



**Universidad Nacional
Autónoma de México**

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES**



44
2ej

**ANALISIS DEL PROCESO DE MODERNIZACION
DE LAS FUNCIONES DE CONTROL EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

T E S I S A

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

**P R E S E N T A :
IRMA GUZMAN MALDONADO**

Asesor : Lic. Huberto Castillo González

MEXICO, D. F.
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatorias

A mi madre Virginia

Por sus consejos, enseñanzas y todos
sus esfuerzos para que culminara mi
formación profesional.

A mi esposo José Humberto

Por sus palabras de aliento, apoyo y
comprensión que me brindó en la
consecución de esta meta.

A mi hija Irma Tatiana

Por darme con su presencia la
alegría de vivir.

Agradecimientos

Al Lic. Manuel López Bernal

Con mi más profundo agradecimiento
por darme la oportunidad de desarrollarme
profesionalmente a su lado y compartir
conmigo su experiencia y conocimientos.

A mi asesor Lic. Huberto Castillo González

Por su valioso apoyo y orientación
en la elaboración de la presente.

A Martha Ramírez Servín

Por su invaluable colaboración
mecnográfica y profunda paciencia.

**ANALISIS DEL PROCESO DE MODERNIZACION
DE LAS FUNCIONES DE CONTROL EN
LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

INDICE

	Pág.
Introducción.	
Apartado I Las funciones de control y la Administración Pública	1
Apartado II Antecedentes históricos y evolución de las funciones de control en la administración centralizada y paraestatal.	16
Apartado III La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	34
Apartado IV Perspectivas y consideraciones para la modernización de las funciones de control	50
Conclusiones	60
Ordenamientos jurídicos sobre control	
Bibliografía	

Introducción

El reconocimiento de las funciones de control y evaluación como necesidad administrativa, su institucionalización y la existencia de un marco jurídico específico, imprimen un interés especial a su estudio. El control forma parte del proceso administrativo y se manifiesta mediante la vigilancia de los procedimientos, la fiscalización del gasto público, la supervisión de las actividades de registro y seguimiento de la información y la evaluación de los resultados de la gestión institucional con objeto de corregir oportunamente incongruencias e irregularidades programático presupuestales.

El presente ensayo esboza como propósito fundamental el análisis y evaluación de las funciones de control en la administración pública federal mexicana, a fin de estar en posibilidad de precisar la importancia de esta herramienta como un elemento con el que se alcanza mejores grados de eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

El primer apartado se refiere a la importancia del control en la administración pública, en el que se plantea la relevancia que tienen dichas funciones en el ámbito del sector centralizado y paraestatal y se examina la estructura de la administración pública federal, dado que ésta constituye el marco de actuación del control.

En el segundo apartado, en tanto, se realiza una breve semblanza sobre la evolución de los mecanismos de control, así como de las fases de depuración y perfeccionamiento que se han venido dando dentro de un proceso orientado

a mejorar el funcionamiento de los órganos de control y, consecuentemente, de la administración pública federal.

El tercer apartado se centra en el esfuerzo del gobierno por sistematizar las actividades de control mediante el establecimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que en 1995 cambió su denominación por la de Secretaría de Desarrollo Administrativo, y cómo este hecho generó serios cuestionamientos respecto a su importancia en el sector público y sobre la efectividad de su actuación.

En el último apartado se expone el planteamiento relativo a la reciente propuesta de instaurar el órgano colegiado de auditoría superior, con el que se busca superar los obstáculos y trabas presentadas en la materia. A éste se le concibe como un instrumento orientado a asuntos de carácter sustantivo, con el cual se pretende implantar un eficiente control. A partir del análisis de los temas tratados en los apartados anteriores y de manera complementaria se presenta la propuesta que en mi opinión expone los elementos más importantes para propiciar un cambio de actitud hacia los controles con el propósito de fortalecer su concepción, tratamiento e instrumentación y coadyuvar a la modernización y mejoramiento del aparato público. Lo anterior en virtud de que en la actualidad se manifiesta la necesidad de concebir a los órganos de control bajo un enfoque más profundo que se oriente hacia un tratamiento racional, integral y relevante. Con lo cual éstos cumplan con una verdadera labor de vigilancia correctiva que, fortalezca la toma de decisiones.

APARTADO I

Las funciones de control y la Administración Pública

En este apartado se plantean los aspectos teórico-conceptuales que constituyen el marco de actuación de los órganos de control del sector público. Para ello se procederá a definir los conceptos de control, Estado, Gobierno y Administración Pública. Así como precisar cual es la importancia que tiene esta herramienta administrativa en el ámbito gubernamental.

Es innegable la constante preocupación del sector público por desarrollar y mantener métodos que le permitan al Ejecutivo Federal estar informado sobre los resultados de los planes y programas que se instrumentan en el ámbito gubernamental.

En este sentido el estudio del control, adquiere singular importancia, éste ha sido objeto de diferentes y variadas acepciones, entre las que sobresalen aquellas que lo definen de manera simple como "un método para llevar a cabo una actividad, o bien el medio para lograr un fin y un fin en sí mismo" 1/.

El nuevo concepto de control adoptado en los medios gubernamentales, señala que "controlar es sinónimo de comprobar, inspeccionar, verificar; no de pérdida de la confianza" 2/.

1/ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Lineamientos Generales de Control, p. 3.

2/ López Bernal, Manuel, Política de control interno y ombudsman en la Procuraduría General de la República, versión estenográfica, p.13.
Por su parte el Instituto Mexicano de Contadores Públicos en el Boletín No. 5 apunta que el control "es el sistema por el cual se da efecto a la administración de una entidad económica y que tiene por objetivos principales, la obtención de información correcta y oportuna, la protección del activo de la empresa y la promoción de la eficiencia de operación".

Para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación "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/.

En el marco del ejercicio de la función pública este vocablo debe entenderse como un registro o verificación administrativa e incluso como una vigilancia o fiscalización.

El control es la actividad que ejerce un poder, órgano o servidor público, para comprobar el apego y observancia a la legalidad, que lleva implícito la medición de los resultados obtenidos en relación a las metas programadas.

De acuerdo a sus objetivos el control puede clasificarse de la manera siguiente:

Control de legalidad: hace referencia al grado en que se observan las leyes, reglamentos y otros ordenamientos jurídicos.

Control de gasto presupuestal: verifica el ejercicio del presupuesto ejercido.

Control aritmético: analiza la cuantificación monetaria de las operaciones.

3/ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *op.cit.*, p. 11.

Control de procedencia: su objetivo es evitar la desviación de recursos, ya que muestra que quien recibe un pago del organismo sea también el acreedor.

Control de disponibilidad o de saldos: asegura la existencia de fondos para hacer frente a obligaciones financieras.

Control de rendimientos: es el comparativo entre los diversos estándares o indicadores.

Control de eficiencia o de economía: mide el grado de eficiencia alcanzado en los procesos.

Control de políticas, planes y programas: determina el logro de los objetivos y metas establecidos.

Según el momento de su aplicación el control es catalogado como:

Previo o in-situ, éste se aplica antes de efectuar las acciones específicas.

Posterior o a-posteriori, se refiere a aquel que se aplica una vez realizadas las operaciones.

De acuerdo a la materia el control se clasifica en:

Financiero, se ejerce sobre los gastos, la evaluación presupuestaria y los estados financieros.

Operacional o administrativo, evalúa la eficiencia y eficacia de las operaciones.

Conforme a el órgano que lo aplica el control se clasifica en:

Interno, lo lleva a cabo la propia organización que efectúa acciones de revisión, se le conoce como autocontrol.

Externo, es ejercido por un órgano diferente o ajeno a la organización.

Los instrumentos y mecanismos de control se integran por: la dependencia globalizadora encargada del control, las normas reglamentarias en la materia, las propias contralorías internas de las dependencias y entidades, los comisarios, delegados, consejos y la auditoría interna y externa; que analizaremos a lo largo del presente ensayo.

Los medios de los que se valen los órganos que realizan funciones de control son:

- La fiscalización, que consiste en la vigilancia, seguimiento, supervisión y control de las actividades.
- La contabilidad, es el registro de las operaciones presupuestales y el análisis documental de las operaciones.
- La auditoría, consiste en la revisión detalladas de las operaciones financieras y administrativas.

Asimismo, se auxilia el control de diversas técnicas entre las que sobresalen: las gráficas de gantt; la técnica de trayectoria crítica, entre las que destacan el método de evaluación y revisión de programas METRA; la técnica PERT

(técnica de evaluación y revisión de programas); la técnica CPM (Método de la ruta crítica); la técnica RAMP (Programación de proyectos múltiples y asignación de recursos).

En cuanto a los fines que persigue el control gubernamental, resalta el de garantizar la eficiencia de la gestión, optimizar el manejo de los recursos, detectar y/o en su caso corregir desviaciones del quehacer público. Por ello éste es un instrumento administrativo que coadyuva al uso económico y eficiente de los recursos; la suficiencia, oportunidad y confiabilidad de la información; el apego a los planes, políticas, procedimientos, leyes y reglamentos; así como al cumplimiento de metas y objetivos institucionales. Con el cual se está en condiciones de determinar el grado de cumplimiento y oportunidad con que éstos se aplican. Dicha herramienta del Ejecutivo Federal, constituye el elemento con el que se pretende dar mayor congruencia a la gestión pública y a las políticas nacionales.

El control constituye el elemento que permite apreciar si los objetivos se han alcanzado. Es esencial en la planeación y operación de las funciones, ya que determina cualitativa y cuantitativamente la manera en que las áreas aplican y utilizan las disposiciones. De esta forma el control es el proceso para verificar qué tanto los medios como los resultados definidos concurren a la realización de los programas, considerando además el costo de los recursos (humanos, financieros y materiales), su productividad, disponibilidad y asignación. En consecuencia debe ser un instrumento preventivo y correctivo, que se anticipe a cualquier desviación.

Es evidente que la evolución de la administración pública y la complejidad de la gestión financiera de los gobiernos se ha ampliado a tal grado que los mecanismos establecidos para controlar el manejo de los fondos públicos cobra cada vez mayor importancia, ello ha propiciado que el control forme parte de las estructuras administrativas de los gobiernos modernos. Con fundamento en lo anterior el Ejecutivo Federal ejerce el control interno sobre la totalidad del aparato gubernamental, con el propósito de que la actividad administrativa del Estado, se realice en mejores condiciones de eficacia y eficiencia.

El **Estado** constituye una categoría histórica que ha evolucionado tanto en su concepción, planteamientos, métodos de análisis, como en las funciones que realiza. Se define al Estado como la manera en que la sociedad se organiza, política, jurídica y administrativamente; requiere de órganos de vigilancia para que se observen los principios del control y evaluación: legalidad, imparcialidad, honestidad y eficiencia. 4/ Su finalidad es preservar el equilibrio de las instituciones, con objeto de mantener el interés social; dichos fines constituyen los propósitos generales o metas a alcanzar que se traducen en la actividad pública.

