices contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, destacando de éstas las relativas a los señalamientos sobre mecanismos de operación, programas sectoriales, descentralización, simplificación administrativa y flujos de información, dentro del rubro principal de conducción sectorial.

En adición, aunque en menor grado, se han analizado y planteado importantes medidas en materia de coordinación intersectorial, orientadas tanto a programas institucionales, como a la adecuación de políticas y lineamientos a ese nivel.

Para lograr que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación dirija sus esfuerzos a fin de fortalecer y consolidar la modernización del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, y mantener a este Sistema como uno de los principales instrumentos para modernizar el ejercicio de la autoridad, ya que promueve el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores al servicio del Estado, fortalece los procedimientos de control y fiscalización del gasto público, e impulsa la eficiencia y productividad de la gestión gubernamental; como ya se ha mencionado, en esta tarea se han visto involucrados por medio del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, los Comisarios Públicos del Sector Paraestatal y Delegados de Contraloría en el Sector Central, los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Auditoría Gubernamental, la Auditoría Externa y las Contralorías Estatales; todo este

Sistema es normado y coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Con el fin de apoyar las acciones para mantener y mejorar la coordinación e integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, es necesaria la participación de los Comisarios y Delegados de una manera más directa en todo el Sistema. Es decir, que estos servidores públicos funcionen como ventanilla única del Sistema, lo cual se puede lograr de la siguiente manera:

La evaluación de la gestión pública se lleva a cabo primeramente en las propias Dependencias y Entidades, por medio de sus Organos Internos de Control encargados de la llamada autoevaluación, con lo cual se permite detectar y corregir anomalías, sin la intervención directa de algún otro instrumento del Sistema, como puede ser la auditoría gubernamental; pero la realidad nos señala que en múltiples ocasiones las fallas no son corregidas o no se informan a las instancias correspondientes, y esto debido a que los responsables de los Organos Internos de Control, tanto en las dependencias como en las entidades son nombrados en la mayoría de los casos por los titulares de las mismas, con el visto bueno de la Secretaría de la Contraloría, lo que dá como resultado que en situaciones críticas se actúe como juez y parte del mismo proceso por su adscripción directa a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por lo anterior, y con el propósito de fortalecer y consolidar la modernización del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, es muy importante que los Organos Internos de Control tengan una mayor dependencia no solo operacional, sino también administrativa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y concretamente de los Comisarios y Delegados, por ser estos servidores públicos los coordinadores

funcionales del trabajo desarrollado por dichos Organos. En este contexto, la actuación de los Comisarios y Delegados en las entidades paraestatales y dependencias centrales, buscarán que éstas en cumplimiento de sus responsabilidades, alcancen una mayor eficacia, eficiencia y efectividad en sus acciones, ya que los Organos Internos de Control tendrán más objetividad e imparcialidad en los juicios que emitan en todas aquellas actividades que por su naturaleza serán sujetas a su vigilancia y fiscalización con un enfoque preventivo y propositivo en apoyo a la función directiva, con lo cual se fortalecerá un aspecto fundamental para la modernización del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental en la Administración Pública.

Con esta nueva dimensión que se les otorgará a las funciones de los Delegados y Comisarios, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación reforzará su presencia institucional tanto en el sector central como en el paraestatal, vigorizará el enfoque eminentemente preventivo del control y la evaluación, y contribuirá a que los altos niveles de decisión en las Dependencias y Entidades orienten sus respectivas áreas de responsabilidad hacia la modernización, la eficiencia y la productividad.

Sin obstaculizar las facultades y atribuciones que diversos ordenamientos otorgan a otras instancias de esta Secretaría, se depositará en los Delegados y Comisarios la autoridad para que, con un enfoque de complementariedad y articulación de esfuerzos, funjan como coordinadores funcionales de los Organos Internos de Control de las Dependencias y Entidades con la adscripción directa a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, asimismo, promoverán y concertarán acciones de simplificación administrativa y participarán activamente en la evaluación de la gestión pública.

Las labores de Comisarios y Delegados; así como de los Organos

Internos de Control, se desarrollarán en el marco de una estrecha coordinación y colaboración con los integrantes de los órganos de gobierno, con los titulares de las entidades y con las autoridades de la coordinadora de sector, en un ambiente de pleno respeto a las responsabilidades e instancias de decisión establecidas.

Cabe destacar que la labor tanto de los Comisarios y Delegados como de los Organos Internos de Control se complementará con la desarrollada por las auditorías externas y las auditorías gubernamentales.

En segundo término, la responsabilidad de la evaluación de la gestión pública estará a cargo de la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación por medio de la auditoría pública practicada a las dependencias y entidades, la cual comprende la auditoría gubernamental y la auditoría externa.