En estas circunstancias se observa que el Estado moderno o neoliberal mexicano, que inicia a fines de la década de los setentas y se consolida a principios de 1980, manifestó su más profunda e importante crisis económica

4/ Legalidad, se refiere a aquellos actos apegados a la ley; es decir, a la observancia del conjunto de leyes y disposiciones normativas que regulan las actividades del Estado. Imparcialidad, constituye la calidad de ser objetivo en los juicios o apreciaciones que se deriven de nuestra opinión. Honestidad, hace referencia a la actuación intachable que deberán tener los servidores públicos y eficiencia, es el logro de metas y objetivos mediante el menor uso de recursos.

a partir de 1982, la cual incidió en la transformación del orden social, económico, cultural y político que ha venido efectuándose. Esto reflejó la carencia de una sólida estructura interna, que estuviera facultada para competir en los mercados de otras naciones. En virtud de ello, hacia 1985 se dio el replanteamiento de la participación del Estado en la economía y el surgimiento de medidas concretas tales como la venta de empresas estatales, lo que propició un intenso proceso de transición económica y política, que obligó al gobierno a fortalecer y consolidar sus estructuras de control, con el objetivo fundamental de eficientar la actuación del sector, así como de promover e impulsar la calidad y excelencia de la acción pública, lo que se traduzca en mayor disciplina y honestidad en el manejo de los recursos que la sociedad ha puesto en manos del Estado.

En estas circunstancias, se observa que el modelo económico seguido en los últimos 12 años se caracteriza por la reprivatización de empresas públicas y bancos, así como por la constante reducción del presupuesto de egresos del sector público, lo que en lugar de fortalecer la economía, la ha vuelto más vulnerable; ello hizo necesario como ya se señaló, el replanteamiento de las funciones de control, a fin de otorgarles una concepción innovadora en forma y contenido, que se finque en el principio de corresponsabilidad y se mantengan permanentemente enriquecidas conforme al dinamismo que el Estado mexicano presenta.

En la actualidad el Estado responde a una nueva dinámica de los grupos empresariales, quienes participan más agresivamente, no sólo en lo económico, sino en cuanto a lo político, es decir a la dirección y toma de

decisiones, de tal forma que el fin de la política gubernamental es constituirse en un instrumento que predominantemente responde a los intereses de los grupos dominantes.

Ante estas circunstancias el Estado se plantea una modernización ^{5/} o transformación, no sólo de sus instrumentos jurídicos sino de toda su estructura gubernamental, a fin de garantizar la estabilidad económica y política de la nación. Por ello será indispensable que las funciones de control se generalicen en todos los ámbitos de la vida pública, con una orientación moderna y preventiva que guíe y oriente la acción gubernamental. Para fortalecer la vigilancia que ejerce el Ejecutivo Federal en la administración pública, el Estado se debe dar a la tarea de promover la modernización, perfeccionamiento y depuración de los órganos de control al interior de cada dependencia y entidad del gobierno.

En el presente ensayo, otro importante aspecto de análisis es el **Gobierno**, que constituye uno de los elementos del Estado y se define como el grupo de individuos que comparten una responsabilidad en el ejercicio del poder, siendo éste la dirección política, legislativa, judicial y administrativa de la nación. ^{6/}

^{5/} La modernización estructural del sector centralizado y paraestatal constituye una estrategia encaminada a propiciar que dichos entes cumplan sus objetivos constitucionales, consolidando su autonomía de gestión y el incremento de su eficacia, eficiencia y productividad. Esta se plantea en términos de la utilización y aplicación de tecnologías administrativas actuales. La modernización del control debe contemplar la vigencia del marco jurídico, la deficiencia de un modelo operativo de actuación y la profesionalización y productividad de éste. En cuanto a los apoyos, será requisito indispensable la existencia de una innovadora infraestructura y equipamiento, en estas condiciones el control será un instrumento consustancial al cambio y perfeccionamiento del aparato gubernamental.

^{6/} El gobierno se puede definir como la "unidad dotada de poder de mando que surge de la integración e interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales del Estado. Esa unidad llamada Gobierno manifiesta su voluntad, traduce sus decisiones en actos y desarrolla toda su actividad al través de los órganos encargados de ejercer las funciones establecidas por el ordenamiento jurídico, es decir, que el poder del gobierno se sustenta en un régimen de derecho". Moreau Rodríguez, Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, p. 39.

El Gobierno está encaminado a conseguir los fines del Estado, es decir el bienestar social. Se integra por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, instituciones de derecho público con personalidad jurídica propia, potestad y presupuesto económico para el ejercicio de sus funciones.

La **Administración Pública** se define como "la actividad organizadora del Estado" . Para José R. Castelazo constituye "la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos que ayudan a estudiar, analizar y evaluar los hechos y fenómenos que suceden en el gobierno de un país". 7/ Esta se forma por las diversas secretarías de estado, departamentos administrativos y empresas paraestatales que se organizan por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el diario oficial de la federación el 29 de diciembre de 1976. Dicho ordenamiento representa un avance sin precedente, ya que en un mismo documento se reúnen las bases de organización, integración y control de la administración pública centralizada y paraestatal.

En consecuencia la administración pública, se integra por el conjunto de instituciones y dependencias administrativas, responsables de satisfacer las necesidades sociales, esta actividad exclusiva del Poder Ejecutivo tiene como fin la realización del interés general, mediante la prestación de bienes y servicios, cuya característica es el no tener un fin lucrativo.

7/ Castelazo de los Angeles, José R. Apuntes sobre teoría de la Administración Pública, p. 24.

Por lo tanto, la administración pública cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, de los cuales se hará una breve referencia.

Los órganos centralizados, carecen de personalidad jurídica propia y autoridad orgánica-financiera; dichas figuras tienen facultad de mando, decisión, nombramiento, ejecución, revisión, resolución, vigilancia y control; este tipo de administración se integra por las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

Es en este ámbito centralizado en donde se dictan y establecen las políticas, directrices y lineamientos de acción de las funciones de control en la administración pública. A partir de 1995 es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la responsable de la aplicación y supervisión de las disposiciones en materia de control gubernamental. Constituye la cabeza de sector de las empresas y organismos que aplican dicha función. 8/

El Ejecutivo Federal se ha propuesto racionalizar los recursos y transformar el funcionamiento de las estructuras gubernamentales incrementando la capacidad de eficiencia del sector público, haciendo efectiva la desconcentración y descentralización de las estructuras administrativas a fin de impulsar una reforma que se oriente a la distribución de autoridad y responsabilidad.

8/ Las dependencias globalizadoras tienen su fundamento en el proceso de sectorización de la Administración Pública, cuyo propósito es el de ordenar la vasta y compleja administración paraestatal a través de sectores bien definidos que coadyuven a un adecuado control y eficiente administración. De esta forma las dependencias globalizadoras, también llamadas cabezas de sector son las responsables de la coordinación, conducción y evaluación de su sector.

En el marco de la administración centralizada surge el fenómeno de la **desconcentración administrativa** 9/, que se caracteriza porque no se desliga de la organización centralizada, sólo se otorgan ciertas facultades a los órganos para actuar y decidir dentro de límites y responsabilidades precisas, lo cual no los alejan del poder central. Esta forma de organización administrativa no otorga autonomía económica, técnica ni legal, por lo tanto sus relaciones son directas y los recursos presupuestales que se les asignan forman parte del presupuesto del órgano central 10/. Por consiguiente la desconcentración administrativa es una figura con características opuestas a la descentralización, sin embargo, es común confundirlas.

Resulta evidente que en México la forma principal de organización administrativa es la centralización. No menos importante es la **administración pública paraestatal**, compuesta por entidades productoras de bienes y servicios 11/. Empero, en la actualidad este tipo de administración se encuentra desestimulada debido al impresionante proceso de venta de las empresas públicas, lo que obedece a la política económica que se ha venido instrumentando por el Ejecutivo Federal desde 1985.

9/ Se define como "la atribución de competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional, mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central". Chánes Nieto, José, *Desconcentración Administrativa*, p. 360.

10/ Vid. Valdés Rodríguez Mauricio, *Curso de Control Gubernamental* 1986, versión estenográfica.

11/ "La entidad paraestatal y entidad descentralizada son una y la misma cosa: ambas denominaciones acuñadas para un mismo fenómeno". Ruiz Massieu, José Francisco, *La Empresa Pública un estudio de derecho sobre México*, p. 46. Cabe señalar que la Administración Pública Paraestatal tiene su fundamento normativo en los artículos 90 y 93 constitucionales; 3o., 45, 46, 47, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A partir del 14 de mayo de 1986 se amplió y actualizó con la publicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ordenamientos que tiene por objeto regular la organización, funciones y control de las entidades paraestatales, definir sus relaciones jurídicas con el Gobierno Federal y precisar su régimen financiero y administrativo. Esta Ley se complementó con el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990.

Ignacio Pichardo Pagaza, afirma que la paraestatalidad es el tipo de administración mediante la cual el Estado afecta o asigna un patrimonio y otros recursos para prestar ciertos servicios o producir determinados bienes.

De conformidad con el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración paraestatal se integra por: **organismos descentralizados 12/, empresas de participación estatal 13/, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos públicos 14/.**

Es importante destacar que las entidades paraestatales se caracterizan porque se les agrupa en sectores conforme a su objetivo; llevan sus relaciones con el Ejecutivo Federal a través de los coordinadores de sector y, a diferencia de la administración centralizada, se integran por órganos con

-
- 12/ Los organismos descentralizados, constituyen "la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica en la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquél que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia, y sin dejar de formar parte del Estado el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa". Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, pp. 496-497.
- 13/ El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que "son empresas de participación estatal mayoritarias las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica y las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas; en que se satisfagan alguno o varios de los requisitos que determina el artículo señalado". Al ser el Estado el propietario de la mayoría de las acciones lógicamente tiene el control de la empresa. La Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976 tipifica a las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritarias, sin embargo, la Ley Federal de Entidades Paraestatales (14-V-1986) deja sin efecto a estas últimas.
- 14/ El Fideicomiso Público, se define como "un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercer los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario". Carrillo Castro, Alejandro, *et.al.*, *La Empresa Pública en México*, p. 18.

personalidad jurídica y patrimonio propio, empero están obligadas a formular sus programas financieros conforme a los lineamientos generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 15/.

La evolución de las entidades paraestatales en México, revela importantes etapas, principalmente a partir de 1920, año en que se consolidan dichas instituciones públicas nacionales. Su crecimiento constituye uno de los instrumentos primordiales para la promoción del proceso económico 16/, sin embargo, se observa que desde su inicio la administración paraestatal se caracterizó por la indefinición legal de las empresas y organismos, debido a que no tenían un marco específico de control que las regulara, dada la diversidad de estructuras, la variedad de su razón social y/o los diferentes aspectos que concurrían en la actividad que realizaban 17/. De ahí la importancia de los diversos instrumentos de coordinación, supervisión y evaluación que se desarrollaron, los que dieron origen a un sinnúmero de órganos de control que serán motivo de análisis en el siguiente apartado.

Hasta aquí se ha hecho referencia al control interno del Poder Ejecutivo

15/ *Vid.*, Artículo 6o. fracción VIII, "Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" 17-1-1989, *Diario Oficial de la Federación*, p. 16.

16/ "La paraestatalidad responde a la necesidad de asumir el dominio director y el aprovechamiento inmediato de los bienes para garantizar la independencia económica... la conveniencia de intervenir en el ámbito de la producción y de la distribución, sin desplazar la gestión privada, para asegurar el bienestar de la población consumidora mediante una presencia estatal suficiente." Carrillo Castro, Alejandro, *et. al.*, *op. cit.*, p. 14.

17/ "La vigilancia y el control administrativo de las múltiples entidades públicas autónomas y empresas mixtas estaban estipulados más o menos en casos específicos por las reglas contenidas en la Ley Orgánica que daba vida a cada empresa. Por medio del derecho de veto a los consejos de administración y de la representación interdepartamental, las secretarías ejercían cierto control y había además, otros procedimientos, tales como: auditorías; informes semestrales de la situación financiera, técnica contable, estudios económicos y vigilancia de las compras; lo que faltaba era una sistematización general". Patton Glade, William Jr., *et. al.*, "Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas", *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, autores extranjeros*, p. 377.

sobre la administración pública; dicha actividad de inspección es paralela a su acción administrativa y la realiza la secretaría globalizadora, es decir la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que ejerce el auto-control gubernamental, el cual se manifiesta mediante la exacta observancia de las normas y leyes expedidas por el Congreso, con el propósito de propagar una acción preventiva capaz de identificar o anticiparse a situaciones y evitar anomalías y desviaciones, que den origen a corrupción.

Complementariamente los poderes legislativos y judicial ejercen diversos controles sobre la administración pública, los cuales configuran un espectro interrelacionado.

En el ámbito del poder legislativo, las vertientes de control se expresan mediante la emisión de leyes y decretos; el examen y aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos y la facultad de citar a comparecer ante las cámaras a los titulares de las dependencias o entidades.

Por su parte el poder judicial controla a través de la verificación de la constitucionalidad de los actos de autoridad, la determinación y dictamen de controversias entre particulares y los órganos del Estado.

Empero, en cuanto al **control externo** de la administración pública, se observa que éste es responsabilidad de varios órganos, entre los que destacan:

En el ámbito del poder legislativo la Contaduría Mayor de Hacienda, constituye una entidad fiscalizadora superior que cumple con una acción revisora de las cuentas públicas; dicho órgano técnico de la Cámara de

Diputados, analiza el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal.

En lo que respecta al sector financiero sobresale la vigilancia y control tanto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así como de las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Banco de México, quienes constituyen órganos de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares, sociedades inmobiliarias, casas de cambio y empresas de servicios complementarios y auxiliares.

APARTADO II

Antecedentes históricos y evolución de las funciones de control en la administración centralizada y paraestatal.

El presente apartado constituye una breve semblanza de las principales unidades administrativas encargadas de las funciones de control del sector central y paraestatal, así como las bases jurídicas, que dieron origen a dichas funciones.

La época colonial 18/, se caracteriza por la expedición de leyes que propiciaron el establecimiento de instrumentos incipientes de control, como son las figuras de los fiscales, contadores del consejo, oidores y visitadores 19/.

Una vez consumada la independencia, se buscó instituir el Estado y proceder a dar forma y carácter a la naciente administración pública. Como parte de dichos esfuerzos el 8 de noviembre de 1821 se publicó el reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal, el cual representa la primera disposición para controlar las cuentas

18/ "Donde sin duda una de las declaraciones más explícitas sobre la materia fue la de Felipe II, en la Ordenanza VIII del Consejo de Indias, que retomaría en 1636 Felipe IV, y que en la letra dice:
De poco fruto y provecho sería el continuo cuidado que tenemos y mandamos poner en proveer cosas acordadas y convenientes para el buen gobierno de las Indias, si en la ejecución y cumplimiento de ellas hubiese remisión o negligencia, por lo cual los de nuestro Consejo de Indias procuren siempre saber y entender como se cumple y ejecuta lo proveído y ordenado por Nos...
El carácter patrimonialista de la función real condujo a que las gestiones de control estuvieran encaminadas básicamente a la protección de los intereses de la Corona. Por tanto, era natural que los destinatarios del control fueran precisamente los virreyes. Estos tenían la obligación de rendir informes del estado de sus gobiernos; tanto al recibir el cargo como al dejarlo. Llegándose al grado de que si no lo hicieran "no sean pagados del último año de sus gajes." Secretaría de Programación y Presupuesto, *Evaluación y Control de la Administración Pública*, pp. 14-15.

19/ Se reconoce que "en términos generales la administración de la colonia era compleja, desordenada, burocrática, laberíntica, casuística y, por ende, ineficaz; debido a que los mecanismos de control de la época, ponían mayor énfasis en el manejo de los caudales públicos y el apego al derecho, que en la evaluación de la eficiencia administrativa, o en el cumplimiento de los planes y programas", *ibidem*, p. 17.

de gastos de cada Secretaría. Este reglamento se complementó tanto con el decreto del 16 de noviembre de 1824 a partir del cual el control adquirió un sentido más sistemático 20/ como con la ley para el arreglo de la administración pública de 1824 21/. Lo anterior puso de manifiesto la escrupulosa vigilancia que existía en los gastos de todos los órdenes. Dicho control se caracterizaba por ser *a posteriori*, es decir posterior a su ejercicio.

Después del movimiento revolucionario de 1910 el país se encontraba inmerso en una constante inestabilidad económica, social y política, lo que propició la promulgación de leyes y decretos que contribuyeron al fortalecimiento de la administración pública, entre las que destaca: la ley que establece la dirección de contabilidad y glosa 22/, dependiente de la Secretaría de Hacienda. Esta representó un gran paso en la evolución del control, pero no fue franco ya que sus funciones eran casi nulas, lo cual puso de manifiesto la importancia de separar dicha dirección de la Secretaría de Hacienda a la que pertenecía, para así transferir sus actividades a un nuevo departamento administrativo que estuviera bajo

20/ Puesto que establece la Contaduría Mayor, encargada del examen y glosa de las cuentas de la Hacienda Pública, *Ibidem*, p. 20.

21/ " La que representa otro esfuerzo para fortalecer el control, ya que reemplazó las antiguas Contadurías Generales y estableció dentro de la Secretaría de Hacienda el Departamento de Cuenta y Razón, que tenía como función principal la de planear y formular los presupuestos y cuentas generales de todos los ramos del Erario Federal." *Vid.* Dublán Manuel, *et. al.* Legislación Mexicana, colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República, p. 740.

22/ Las atribuciones principales de la Dirección de Contabilidad y Glosa son: Llevar la contabilidad de la Federación, por medio de la revisión y concentración de las cuentas de todas las oficinas, empleados y agentes de la administración con manejo de fondos; glosar las cuentas que no lo hubieren sido por las direcciones generales; vigilar por medio de sus delegados, las operaciones de contabilidad y glosa de las direcciones; determinar con aprobación de la Secretaría de Hacienda las reglas y formalidades de la contabilidad de todas las oficinas; proponer las medidas procedentes para perfeccionar las operaciones de recaudación y pagos; dar conocimiento de las responsabilidades en que incurran los empleados con manejo de fondos; entregar la cuenta, con los libros respectivos a la Contaduría Mayor; expedir los finiquitos de las cuentas parciales y llevar registros nominales del personal de la administración, en especial del que maneja fondos, así como, de las fianzas otorgadas a ésta. "Ley que establece la Dirección de Contabilidad y Glosa", Diario Oficial de la Federación, 23-III-1910, p. 28.

las órdenes del Poder Ejecutivo, además que tuviera todos los atributos legales necesarios para el buen despacho de sus asuntos y concentrara las funciones de control, a fin de apoyar el eficaz y eficiente desempeño de la hacienda pública. Como se observa el énfasis se orientó hacia el control presupuestal, lo cual no se logró completamente en tanto faltaron las condiciones de autoridad e independencia necesarias.

Departamento de Contraloría General de la Nación

Durante el gobierno del presidente Venustiano Carranza se estableció el Departamento de Contraloría General de la Nación, el cual conforme al artículo décimo tercero de la ley de secretarías de Estado y departamentos administrativos del 25 de diciembre de 1917, era el responsable de llevar la contabilidad general de la federación; ejercer la fiscalización de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública; manejar los fondos, la deuda pública y las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados; así como "prevenir con oportunidad pagos indebidos, gastos improcedentes y erogaciones innecesarias; evitar malversaciones de caudales y coadyuvar con las secretarías y departamentos a mantener el orden de todas las oficinas encargadas de los fondos públicos" 23/.

Una vez que entró en vigor la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Nación, el 18 de enero de 1918 quedó regulada su organización, competencia y atribuciones. Sin embargo, dicho departamento se encontró con problemas de aceptación propiciados por su jerarquía administrativa, ya que no se le reconocía ninguna personalidad. Esto provocó gran confusión,

23/ Secretaría de la Presidencia (compilación), "La Hacienda Pública", México a través de sus Informes Presidenciales, pp. 413-414.

puesto que se creía inconveniente que tuviera el nivel de departamento administrativo. Aunado a lo anterior era notoria la debilidad de sus ordenamientos, la duplicidad de sus funciones con la Contaduría Mayor de Hacienda y la confusión de sus facultades y atribuciones 24/.

No obstante, la puesta en marcha de este departamento representó un intento por mejorar la administración fiscal del Ejecutivo.

Desde su establecimiento en 1917 hasta 1925 el Departamento de Contraloría no sufrió cambios radicales, año en que el presidente Plutarco Elías Calles le cambió de denominación a Departamento de Contraloría de la Federación.

Departamento de Contraloría de la Federación

El 10 de febrero de 1926 se expidió la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación 25/ con el fin de expresar mejor su

24/ "Dicho Departamento propició gran desorganización financiera y llega a las siguientes conclusiones: las leyes que forman el marco jurídico del Departamento son anticonstitucionales, ya que sus conceptos adolecen de vaguedad e imprecisión, su base jurídica choca con diversas leyes existentes, sin derogarlas e invade facultades del Congreso y de la Secretaría de Hacienda; en cuanto al servicio que desempeña el Departamento de Contraloría no es nuevo y se observa que no remedió nada en cuestión de abusos, ya que éste originó gran desorganización financiera; finalmente advierte que es evidente la deficiencia de este Departamento, el cual se proyectó por norteamericanos para reorganizar nuestra situación financiera, sin poder siquiera lograr mejorar la condición hacendaria anterior". G. L. Liervo, "Desorganización de la Secretaría de Hacienda por efectos de la creación de la Contraloría", *Revista de Administración Pública*, No. 54 abril - junio 1983, p. 125-126.

25/ "Los motivos principales a los que obedeció dicha reforma a la Ley, consistieron en que se tenía la idea generalizada de que había sido elaborada con premura, a efecto de que cuanto antes comenzara a funcionar, por ello, adolecía de grandes defectos y como era un nuevo organismo administrativos, sin antecedentes legislativos, se cometió el error de dejarlo sometido a dos leyes: la del 23 de mayo de 1910 y la del 19 de enero de 1918; ésta última, no derogó a su antecesora, lo que provocó serios problemas y se comprendió que era necesario fusionar ambos preceptos de una sola Ley que reglamentará las funciones propias de la Contraloría. El Contralor sostenía que la Ley Orgánica del Departamento de 1918, en las condiciones en las que se encontraba no definía de manera precisa el carácter y funciones esenciales del Departamento; ...carece de método en la exposición de sus conceptos; no determina el alcance en la fiscalización sobre las oficinas manejadoras de fondos y bienes de la federación; no concede la debida importancia al control previo de los gastos de la administración y además, trata con excesiva ligereza cuestiones de tanto interés como la fiscalización en materia de contratos y lo relativo a responsabilidades por causa de manejo de fondos o administración de bienes". Departamento de Contraloría de la Federación, *Boletín de Información*, No. 1 marzo-abril 1925, pp. 12-13.

competencia y ámbito de acción, así como definir las bases de su organización y funciones, entre las que destacan: la fiscalización de los fondos y bienes de la nación, glosa de las cuentas, contabilidad de la hacienda pública federal, examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal, la fiscalización en materia de deuda pública y el registro general de funcionarios y empleados de la federación.