La auditoría gubernamental buscará, entre otros aspectos, reforzar los controles establecidos para alcanzar un manejo más adecuado y racional de los recursos federales, con base a los montos y calendarios establecidos y con estricto apego a las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal. Estas revisiones se realizarán bajo criterios de selectividad y profundidad en estrecha coordinación con los Comisarios y Delegados; así como, con los Organos Internos de Control, de conformidad con sus programas de auditoría validados por la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por lo anterior se reforzarán los programas anuales de Control y Auditoría de las dependencias y entidades, y se evitará la duplicidad en las revisiones, asimismo, la auditoría gubernamental continuará consolidándose como un instrumento importante del Sistema de Control y Evaluación de la gestión

pública, mediante la función fiscalizadora de los ingresos y gastos del Estado y de la revisión del cumplimiento de programas sustantivos, así como de los objetivos sectoriales e institucionales.

De esta manera, la fiscalización también está a cargo de la auditoría externa, la cual es designada por la Contraloría General de la Federación; en donde se buscará una mayor participación de los Comisarios y Delegados en la política para designar a los auditores externos, quienes tienen entre otras funciones, la de emitir dictámenes y evaluaciones sobre la situación financiera de las entidades paraestatales.

Por lo que respecta a las Contralorías Estatales, como ya se mencionó con anterioridad, tienen absoluta soberanía en los Estados y su dependencia orgánica y funcional es del poder ejecutivo, por lo cual se buscará una mayor coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y por ende con los Comisarios y Delegados, con el fin de establecer y consolidar el Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, para ejercer funciones de control, fiscalización y evaluación relacionadas con el gasto federal coordinado con Estados y Municipios.

Como se puede apreciar, aunque los Comisarios y Delegados no realicen funciones directas de auditoría pública, su experiencia y relación en las áreas de vigilancia y control, de las dependencias y entidades los convierte en una instancia fundamental para el mejor desarrollo de dicha función.

De igual forma, es muy importante destacar que la participación de la Secretaría de la Contraloría a través de los Comisarios Públicos y Organos Internos de Control, promoverán de una manera más activa y directa el seguimiento de los asuntos acordados por los órganos de gobierno de las Entidades Paraestatales;

fomentará la instalación de Comités de Auditoría, Adquisiciones y otros necesarios para la gestión de la entidad y apoyará a la regularización de salvedades y atención a las recomendaciones de la Auditoría Pública. Con esto se fortalecerá la autonomía de gestión de las entidades, lo cual se traduce en la toma de decisiones por parte de los órganos de gobierno, en asuntos que se atendían en las dependencias, tales como: obra pública, arrendamiento de inmuebles, sueldos, entre otros.

Es así como la participación de los Comisarios y Delegados contribuirá al fortalecimiento del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; ya que recaerá bajo su responsabilidad de una manera directa, coordinar las funciones de los Organos Internos de Control de las Dependencias y Entidades; así como la estrecha coordinación y orientación de la auditoría pública, con lo cual se promocionarán y concertarán las acciones y medidas que resulten procedentes para apoyar dicho Sistema, sin perder el enfoque preventivo, o en su caso correctivo, para que los altos niveles de decisión tanto en las dependencias como en las entidades orienten sus respectivas áreas de responsabilidad hacia la modernización, la eficiencia, la productividad y la honestidad en el quehacer gubernamental.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Control y la Evaluación Gubernamental cumplen dos finalidades; comprobar que el aparato administrativo cumple las políticas de gobierno; y, asegurar que las operaciones administrativas se lleven al cabo dentro de un proceso correcto. Por lo anterior es importante el esfuerzo desarrollado en la concepción e implantación de los instrumentos que integran el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, mismos que le dan energía y dinamismo, además de tener un gran valor cualitativo en las etapas de control y evaluación del proceso administrativo, ya que proporcionan una cobertura extraordinaria; si se toma en cuenta que abarcan tanto la Administración Pública Central como la Paraestatal.

Como se pudo apreciar en el desarrollo de este trabajo, las funciones gubernamentales de control y evaluación están previstas y presentes a lo largo de todo el proceso administrativo público. Esas funciones se encuentran activas y actuantes en todas las etapas, desde la planeación en las paraestatales, hasta la planeación nacional para el desarrollo; desde la operación y ejecución del presupuesto de la paraestatal más pequeña, hasta la operación y ejecución del presupuesto de la Federación y; desde el control y la evaluación de cada programa y producto en una paraestatal, hasta el control y la evaluación global de la Administración Pública Federal.