Este departamento introdujo cambios jurídicos profundos al modificar la técnica normativa y separar los aspectos que deben estar contenidos en la ley, de aquellos que deben ser regulados por el reglamento. Lo anterior propició mayor coherencia y claridad, sin embargo fue hasta el 10 de enero de 1927 cuando entró en vigor su reglamento. Complementariamente, en 1926, se publicó la ley que estableció las comisiones especiales de eficiencia con objeto de que las dependencias emplearan sistemas modernos que facilitaran el rápido despacho de los asuntos.

A pesar de las limitaciones que el departamento tuvo para su desarrollo, permaneció en la administración pública durante 15 años. Una vez omitido, sus atribuciones fueron transferidas a la Secretaría de Hacienda 26/ por ser la responsable del patrimonio federal. Se sostenía que con su supresión se lograrían considerables economías presupuestales.

El 22 de diciembre de 1932 el presidente sustituto, Abelardo L. Rodríguez,

26/ Se afirma que "con algunas modificaciones que se introduzcan en los actuales sistemas de glosa y contabilidad puede ejercerse un control eficaz sobre los gastos públicos, sin necesidad de la Contraloría". "Estimaciones sobre egresos", *Excelsior*, 19-X-1932, p. 1.

suprimió el Departamento de Contraloría de la Federación 27/. Por lo cual en 1934 se atribuyó a la Secretaría de Hacienda la función de controlar a las dependencias y entidades.

Primera Ley para el Control de 1947

Durante los sexenios de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho (1934-1946) se dio poca o nula importancia a las actividades de control gubernamental, debido a que los esfuerzos mayores se orientaron hacia el crecimiento, fomento y promoción del desarrollo económico y social, tanto público como privado en su conjunto.

A inicios de 1947 en lo que respecta a la administración paraestatal era patente la indefinición legal de las empresas, debido a que no tenían un marco específico de control por su diversidad estructural, la variedad de su razón social y/o por los diferentes aspectos que concurrían en la actividad que realizaban.

Ante esas circunstancias y dado que "el número de empresas y organismos del Estado habían adquirido gran significación y se advertía una clara tendencia a un crecimiento todavía mayor en 1947, el gobierno del presidente

27/ Señala que "dicha decisión obedece entre otros motivos a que: tal dependencia no informaba oportunamente y que en ocasiones eran contradictorios los datos proporcionados sobre el ejercicio presupuestario; se le consideraba como un órgano embarazoso que hacía más lento y difícil el despacho de los asuntos debido a su crecientemente rigurosa intervención, e incluso en ocasiones invadía facultades propias de la Secretaría de Hacienda; por lo tanto, afirma el Ejecutivo que el Departamento de Contraloría de la Federación, no contribuyó al perfeccionamiento de la administración pública, ni cumplió con su objetivo de fomentar la moralización y control sobre el manejo de los fondos federales, y que desempeñaría las funciones de fiscalización preventiva, presupuestación, asuntos de tesorería, crédito, seguros, fianzas y moneda; mientras que, a la Tesorería se le responsabilizó del manejo de fondos (recaudación, pagos, contabilidad, glosa y rendición de cuentas), y se le comprometió de la entrega del Informe del estado del movimiento de ingresos y egresos habidos al día anterior. Por su parte, a las Secretarías y Departamentos Administrativos se les reintegraron las atribuciones y responsabilidades que les eran propias en lo relativo a la ejecución de sus presupuestos, haciendo desaparecer las inútiles y costosas trabas que el Departamento de Contraloría oponía a las Dependencias". "Exposición de motivos de la Ley para el control de 1947", *Diario de los Debates*, 27-X-1932, p. 6.

Miguel Alemán Valdés manifestó abiertamente su preocupación por establecer mecanismos para coordinar, vigilar y supervisar financiera y administrativamente a las empresas” 28/; con ello inició formalmente un verdadero esfuerzo por ejercer mejor control en el ámbito del sector paraestatal, el cual culminó con la expedición de la primera ley para el control por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el diario oficial de la federación el 30 de diciembre de 1947, la cual formalizó la supervisión financiera y el control administrativo del Ejecutivo Federal en dicho ámbito de competencia. En lo que corresponde al sector central esta ley le atribuye facultades de control y vigilancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 29/, a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección y a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa 30/.

Otro esfuerzo importante para establecer el control del gobierno lo constituye la comisión nacional de Inversiones (31-I-1948) dependiente de la Secretaría de Hacienda, en la que recayó el control, vigilancia y coordinación

28/ Carrillo Castro, Alejandro, *et. al.*, *op. cit.*, p. 42.

29/ En su artículo 5o. establece que la Secretaría de Hacienda quedó autorizada para solicitar informes financieros, revisar, vetar o reformar presupuestos, programas, operaciones e inversiones; practicar auditorías, glosa de cuentas y revisar balances; clasificar las erogaciones previamente a su pago, pudiendo vetar aquellas que no se sujeten al presupuesto; promover innovaciones a la organización y funcionamiento; fijar las responsabilidades que resultaren en el manejo y operaciones de los bienes de las empresas u organismos y autorizar la cancelación de crédito de esas instituciones. “Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal”, *Diario Oficial de la Federación*, 30-XII-1947, p.78.

30/ “Para asegurar una vigilancia eficaz del uso que se dé a los bienes de la nación, se creó, en enero de 1947, la Secretaría de Bienes Nacionales Inspección Administrativa. Esto es algo más que una mera Ley o un simple Decreto; con la nueva Secretaría se agregó una pieza más a la maquinaria administrativa, la cual, mediante un amplio control sobre contratos, precios y calidad de los bienes y servicios, está capacitada para impedir las actividades de los posibles sobornadores. Como tiene facultades para investigar los asuntos internos de Secretarías y Departamentos, la nueva dependencia bien podría minar esas fortalezas feudales que han servido para proteger los manejos financieros deshonestos”. Gordon Schaeffer, *et. al.*, “La Administración Pública Mexicana”, *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública*, autores extranjeros, *op. cit.*, p. 295.

de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal 31/. Esta se derogó el 19 de diciembre de 1949, y dio origen a la oficina de control y vigilancia de las empresas descentralizadas y de participación estatal, también dependiente de la Secretaría de Hacienda.

Durante la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines, y como resultado de un nuevo intento por racionalizar la administración del sector público y coadyuvar al control financiero del gobierno, en 1953 se estableció el comité de inversiones el cual logró reunir información sobre las inversiones del sector público y elaboró estudios sobre política económica 32/.

El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), continuó con la consolidación de las funciones de control que ejercían tanto la administración centralizada como paraestatal, en tanto que con Adolfo López Mateos (1958-1964) se propició un importante avance en materia de control, el que puede resumirse en las siguientes acciones :

La publicación de la ley de secretarías y departamentos de Estado de 1958 33/; el establecimiento de la junta de gobierno de los organismos y

31/ Carrillo Castro, Alejandro, "La regulación jurídica de la empresa pública en México", *Anuario Jurídico*, p. 76.

32/ "Este tuvo una serie importante de actividades tendientes a instrumentar el control, supervisión y coordinación de los organismos y empresas, pero no llegó a ser verdaderamente un mecanismo operativo y dado que rebasó las actividades de la Secretaría de Hacienda, el 29 de septiembre de 1954 se le cambió de denominación por la de Comisión de Inversiones, la que quedó dependiente del Ejecutivo Federal y encargada de estudiar los proyectos de inversión pública, realizar estudios económicos y someter a consideración del Presidente el programa coordinado y jerarquizado de las inversiones públicas". *Ibidem.*, p. 82.

33/ " La Secretaría del Patrimonio Nacional, era la responsable del control financiero y administrativo, y la recién establecida Secretaría de la Presidencia, se le atribuyeron las funciones de planear, coordinar y vigilar el gasto público y las inversiones del sector paraestatal." (Sin embargo, la Secretaría de Patrimonio Nacional, no pudo implantar en forma adecuada el control, debido a la gran cantidad de organismos y empresas existentes). "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", *Diario Oficial de la Federación*, 29-XII-1958, p. 57.

empresas del Estado del 13 de marzo de 1959, integrada por los titulares de las secretarías de la Presidencia, Patrimonio Nacional, Hacienda, Industria y Comercio, y el Director de Nacional Financiera. A ésta se le responsabilizó de la aplicación de la ley para el control de 1947, otorgándole las siguientes funciones: establecer las normas para el control de los organismos y empresas, promover las modificaciones de su estructura, bases de organización y operación, opinar sobre los programas de actividades, presupuestos y costos de operación, y proponer su supresión, disolución y liquidación 34/. Complementariamente, se establecieron la oficina técnica administrativa de la junta de gobierno para atender los asuntos administrativos que implica el ejercicio del control y la comisión intersecretarial, ésta última encargada de formular los planes para el desarrollo económico y social de marzo de 1962 y de la elaboración del plan de acción inmediata 1962-1964.

Segunda Ley para el Control de 1966

Después de la toma de posesión del presidente Gustavo Díaz Ordáz (1964-1970) se gestaron profundas reformas en materia de control, las que brevemente se enuncian a continuación:

Se publicó la nueva ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de enero de 1966 35/, la cual derogó a la de 1947 y estableció un control común entre

34/ Se reconocía como una "verdadera Comisión Intersecretarial con facultades ejecutivas, que hubiera podido resolver múltiples problemas de los organismos descentralizados; no obstante a los tres años y medio de creada no había tenido ni una sola sesión de trabajo". Scalliei, Alariste, "La estructura del control externo de los organismos descentralizados", *Aportaciones al conocimiento...*, *op. cit.*, p.348.

35/ "Heredó la vigente Ley, de la de 1947 la incongruencia jurídica de fijar un régimen común para los organismos descentralizados y para las empresas de participación estatal., cuando la misma Ley los entiende como organismos distintos". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, No. 79-80, p. 1270.

los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin considerar sus diferencias 36/.

En esta administración el control y vigilancia que ejercía la Secretaría del Patrimonio Nacional era independiente de los que correspondían a las secretarías de la Presidencia y de Hacienda, constituyéndose, de esta manera, lo que se conoció como "el triángulo de la eficiencia del gobierno federal" 37/.

La ley de 1966 sentó las bases para la creación de la dirección general de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, adscritas a la Secretaría de Patrimonio Nacional, que sustituyó a la anterior junta de gobierno, creada por decreto el 13 de marzo de 1959. Además modernizó los procedimientos de vigilancia, control y supervisión de la planeación y ejercicio del gasto público. No obstante, algunos autores sostienen que el aludido ordenamiento jurídico no era preciso, dado que propició una grave anarquía jurídica y administrativa al no diferenciar el régimen jurídico de los organismos y empresas; aunado a lo anterior su contenido era limitado porque sólo regulaba el control que

36/ Los cambios más importantes que se introdujeron con esta nueva Ley para el control serían, entre otros, las siguientes: "Quedaron exceptuadas del control las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas; las empresas en que dichas entidades hubieran suscrito la mayoría de su capital directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tuvieran participación mayoritaria; las Instituciones docentes y culturales y los Fidelcomisos del gobierno federal. Con dicho ordenamiento se pretendía definir y sancionar el propósito; funciones y objetivos de cada entidad paraestatal; coordinar sus acciones; procurar que fueran compatibles y complementarias, para aprovechar mejor sus recursos; evitar la competencia innecesaria y verificar el cumplimiento de los objetivos y el ejercicio adecuado del presupuesto". Carrillo Castro, Atejandro, *et al.*, *op. cit.*, p. 60.

37/ "El control quedó así asignado, como se ha dicho, a tres dependencias del Ejecutivo Federal: la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley para el Control y numerosos acuerdos presidenciales les otorgaban facultades concurrentes y aún superpuestas y duplicatorias a cada una de ellas para vigilar que el uso de recursos, por parte de los órganos del sector público, se llevaran a cabo con apego a la legalidad y en cumplimiento a los lineamientos, normas, objetivos y metas de la política económica y social del gobierno. Estas tres dependencias establecieron instrumentos y medidas -en ocasiones conjuntamente, pero la mayoría de las veces cada una por su cuenta- cuyos avances y tropiezos constituyen los más importantes antecedentes de las reformas administrativas instrumentadas por el gobierno del Presidente José López Portillo al inicio de su sexenio 1976-1982". *Ibidem.*, pp. 62-63.

correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional , y simplemente apunta los correspondientes a las secretarías de la Presidencia y de Hacienda; por lo tanto, no otorgó a los organismos y empresas la autonomía necesaria que les permitiera manejarse en términos de vigilancia, no de tutela administrativa.

Tercera Ley para el Control de 1970

En 1970 el presidente Luis Echeverría Álvarez promovió la expedición de una tercera ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal del 31 de diciembre de 1970, su objetivo era el mejoramiento de la vigilancia y control gubernamental de las empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, a fin de instrumentar un verdadero régimen de control que comprendiera desde la aprobación del presupuesto de egresos, su ejecución y manejo preciso y coherente.

Dicha ley conservó la distribución de facultades que señalaba la ley de 1966 en lo que se refiere a las secretarías que constituían el triángulo de la eficiencia de la administración pública. Es decir, la Presidencia seguía siendo responsable del control de las inversiones, Hacienda y Crédito Público del presupuesto y la del Patrimonio Nacional de la vigilancia y control de las operaciones.

En lo que respecta a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias, y a los fideicomisos, establecía que debían inscribirse en un registro, y que era responsabilidad de la Secretaría del Patrimonio Nacional someter al Ejecutivo Federal la transformación, fusión, disolución o liquidación de dicho sector.

Las empresas y organismos debían observar, además de la ley para el control de 1970, otros ordenamientos jurídicos y legales de su competencia, así como las acciones de control que ejercieran instancias tales como: las secretarías de Estado facultadas para ello, el Congreso de la Unión, la Contaduría Mayor de Hacienda, el poder judicial y la propia sociedad civil.

El Control durante el proceso de reforma administrativa

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se practicaron diversos estudios sobre la administración pública con objeto de que operara de manera programada e incrementar su eficiencia y eficacia. Como resultado de lo anterior en 1971 la Secretaría de la Presidencia estableció la dirección general de estudios administrativos que sustituyó a la comisión de administración pública.

La dirección de estudios administrativos se encargó de la elaboración de las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" 38/, documento en el que se concluye que el crecimiento anárquico, coyuntural y no programado del sector público ocasionó el desequilibrio de las secretarías que debían actuar como cabezas de sector. Los resultados de dichos programas evidenciaron la ausencia de un sistema integrado de planeación y la falta de coordinación en el ejercicio del control normativo y operativo que instrumentaban las dependencias.

En el marco de la reforma administrativa destacan las siguientes acciones

38/ "El Programa de Reforma Administrativa, tenía como objetivos: introducir nuevos criterios en la programación del presupuesto, elaborar y adoptar modernas normas y métodos de organización e implantar mecanismos que coadyuvaran a un eficiente control administrativo, a fin de proporcionar congruencia y carácter simplificador al quehacer gubernamental, haciendo más rápidas, expeditas y eficaces sus operaciones". "Bases para la promoción y coordinación de los trabajos de Reforma Administrativa", *Diario Oficial de la Federación*, 28-I-1971, p.35.

para coadyuvar a mejorar la eficiencia del control presupuestal, el que fuera permanente y estricto: la publicación del acuerdo que establece las unidades de programación en cada secretaría, departamento, organismo descentralizado y empresas de participación estatal, del 11 de marzo de 1971; el establecimiento de la comisión de coordinación y control del gasto público, del mismo año; la implantación del presupuesto por programas y actividades, éste último poderoso instrumento de control de la administración paraestatal; la instalación de la unidad de coordinación general de estudios administrativos que reunía diversos niveles jerárquicos, el proceso de sectorización de la administración pública, el cual se constituyó en un importante instrumento de control gubernamental 39/, y el acuerdo del cinco de abril de 1973 en el que se insiste a los titulares de las instituciones que debían apoyar la reforma administrativa, tal documento es testimonio del serio esfuerzo por llevar a cabo la evaluación de la reforma administrativa y por consiguiente un mejor control del sector público.

La política gubernamental del presidente José López Portillo (1976-1982) continuó otorgando mayor énfasis a la evaluación que al control, ya que:

“El hecho de que hasta entonces fueran tres las secretarías de estado encargadas de la planeación, financiamiento y control de las actividades públicas impidió muchas veces que tales tareas se realizaran de manera coherente y oportuna. De ahí que se creara, con la Ley orgánica de la administración pública federal de 1976, la Secretaría de Programación y Presupuesto” 40/.

39/ En este marco sectorial “se tuvieron que ampliar, perfeccionar y mejorar los mecanismos de evaluación y control de las dependencias y entidades, en ese sentido destacan el sistema de control y seguimiento físico financiero del gasto público federal (COSEFF); los nuevos sistemas de contabilidad y registro; el control de los contratos y las obras públicas; el control y vigilancia de las adquisiciones; el control y vigilancia de la administración de bienes muebles e inmuebles y el nuevo sistema de auditoría”. Carrillo Castro, Alejandro, *et al.*, *op. cit.*, p. 131.

40/ Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, p. 40.

Esta instancia representó un elemento fundamental en materia de control, al quedar como responsable de la evaluación de los resultados de gestión de los organismos, así como del control y coordinación de la programación, y la reforma administrativa.

Entre las unidades administrativas integrantes de dicha Secretaría, destaca la subsecretaría de evaluación, ésta tenía como objetivo fundamental integrar al proceso de evaluación, el control y la información. Ello propició la necesidad de promover reformas administrativas, legales y programático-presupuestales que coadyuvaran al fortalecimiento del proceso de planeación, presupuestación y evaluación gubernamental.

Como resultado de dichas reformas se gestó una basta publicación de instrumentos normativos ^{41/} que otorgaron mayor sistematización a las actividades, ya señaladas, de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, lo que evidentemente coadyuvó al mejoramiento de la administración pública.

El 21 de octubre de 1977 se constituyó la coordinación general del sistema nacional de evaluación, responsable de propiciar la eficiencia centralizada y paraestatal. Ese mismo año se publicó el acuerdo que determina que las entidades paraestatales deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de

41/ Entre éstos sobresale:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1976).
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O. 31-XII-1976).
- Ley General de Deuda Pública (D.O. 31-XII-1976).
- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la A.P.F. (D.O. 31-XII-1979).
- Ley General de Bienes Nacionales (D.O. 8-I-1982).
- Ley de Obras Públicas (D.O. 30-XII-1980).
- Ley de Información Estadística y Geografía (D.O. 30-XII-1980).
- Acuerdo que establece la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (D.O. 29-VIII- 1979).

programas y presupuestos del siguiente ejercicio fiscal, a fin de que ésta evaluara los programas de inversión estableciendo prioridades según el monto e impacto. Ambos instrumentos representan ejes importantes del control que ejercía el Ejecutivo Federal.

Como se ha visto durante la administración de José López Portillo la Secretaría de Programación y Presupuesto tuvo una participación destacada, puesto que diversos ordenamientos le otorgaron amplias facultades en materia de planeación, control, información y evaluación. Lo cual le permitió sentar las bases para la consolidación de un sistema integrado que se caracterizara por la congruencia, eficacia y eficiencia de las acciones de los sectores gubernamentales. Todo lo anterior se consolidó en el marco del plan global de desarrollo 1980-1982.

En el período del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el proceso de evolución de la administración pública propició a partir del 1o. de enero de 1983 el establecimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, figura jurídica que dió homogeneidad al control e integró y fortaleció dichas funciones. Esta secretaría concentró las actividades de supervisión y vigilancia del presupuesto en un mecanismo sistemático global; su establecimiento representó un esquema integrado y moderno, para uniformar, optimizar y dar coherencia a las políticas y normas de control y evaluación dispersas hasta entonces.

En el sexenio 1988-1994, se mantuvo en la estructura administrativa a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, teniendo como programas de trabajo principales:

- La contraloría social, instrumento preventivo que tiene como finalidad promover y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público.
- Responsabilidades de los servidores públicos, este programa tiene como objetivo fundamental promover y vigilar el escrupuloso cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que el desempeño de los empleados al servicio del Estado obedezca a criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y para lo cual se lleva a cabo el control patrimonial de los servidores públicos, la verificación de las posibles responsabilidades y, en su caso, la aplicación de sanciones que marca la ley.
- Promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental, prevé la instrumentación de acciones tendientes a lograr la simplificación de la administración pública para prevenir irregularidades, hacer más fluidas las relaciones entre la sociedad y gobierno, y agilizar las gestiones de los ciudadanos. Dicha promoción de la eficiencia y eficacia también trasciende hacia las administraciones públicas estatales y municipales.
- Control, fiscalización y evaluación de la gestión pública, orientado a optimizar los mecanismos y procedimientos de control, fiscalización y evaluación, con lo cual se promueva un enfoque preventivo, se asegure el manejo honesto y transparente de los recursos públicos y la observancia del marco normativo que regula la función pública. Este programa se realiza con la participación de los órganos de control interno de las dependencias y entidades, los comisarios del sector

paraestatal, los delegados de contraloría en el sector central, los auditores externos y los contralores de los estados.

- La modernización, vigilancia y evaluación de las empresas públicas, enfocado a la verificación y seguimiento del cumplimiento de la ley federal de las entidades paraestatales y su reglamento, así como la promoción, seguimiento y vigilancia del programa nacional de modernización de la empresa pública 1990-1994. Para ello se enfatiza sobre la vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales, la aplicación de la auditoría externa y el seguimiento y fiscalización del proceso de desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias.

Los objetivos y atribuciones que se asignaron a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como el cambio de su denominación será materia de estudio del siguiente apartado.

Hasta aquí se puede señalar que en el caso de México han sido abundantes los órganos de control institucionalizados; igualmente, destaca la integración de un vasto marco jurídico en la materia, el que ha originado una multiplicidad de leyes, reglamentos y disposiciones difíciles de conocer y más aún de manejar.