Los problemas que implicaba tener un aparato que cubriera esa magnitud de acciones, pero evitando que el aparato alcanzara la misma magnitud, fueron superados, con la creación de las figuras de los Comisarios en las Entidades Paraestatales y los Delegados del Poder Ejecutivo en las Dependencias. En el marco de las vertientes de acción definidas para la conducción del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública los Delegados de las Dependencias del Ejecutivo Federal, promueven

la modernización administrativa y la atención a la ciudadanía con criterios de eficiencia, honestidad y productividad y son los coordinadores funcionales de los Organos Internos de Control de las Dependencias para asegurar la efectividad de control y de la evaluación de la gestión pública vigorizando un enfoque eminentemente preventivo y de productividad.

Por su parte, los Comisarios de las Entidades promueven la modernización bajo los postulados del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 y a través del Organismo de Gobierno de las Entidades, vigilan el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables (Tales como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, entre otras) con criterios de racionalidad, productividad, eficiencia y economía en el uso del patrimonio público, evaluando su gestión y presentando sus sugerencias y recomendaciones que coadyuvan al mejoramiento de la Entidad. De igual forma, su labor se ha orientado al saneamiento de las finanzas públicas, al cambio estructural y a la rehabilitación financiera.

Como se puede observar, la existencia de estos servidores públicos, complementada con la participación de los órganos internos de control de las dependencias y entidades; así como, la auditoría gubernamental, la auditoría externa y las contralorías estatales, aseguran al Ejecutivo Federal el conocimiento preciso y oportuno del rumbo que llevan las acciones nacionales en cada nivel de gobierno, lo que garantiza la realimentación permanente del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, facilitando en su caso y oportunidad, la toma de decisiones respecto a las medidas correctivas necesarias para mantener el camino hacia el logro de los objetivos del país.

Así, la concepción global del Sistema es adecuada, funcional y acorde con las disposiciones de racionalidad en el uso de los

recursos públicos.

Sin embargo, en los niveles más específicos y de detalle, se alcanzan a apreciar algunos vacíos, que de ser cubiertos, se considera fortalecerán más aun los beneficios que el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental aporta al buen desarrollo de la Administración Pública Federal.

En estos términos, se sugiere que si los Comisarios y Delegados tomaran una participación más activa y directa en el proceso de planeación-programación-presupuestación de las entidades y dependencias, se garantizarán juicios de valor que integrarán criterios, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable de la Planeación Nacional, como de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en tanto concedora de la gestión y posibilidades reales de las entidades y dependencias. Esto sin perder nunca el carácter propositivo de las acciones de los Comisarios y Delegados; así como, con estricto respeto a las instancias de decisión, como son la coordinadora sectorial respectiva y el titular de cada entidad, entre otros.

Por otro lado, si a la actividad de los Comisarios y Delegados se diera en función de propiciar mayor apoyo a las entidades y dependencias en la solución de sus problemas, a través de una asesoría más frecuente y directa, se logrará inducirlos a mejorar la instrumentación de sus planes y programas, evitando así, el desperdicio de recursos mientras retoman el camino y logrando que la actitud crítica con que necesariamente laboran los Comisarios y Delegados, tenga un fin más constructivo y se redunde en mayores beneficios y costos cada vez menores en la instrumentación de las políticas y el logro de los objetivos nacionales.

Si a ello se le complementara con la presentación de las

propuestas de los Comisarios y Delegados, invariablemente, a los titulares de las dependencias coordinadoras de sector, como responsables que son de la conducción sectorial de las entidades, se podrá lograr una mejor coordinación y una respuesta más institucionalizada para solucionar los problemas del sector paraestatal y se garantizarán los efectos inmediatos de la operación del Sistema y su activa retroalimentación.

Asimismo, es muy importante destacar que para la operación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, los Comisarios y Delegados se apoyan entre otros instrumentos, en la actuación de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades. Por lo cual es necesario para lograr una adecuada modernización del Sistema, que los Organos Internos de Control tengan una mayor dependencia operacional y administrativa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y por ende de los Comisarios y Delegados, con lo cual se evitará que estos Organos Internos funcionen en algunos momentos críticos como juez y parte del mismo proceso, por la adscripción directa a las Secretarías de Estado y Entidades Paraestatales.

En este contexto, la actuación de los Comisarios y Delegados se reforzará y complementará con su decidida participación en la planeación y coordinación de la auditoría gubernamental, así como de la auditoría externa, con lo que se ayudará de una manera más decidida y directa al desempeño de las actividades realizadas por los responsables de la instrumentación de las políticas de gobierno en los diferentes niveles y sectores de la Administración Pública.