Es evidente que durante la evolución de la administración pública, se requiere cada vez más de mejores sistemas de fiscalización, vigilancia y evaluación de las acciones del sector público, con el propósito de que los programas y presupuestos institucionales se cumplan cabalmente.

Sin embargo, se observa que aunque el control se ha orientado fundamentalmente al cuidado de los fondos públicos, la vigilancia del

presupuesto y el seguimiento de los programas de gobierno, el control no ha podido constituirse en un elemento que genere resultados contundentes, por el contrario se le observa como un obstáculo que frena, limita y en ocasiones imposibilita la actuación del resto de las dependencias.

En materia de vigilancia y combate de la impunidad, se observa que la excesiva regulación ha propiciado canales de corrupción que aún no se logran erradicar.

Por tal motivo es absolutamente necesario la presencia de un órgano de control que vigile y frene el inadecuado manejo de los recursos, que se constituya en un efectivo instrumento del Poder Ejecutivo que coadyuve al mejoramiento de la función pública, cuya actuación esté regulada por ordenamientos jurídicos específicos.

Los resultados obtenidos en materia de control hasta el momento han sido limitados, por lo que se requiere hacer más efectiva su actuación, a fin de que sea un elemento que apoye la gestión pública. El replanteamiento propuesto permitirá avanzar hacia la consolidación de esta función en el aparato gubernamental; ya que el control constituye una actividad fundamental del Estado para regular de manera adecuada el uso de los recursos y la conducta de los servidores públicos.

APARTADO III

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

En lo que corresponde a este apartado su propósito consiste en evaluar las acciones realizadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que unificó e integró el control público. Se observa que con la actuación de las contralorías internas, se logró consolidar un sistema integrado de control a nivel nacional, que hizo posible que el Ejecutivo Federal ejerciera con más vigor la vigilancia gubernamental.

A partir de 1982 se modificó el esquema tripartita de control imperante hasta 1981. Asimismo se enfatizó la importancia de fortalecer las funciones de las contralorías internas en la administración pública, por ello el Ejecutivo Federal instrumentó una vasta reforma jurídica 42/, la cual se complementó con la institucionalización del sistema nacional de planeación democrática. Este sistema concibe al control como una herramienta de gran utilidad para dar cumplimiento a los propósitos establecidos, valorar los resultados y retroalimentar los procesos administrativos.

A inicios del gobierno de Miguel de la Madrid H. (1982-1988) se planteó el

42/ Entre las reformas jurídicas más trascendentes que fueron promovidas están las correspondientes a los siguientes ordenamientos:

- **Diario Oficial de la Federación**, "Título cuarto constitucional, artículos 25, 26, 40, 41, 89 (frac.1), 90, 92, 115, 134 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
- **Diario Oficial de la Federación** 29-XII-1982, "Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".
- **Diario Oficial de la Federación** 5-I-1983, "Artículo 3 de la Ley de Planeación".
- **Diario oficial de la Federación** 3-V-1983, "Objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo".
- **Diario Oficial de la Federación** XII-1982, "Modificaciones y adiciones de los Códigos Penal y Civil para el Distrito Federal, en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal".
- **Diario Oficial de la Federación**, 28 -XII-1982. "Articulado de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

establecimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como parte fundamental del esquema de modernización de la administración pública federal, cuya tesis principal fue la centralización de las funciones de control en una sola dependencia del Ejecutivo, ello marcó una nueva fase en la evolución del control, con la que se fortaleció esta actividad y propició el cambio de conducta de los servidores públicos, lo cual representaba una permanente demanda de la sociedad.

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo decreto fue publicado el 29 de diciembre de 1982 **43/**, destacan como atribución fundamental de la recién establecida Contraloría, la de instrumentar el sistema integrado de control y evaluación gubernamental (S.I.C.E.G.), órgano responsable de normar y vigilar el funcionamiento y operación del control del sector público, así como de proporcionarle un carácter preventivo y correctivo al control.

Respecto a la naturaleza de la Contraloría, se concibió como una Secretaría de regulación integral, responsable de fortalecer y hacer funcional el control y evaluación, por consiguiente, se le ubicó como dependencia de apoyo y vigilancia constructiva que no se involucraba directamente en la operación.

Su ámbito de acción macro-administrativo o externo, le permitía ejercer el

43 / "Le corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el despacho de los siguientes asuntos:
Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos, responsables de éste; inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos correspondientes; contribuir a la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control gubernamental; promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos, prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones; a incrementar la productividad, vigilando la aplicación de programas de austeridad y disciplina presupuestal". "Artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Diario Oficial de la Federación, 29-XII-1982, p. 17.

control tanto a *priori* como a *posteriori*. El primero se refiere a aquellas acciones, sistemas, instrumentos y procedimientos que obligan a las dependencias y entidades a estructurarse y funcionar con disposiciones normativas que regulan su actuación, llámense: leyes, reglamentos, manuales administrativos, acuerdos, decretos, así como los procesos de planeación, programación y presupuestación. El segundo se instrumenta a través de la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el Congreso de la Unión y la auditoría gubernamental por medio de sistemas, métodos y procedimientos de registro e información, tales como los informes de actividades, auditoría, contabilidad, gestión, comparecencias, etc., los cuales tienen un carácter sancionador.

De conformidad con los lineamientos de control emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para cumplir con sus funciones ésta cuenta con diferentes instrumentos, mecanismos y apoyos ^{44/} que constituyen los elementos por medio de los que ejecuta sus atribuciones.

Estos operan en cada secretaría y/o dependencia de la administración pública, a fin de ejercer, en representación de la Secretaría de Contraloría, las

44/ "Los instrumentos se constituyen por el conjunto de normas que expide para regular el funcionamiento de los procedimientos de control; la opinión previa que proporciona a las dependencias de orientación y apoyo global sobre la normatividad que expiden, y el propio Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; la auditoría que realizan los órganos internos de control, consistente en revisiones a todos los ámbitos institucionales en donde el Sistema de Información periódica juega un factor determinante. Estas auditorías comprenden las de legalidad, operacionales, de resultados de programas, administrativas y financieras, entre otras; la auditoría que efectúan los auditores externos, quienes por su independencia arrojan importantes beneficios para el control interno; ésto propicia un esquema de regulación y orden entre la entidad sujeta a auditar, el contador público independiente y la propia Secretaría; y la auditoría gubernamental, es aquella que realiza directamente la Secretaría de la Contraloría, con objeto de apoyar y complementar la labor de las propias Contralorías Internas y de los auditores externos. Respecto a los mecanismos sobresalen dos: los comisarios o equivalentes, quienes constituyen el elemento de control preventivo por excelencia de la Secretaría, cuidan que las entidades se conduzcan conforme a los objetivos para los cuales fueron establecidas, y los delegados quienes cumplen funciones iguales a las de los comisarios, pero en el ámbito de las Secretarías de Estado, además tienen la responsabilidad de evaluar políticas, acciones, recursos y resultados, así como señalar propuestas concretas para el mejoramiento de la gestión. Y los apoyos se constituyen por: las Contralorías Internas de las dependencias y entidades o sus equivalentes", Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Lineamientos generales sobre control*, pp. 22-24.

funciones de vigilancia y control, de cuya actuación emanan acciones correctivas o sugerencias que tienden al mejoramiento de los procedimientos la de operación y control institucional.

De lo anterior, cabe destacar la figura de los comisarios públicos en el sector paraestatal, quienes realizan una labor fundamental de la Secretaría de la Contraloría, consistente en la evaluación de la gestión pública, es decir, analizan y valoran las acciones ejecutadas. Su actividad no sólo se refiere a la vigilancia de la legalidad y el cumplimiento de los planes y programas, sino que constituye un contundente apoyo para evaluar y mejorar la gestión de las empresas públicas.

Estas figuras de control se encuentran presentes en los consejos de administración, juntas de gobierno, comités técnicos y/o juntas directivas.

Los comisarios fundamentan su actuación en normas de derecho privado y público, realizan por excelencia las tareas de control preventivo. Respecto a sus atribuciones específicas destacan las de vigilar la debida integración y programación de las actividades y el adecuado funcionamiento de los órganos de gobierno, así como constatar la ejecución y congruencia de los programas institucionales.

Sobre los resultados y logros obtenidos por los comisarios, se encuentran desde la definición de los programas y estrategias sobre aspectos legales y de resectorización administrativa; hasta la venta, liquidación, fusión y reestructuración de entidades y dependencias. Así como, las propuestas sobre algunas acciones para mejorar la utilización de los recursos públicos y las recomendaciones de los proyectos a mediano y largo plazo; su tarea va más

allá de la estricta revisión cuantitativa de los presupuestos o del logro de las metas. Los resultados que han alcanzado muestran elementos de índole cualitativa que no siempre es fácil obtener del control y evaluación presupuestal.

En cuanto a los apoyos de la multicitada Secretaría, profundizaremos en su estudio a continuación.

Las Contralorías Internas

Las contralorías internas de las dependencias y entidades tienen como antecedentes los órganos de auditoría internos, establecidos en respuesta a las propias necesidades de autocontrol y mejoramiento de los procedimientos y métodos de trabajo. Estos órganos de auditoría representaron un esfuerzo individualizado que era necesario transformar, mediante la implantación de acciones sistemáticas y homogéneas que permitieron dictar criterios uniformes a todo el sector público a fin de otorgarle una verdadera integralidad al control.

En este contexto surgen las contralorías internas como órganos que sin involucrarse directamente en la operación tienen la responsabilidad de fortalecer y hacer integral la función del control, brindar apoyo al titular respecto a la vigilancia y cumplimiento de las disposiciones, políticas, planes, programas, presupuestos, normas, lineamientos, procedimientos y demás instrumentos de control a fin de que se apliquen eficiente y eficazmente. 45/

45/ "La Contraloría Interna es, un órgano de apoyo directo al titular, responsabilizado del control al interior de la Institución para que las características de la gestión pública: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, referidas por la Constitución, se conviertan en metas a alcanzar y en exigencias a cumplir. Al exterior, contribuir en la delicada responsabilidad de la prevención y solución de conflictos, apoyando a la ciudadanía en la recepción de quejas e instancias, brindándole orientación legal que le permita tener verdadero acceso a los órganos gubernamentales para hacer valer sus legítimos intereses", López Bernal, Manuel, *op. cit.*, p.21.

Las contralorías internas de las dependencias y entidades funcionan a semejanza de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la diferencia de que su ámbito de competencia se circunscribe al interior de éstas.

Su propósito consiste en apoyar al titular en la toma de decisiones, por consiguiente, deben tener un conocimiento general del desarrollo de las actividades del sector en su conjunto, por lo cual están obligadas a establecer una comunicación estrecha con las unidades operativas.

Los objetivos genéricos que establecen las contralorías internas, en concordancia con los de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación son: contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación del sector público; promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros; contribuir a incrementar la productividad, mediante la congruencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento de las unidades administrativas; impulsar la participación de los responsables de los programas en los diferentes niveles jerárquicos; promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y austeridad en las acciones; prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia, y brindar apoyo y asesoría a todo el sector.

Tienen como función principal la de vigilar el desempeño interno de la dependencia o entidad en su conjunto; contar con información correcta y oportuna que permita controlar y evaluar; medir y comprobar; seguir y perseguir; interpretar, concluir y recomendar. Instrumentar controles y

sistemas que, por sí, protejan y promuevan, señalen fallas y hagan sugerencias pertinentes. Coadyuvar a la utilización de los recursos conforme a lo aprobado cumpliendo con las disposiciones legales, sin distracciones, dispendio ni incongruencia. Cumplir los programas, incluido el presupuesto, investigando el motivo y justificación de las desviaciones, en su caso.

El Sistema Integrado de Control Gubernamental (S.I.C.G.)

A las contralorías internas de cada dependencia o entidad se les responsabilizó de la organización, instrumentación y coordinación del sistema integrado de control gubernamental ^{46/}.

El marco de actuación de este sistema se fundamenta en la normatividad emitida por la Secretaría de la Contraloría, y la propia dependencia o entidad en la que opere. Su alcance era total debido a que abarcaba todas las funciones administrativas, es decir, estaba presente en los procesos de planeación, organización, programación, presupuestación y evaluación. Por ello, se le concibió como un sistema que armonizó e integró las funciones de control existentes, sin ser un órgano adicional de control.

El sistema integrado de control se estableció como el ejercicio más depurado que las funciones de control tenían. Este recogió las experiencias y esfuerzos anteriores en la materia, con el fin de constituirse en un instrumento de apoyo y mejoramiento de los procedimientos administrativos.

Entre sus objetivos principales destacan el de constituir un mecanismo de

^{46/} El que se define como "el conjunto de indicadores que permiten analizar oportuna y sistemáticamente la congruencia y la efectividad en el funcionamiento de los instrumentos, procedimientos y mecanismos de control y evaluación que interactúan dentro y entre los sistemas de regulación, apoyo y operación de la Administración Pública Federal". Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Marco de actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal*, p. 18.

control y evaluación que permitiera a los titulares de las unidades administrativas lograr mejores niveles de eficacia y eficiencia, mediante una mayor racionalidad en el proceso de toma de decisiones y en el uso de los recursos presupuestarios.

En consecuencia se observa que el gobierno constituyó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para establecer un sistema de control que otorgara transparencia y racionalidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la federación, sin embargo, la operación de este sistema no logró dar cumplimiento satisfactorio a los propósitos que se planteó, ni generó resultados contundentes que se tradujeran en acciones tangibles para el avance y mejoramiento del control en el sector.

Durante este período la Contraloría sentó las bases de su desarrollo institucional, encaminando sus funciones hacia una acción promotora de la elevación de la calidad y la eficiencia, mediante la modernización de la gestión pública; asimismo, ejerció una actitud preventiva sobre el control y fiscalización del gasto público, teniendo como principal objetivo el combate de la corrupción; no obstante, se observa que las acciones emprendidas sobre esta materia no fueron efectivas ya que no logró erradicarla. Probablemente, la dependencia directa que dicha Secretaría tenía del Ejecutivo, fue un obstáculo para su actuación, ello impidió que presentara resultados contundentes sobre su gestión; en la actualidad es necesario tomar medidas correctivas concretas sobre el problema de la corrupción en el sector público, ya que constituye un fenómeno que debe combatirse y erradicarse frontalmente, mediante el establecimiento de un estricto marco jurídico, que penalice severamente la corrupción, mejore la imagen del servicio público,

fortalezca la figura de la contraloría social y promueva la honestidad y la eficiencia en la administración pública.

Sobre el tema de la corrupción, se observa indispensable que la sociedad sea un actor activo, mediante el acceso a mayor información y transparencia de los procedimientos gubernamentales; lo cual debe complementarse con las sugerencias de los partidos políticos.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se continuó con la figura de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el marco de la administración pública, como resultado del compromiso por seguir consolidando las funciones de control del sector y configurar una dependencia pública que emprendiera una transformación de su infraestructura hacia una Secretaría más sólida, que operara de manera más eficiente.

En lo que respecta al impacto que originaron la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las contralorías internas de las dependencias y entidades, así como la trascendencia de sus resultados generados, se puede concluir lo siguiente:

Es innegable que éstas propiciaron importantes avances en la materia, entre los que sobresalen la sistematización de las disposiciones reglamentarias sobre control; la instrumentación y operación del sistema integrado de control, de cuyos resultados se derivaron innumerables observaciones respecto a las actividades de los servidores públicos, y evidenciaron la inobservancia de la normatividad, la ausencia o deficiencia de efectivos registros de control así como en algunos casos, la no transparente

aplicación de los recursos. Esto dio origen al exhaustivo planteamiento de observaciones y recomendaciones, además de la sugerencia de medidas correctivas por parte de las dependencias globalizadoras de control.

En respuesta a lo anterior los servidores públicos se dedicaron a justificar plenamente su actuación, incluso se llegó al extremo de generar mecanismos y argumentos (ingeniosos) para evadir las sugerencias planteadas, lo que en la mayorías de los casos llevaba implícito la evasión de las disposiciones, fomentando con ello la violación e inobservancia de la ley. No obstante fueron numerosos los problemas y obstáculos que tuvieron estos órganos de control entre los que sobresalen los que a continuación se relacionan:

- La información que presentaban las contralorías internas a la globalizadora era insuficiente y en algunos casos deficiente.
- Era evidente el ocultamiento de información y resultados de la gestión y actuación de las contralorías internas.
- Existía poca o mala coordinación entre las contralorías internas y la Secretaría de Contraloría, lo que propiciaba problemas de comunicación, colaboración y/o apoyo institucional.
- Los formatos generados por la Secretaría, en algunos casos, no se apegaban a la realidad o particularidad de cada dependencia o entidad. Asimismo las contralorías internas evidenciaron la insuficiencia de las disposiciones que regularan sus actividades.

- Se desconocían los principales resultados generados por la Secretaría, así como la utilidad efectiva que el Ejecutivo Federal le otorgó a la información que concentró esta dependencia.
- No obstante que la Secretaría practicaba detallados seguimientos de observaciones y medidas correctivas, en la mayoría de los casos, no logró erradicar los problemas, ya que éstas se muestran recurrentes, llegando al extremo de que el número de observaciones se incrementaba en lugar de disminuir, siendo cada vez más sofisticadas las formas de evadir las normas.
- La opinión de la globalizadora se orientaba hacía aspectos operativos de poca o nula importancia, dejando de lado lo sustantivo.
- La Secretaría llegó a convertirse en una dependencia burocrática y compleja que obstaculizaba la labor del resto de las dependencias y entidades, lejos de apoyarlas y transmitirles el ejemplo con una actuación que se caracterizara por ser rápida, expedita y eficiente.

A inicios de la administración del presidente Ernesto Zedillo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 47/, sus modificaciones se orientaron fundamentalmente al cambio de denominación del órgano de control por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. En cuanto al sistema integrado de control se le quitó la característica de integrado, quedando simplemente como sistema de control y evaluación. Sin embargo en esencia, la Secretaría continuó como la responsable de fiscalizar

47/ "Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Diario Oficial de la Federación, 28-XII-1994, pp. 8-10.

el gasto público, establecer las disposiciones jurídicas en materia de control, vigilar la planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversiones, deuda, patrimonio, fondos y valores e inspeccionar la contabilidad, adquisiciones, arrendamientos, obra pública, bienes muebles e inmuebles, y la política inmobiliaria federal en su conjunto.

Como se puede observar, los cambios que tuvo esta dependencia globalizadora no fueron radicales puesto que continuó, de manera complementaria con las secretarías, supervisando los procesos administrativos, opinando previamente sobre las normas y lineamientos que expiden otras globalizadoras, aportando los elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades nacionales; así como responsabilizándose de la vigilancia sobre la congruencia del ejercicio del gasto público. No obstante, como producto del adelgazamiento de la administración pública y del resultado de la profunda crisis de credibilidad de la función pública, esta Secretaría fue cuestionada por la sociedad civil; argumentándose que no era necesaria su existencia, al duplicar sus actividades y atribuciones con otras dependencias rectoras. Además se evidenció su ineficiencia, al no lograr ejercer un control sobre el patrimonio "real" de los servidores públicos y el control del ejercicio presupuestal.

Por consiguiente se llegó a la conclusión de que los resultados obtenidos por ésta, no producían ningún beneficio en cuanto que en algunos casos eran insuficientes los elementos que proporcionó para la toma de decisiones. Asimismo, se hizo evidente que la dependencia de la Secretaría de la Contraloría respecto al Poder Ejecutivo, restringió su actuación, e incluso en ocasiones obstaculizó su labor.

En este período se observa que fueron continuos los esfuerzos para conceptualizar y definir los criterios y alcances del control gubernamental, tanto en el ámbito centralizado como paraestatal. Por ello no cabe duda de los esfuerzos realizados para la consolidación y depuración de las funciones de control, sin embargo son notorias las confusiones e incongruencias que se han propiciado con la implantación de dichas funciones, las que se pueden resumir de la siguiente manera:

- En cuanto a la legislación sobre el control, se observa que han prevalecido vicios e inconsistencias con respecto a los grandes objetivos nacionales y los propósitos de la planeación e información. Incluso, en ocasiones, ello ha propiciado errores en su interpretación.
- A pesar de las diversas acciones en la materia, es obvia la ausencia de un sistema integral eficiente que regule el ámbito centralizado y paraestatal, que le imprima consistencia a la función.
- Los esfuerzos en la materia no son complementarios, lo cual los hace susceptibles de duplicidad y excesiva distracción de recursos en su operación.
- No se ha podido infundir en la cultura administrativa la trascendencia y relevancia que tienen tanto las funciones como los órganos de control.

De todo lo expuesto en este apartado se puede concluir que aún cuando la función de control en la administración pública ha manifestado su presencia de diferentes modalidades y desde diversas instancias de la estructura administrativa, se coincide en que ésta adquiere un carácter definitivo y

determinante a partir del establecimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En consecuencia, el cambio de denominación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, representó una acción que brindó mayor énfasis a los instrumentos preventivos y que culminó con la integración administrativa y la consolidación de la imagen institucional, a fin de que dicha secretaría continuara impulsando el carácter preventivo y sistemático del control, orientado siempre al mejoramiento del servicio público.

Por todo lo anterior se hace evidente la necesidad de replantear esta función. Así como diseñar estrategias y acciones para fortalecer y otorgar un sentido de modernidad y vanguardia a las estructuras encargadas de la aplicación, organización, instrumentación y coordinación del control, con el fin de eficientar la función para que se constituya en un apoyo efectivo de las áreas.

Dicha modernidad deberá estar dirigida hacia la concepción de un Estado reformador, cuya misión se caracterice por elevar cada vez más la eficiencia de los servicios que presta y se oriente hacia una operación más comprometida con la sociedad.

El establecimiento de una administración pública moderna, conlleva una reforma estructural, que requiere del adelgazamiento del Estado, la promoción de la democracia y la pluralidad; todo ello en un marco en el que se evite el centralismo, la concentración del poder, el burocratismo, la ineficiencia y la corrupción.

Una vez consolidadas las bases en un Estado cuyo predominio son los fines sociales, es necesario que el aparato público se someta a un cambio o renovación ética y profesional, a fin de que la administración pública, retome una nueva directriz orientada a proporcionar servicios de calidad, elevar su eficiencia operacional y orientar todos sus esfuerzos hacia una actuación más comprometida con la sociedad.