Estas acciones permitirán apoyar la toma de decisiones en el ámbito de la política económica y social del país, para lograr en la mejor forma y con los mejores elementos técnicos, políticos y económicos los objetivos nacionales.

Por último podemos agregar, que el objetivo con el que fueron creadas las figuras de los Comisarios y Delegados, está justificada con base en el logro de los objetivos nacionales, plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera los Comisarios y Delegados como uno de los instrumentos más relevantes del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, se convertirán en importantes elementos de apoyo para modernizar la gestión, tanto de las Entidades Paraestatales como de las Dependencias Públicas, asimismo fortalecerán en un marco de mayor eficiencia, eficacia y transparencia las acciones del Ejecutivo Federal en la Administración Pública.

NOTAS

NOTAS

- (1) Diccionario de Política y Administración Pública. 1a. Edición. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, D.F. Página 308
- (2) Diccionario de Planificación Económica. Arturo Ortega Blake Editorial Trillas México, D.F., 2a. Edición 1989 Página 67
- (3) Boletín Lineamientos Generales sobre el Control. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Unidad de Comunicación Social, México, D.F. Página 11
- (4) Diccionario de Política y Administración Pública. 1a. Edición. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, D.F. Página 555
- (5) *Ibidem*, páginas 555 y 556
- (6) Emitida el 5 de febrero de 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa 86a. edición. México, D.F. 1991.
- (7) Artículo 89, Fracción I Constitucional.
- (8) Artículo 26, Constitucional.
- (9) Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.
- (10) Artículo 3º, Ley de Planeación.
- (11) Artículo 9º, Ley de Planeación.
- (12) "Plan Nacional de Desarrollo" 1983-1988.
Primera Edición: Mayo de 1983. S.P.P., página 117.
- (13) *Ibidem*, página 118-119.
- (14) *Ibidem*, página 170.
- (15) *Ibidem*, página 175.
- (16) *Ibidem*, página 176.
- (17) "Plan Nacional de Desarrollo" 1989-1994. Diario Oficial de la Federación. México, D.F., miércoles 31 de mayo de 1989.
Primera Sección página 63.
- (18) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial 21 de febrero de 1992, artículo 31.
- (19) *Ibidem*, artículo 32.

- (20) Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de enero de 1990.
- (21) Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 1989, artículo 22, párrafo segundo.
- (22) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993.
- (23) Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado "Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril de 1990.
- (24) Las Entidades Paraestatales se agrupan por sectores coordinados por las dependencias, de acuerdo a su actividad.
- (25) Términos de referencia para los informes de autoevaluación de las instituciones del Sistema SEP-CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, D.F. 1993.
Página 3.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa 88a. edición. México, D.F. 1991. 130 páginas.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. Primera edición mayo 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 31 de mayo de 1989.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A. 25ª edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
- Ley de Planeación. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A. 25ª edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A. 25ª edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A. 25ª edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
- Ley General de Deuda Pública. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A. 25ª edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A. 25ª edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
- Manual de Organización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Unidad de Comunicación Social 1991.
- Reglamento Interior de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A. 25ª edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa,

- S.A. 25° edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
- Revista de Administración Pública; Núm. 24, INAP, México, Enero-Abril 1973.
 - Revista de Administración Pública; Núm. 42, INAP, México, Abril-Junio 1980.
 - Revista de Administración Pública; Núm. 10, INAP, México.
 - Revista de Administración Pública; Núm. 54, INAP, Enero-Marzo 1983.
 - Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México. INAP, México 1983.
 - Revista de Ciencias Políticas y Sociales. Núm. 22, FCPS, UNAM.
 - Revista de Administración Pública; Núm. 44, INAP, Octubre-Diciembre 1980.
 - Revista de Administración Pública; Núm. 55-56, INAP, México, 1984.
 - Carrillo Castro, Alejandro/ García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Editorial Porrúa, México 1983.
 - Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A. 25° edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
 - Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A. 25° edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
 - Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A. 25° edición. México, D.F. 1991. 931 páginas.
 - Acuerdos de Coordinación, Federación-Estado. Secretaría de la Contraloría General de la Federación 1993.

- Acuerdos de Coordinación, Estado-Municipios. Secretaría de la Contraloría General de la Federación 1993.
- Diccionario de Política y Administración Pública. 1a. Edición. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, D.F.
- Diccionario de Planificación Económica. Arturo Ortega Blake Editorial Trillas México, D.F., 2a. Edición 1989.
- Términos de referencia para los informes de autoevaluación de las instituciones del Sistema SEP-CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología México, D.F. 1993. 22 páginas.