Por todo lo anterior, conviene efectuar un diagnóstico detallado de aquellos esquemas que han permitido a las empresas privadas la obtención de cuadros eficientes y eficaces, con el propósito de que dichos modelos de desarrollo se adecuen a la realidad de cada empresa y se trasladen a éstas, para que se generalice su aplicación a toda la administración pública; con lo anterior, se busca la unificación de este criterio de productividad en el ámbito gubernamental, la permanente aplicación de esquemas de calidad total, simplificación de estructuras, obtención de altos márgenes de productividad y eficiencia en los servicios, con la consecuente disminución de costos.

Además se estima necesario para erradicar deficiencias en la administración pública, establecer mayor interrelación entre los diversos niveles de gobierno, sistematizar los procesos administrativos y de información, capacitar suficientemente a los servidores públicos, fomentar el establecimiento del servicio civil de carrera e impulsar la desregulación administrativa, lo que originará menos trámite y en consecuencia menos burocracia. Asimismo, será necesario promover con mayor énfasis la evaluación del desempeño de los servidores públicos, introducir sistemas y estructuras de gestión más productivas y ampliar y/o mejorar los procesos de auditoría, en cuyo marco la

idea del control no debe ser visto como un esquema rígido e inflexible, por el contrario debe vislumbrarse como un elemento de apoyo hacia el logro de los objetivos y metas institucionales.

En este sentido las funciones de control constituyen un elemento que debe impedir el desvío de los planes y programas; cuya característica principal será la de integrarse por órganos flexibles y constructivos. Por consiguiente, el control retoma un papel determinante como instrumento para modernizar y hacer más eficiente la administración pública.

APARTADO IV

Perspectivas y consideraciones para la modernización de las funciones de control

A lo largo del presente ensayo se ha podido demostrar la importancia de las funciones de control para el adecuado desarrollo de las actividades administrativas del gobierno federal, corresponde ahora señalar los aspectos que deberán ser fortalecidos para lograr su modernización y eficiencia; así como identificar las posibles líneas de acción que contribuyan al mejoramiento de la operación de éstos órganos.

A pesar de los constantes procesos de cambio del Estado, resalta la tesis de que las funciones de control no se han agotado, por el contrario, se encuentran en una fase de renovación, que tiene como fin el cabal desarrollo y mejoramiento administrativo. Aunado a lo anterior, se advierte la permanente preocupación de las organizaciones por incrementar controles adecuados, necesidad que crece continuamente y que cada vez exige un mayor grado de perfeccionamiento de dichas herramientas, ya que el desarrollo de sistemas efectivos, no han mostrado en la práctica la misma dinámica.

En la actualidad, el tratamiento del control constituye una materia prioritaria y estratégica que durante los últimos años ha crecido en volumen y complejidad haciendo más difíciles las operaciones en el sector público.

En estas circunstancias se observa que esta función reviste especial importancia al retomar relevancia como instrumento que permite alcanzar mayores grados de confiabilidad respecto al manejo y aplicación de los recursos, y la eficiencia de los procedimientos administrativos.

Por todo lo anterior, el Estado se plantea la modernización de sus estructuras responsables del control con objeto de transformarlas en instituciones sólidas que vigilen la gestión pública, lo cual coadyuva a que el Ejecutivo Federal tenga un conocimiento real de las actividades del sector; de esta forma se pretende que el control retome una verdadera justificación a fin de que se constituya en garante del cumplimiento de las políticas nacionales.

Por ello, se requiere infundir a éste un sentido más comprometido para que se consolide en un efectivo instrumento de vigilancia y fiscalización de las actividades del gobierno. Es decir, no sólo se pretende fortalecer el control; sino también enriquecerlo sustancialmente para alentar su desarrollo.

De acuerdo con esto, y a las circunstancias que prevalecen en el contexto de la administración pública, el Ejecutivo Federal se propuso, a partir de 1995, crear en el seno del poder legislativo una auténtica "auditoría superior de la federación". Con esa medida se pretende fortalecer el equilibrio entre los poderes, ya que ahora el control y la fiscalización sobre el Ejecutivo será responsabilidad exclusiva del Congreso de la Unión.

"Ese órgano colegiado de auditoría superior con personalidad jurídica y patrimonio propios; con capacidades técnica y profesional autónomas; con autoridad para controlar, vigilar, verificar y corregir la gestión y el ejercicio de recursos públicos. La creación de una auditoría superior de la federación, que sea parte del Congreso de la Unión, corregirá la errónea práctica de quien es fiscalizado también sea fiscalizador; propiciará una rendición de cuentas a la nación que sea imparcial, transparente, convincente y confiable; y será un paso decisivo en la lucha contra la corrupción y la impunidad." 48/

48/

"Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno", Diario Oficial de la Federación, 1-IX-1995, p. 61.

Con esta nueva relación que se define para fortalecer los controles, se compromete al poder legislativo a ser un órgano exigente y vigilante.

A partir de estas reformas se considera que el aparato público tiene mayores posibilidades de hacer realidad el propósito de modernizar y eficientar el control. Esta nueva concepción y modalidad permitirá consolidar dichas funciones y retomar su orientación hacia la promoción de la productividad y eficiencia gubernamental. Para ello será necesario fortalecer los siguientes aspectos.

Revisión del marco jurídico

Con objeto de avanzar hacia una reglamentación moderna y juiciosa del control, coherente y acorde con la realidad nacional, será necesario revisar la normatividad en la materia para valorar la posible existencia de omisiones y/o deficiencias. Así se estará en condiciones de definir un marco normativo preciso que, además, conlleve la verificación de su cabal procedencia.

Es condición indispensable garantizar un absoluto conocimiento de los instrumentos jurídicos que reglamenten esta actividad.

En cuanto a los ordenamientos de menor jerarquía, tales como reglamentos internos y manuales, deberán llegar al detalle de aspectos específicos de su actuación, a fin de evitar confusiones. De este modo, los lineamientos normativos en la materia se constituirán en un verdadero mecanismo de observancia y aplicación generalizada en todo el sector, dichos lineamientos serán la pauta que orienten las bases de inspección y vigilancia del control y evaluación gubernamental.

Será compromiso permanente trabajar en un proyecto que unifique y sistematice las disposiciones legislativas, a fin de lograr la uniformidad de las atribuciones. Hay que destacar que la legislación tendrá que ser revisada continuamente a fin de incorporar aquellos elementos que, durante el proceso de consolidación del control se observen, para ser depurados y reglamentados.

Por lo tanto, se requiere que los servidores públicos conozcan perfectamente, no sólo la naturaleza, propósitos, alcance y normas que regulan el control y sus instrumentos, sino también los objetivos, políticas, planes, programas de actividades y operaciones específicas de éste. Es decir, el marco normativo de cada dependencia y entidad a la que estén adscritos.

Nivel jerárquico y depuración de los controles

Las funciones de control deberán ubicarse dentro de los primeros niveles jerárquicos de la estructura, lo que dará el margen de actuación requerido para que el Ejecutivo Federal conozca directamente los resultados y recomendaciones derivadas de su actuación.

La adecuada aplicación del control exige un esfuerzo conjunto de los titulares de las dependencias y entidades, de los responsables de las áreas y de los propios órganos internos de fiscalización de cada institución, a fin de que, corresponsablemente, asuman las atribuciones y obligaciones que la legislación vigente les atribuye. De esta forma será necesario que se fortalezca el auto control que ejerce cada dependencia y entidad.

Para asegurar el adecuado desarrollo del proceso modernizador del control será indispensable practicar revisiones periódicas y sistemáticas a todo el sector, y detectar su operatividad o, en su caso, las deficiencias de su

actuación. En cuanto a los órganos de control de las dependencias y entidades, se sugiere que cada una de dichas estructuras sean sometidas a un replanteamiento para mejorar su gestión interna y detectar las debilidades que presentan, así como proceder a la valoración de los avances y logros obtenidos.

Por lo tanto, los exámenes y resultados de las operaciones realizadas se deberán orientar hacia la verificación de la eficiencia de los sistemas establecidos para determinar el grado de economías con que se están alcanzando las metas y objetivos.

Complementariamente a esta depuración, que se plantea como requisito para alcanzar un equilibrio del control, se debe imponer un nuevo espíritu al quehacer administrativo que conlleve el impostergable cambio hacia la eficiencia, operatividad, búsqueda de productividad y racionalidad de las estructuras.

Se reitera que esto último deberá producirse en un contexto modernizador en el que se destaque la aplicación de técnicas, métodos y procedimientos de trabajo acordes a las exigencias del desarrollo de cada dependencia o entidad.

Con fundamento en lo anterior, cada nivel o instancia de control sólo debe verificar o controlar los aspectos importantes o sustantivos de sus atribuciones, en este sentido las globalizadoras se ocuparán de que los diferentes sectores paraestatales cumplan sus objetivos, de acuerdo con la estricta vigilancia de los recursos presupuestales asignados. Los titulares de las dependencias y entidades aseguraran la adecuada conducción de los programas y presupuestos. Los órganos de vigilancia constituirán los entes

fiscalizadores y supervisores, mientras que los niveles directivos de las áreas se responsabilizarán de la administración de los recursos, cuidando que se realicen las acciones para la consecución de los objetivos previstos. Con esto, no se trata de crear un sinnúmero de controles que sólo contribuyan a ejercer interferencia en los procesos, sino que dicha coordinación pretende fortalecer y establezca un equilibrio entre las facultades y atribuciones que le correspondan a cada nivel jerárquico.

Es evidente que si cada nivel maneja los controles y la información que les corresponden adecuadamente, con conocimiento claro y preciso sobre los objetivos del sector, se contará con una base sólida que permita alcanzar los resultados esperados. 49/

Participación convencida de las áreas

Otro requisito que se plantea como indispensable es el de la participación activa y convencida de todos los niveles de gobierno, incluyendo los partidos políticos, y de cada una de las áreas o unidades administrativas, éstos deberán tener una franca y abierta colaboración en todas las etapas de planeación, operación y evaluación de los diversos procesos de control.

Cabe señalar que los responsables del control estarán obligados a usar los recursos de manera racional y, además, deberán fomentar el cambio de actitud hacia la optimización de los recursos. De esta forma se ajustarán a principios de racionalidad que garanticen el desempeño eficaz y eficiente de la gestión,

49/ "Debiendo desarrollar su relación en términos participativos y complementarios; sin que ello represente una relación jerárquica". Secretaría de la Contraloría General de la Federación, El Control en la Administración Pública, pp. 31-33.

así como el incremento de la productividad en los procesos administrativos.

Asimismo, para lograr el objetivo de mejoramiento y depuración de los controles se requiere concientizar a los servidores públicos sobre el hecho de que no sólo sean cuidadosos de la aplicación y uso de los recursos, sino que, además, tengan una decidida vocación de servicio y profundo respeto hacia el patrimonio nacional, con lo cual se promoverá y fortalecerá el servicio civil de carrera.

Importancia de la capacitación

Otro requisito indispensable que deberá plantearse es el de fomentar, en el marco de la cultura administrativa, la importancia de las funciones de control. Es decir, será necesario concientizar tanto a los niveles operativos, como a los directivos sobre el requerimiento de la permanente capacitación técnica, administrativa y profesional de quienes participan en los procesos de control.

Es indispensable una capacitación de los servidores públicos que este siempre a la vanguardia sobre los conocimientos innovadores de las disposiciones normativas, técnicas y métodos de trabajo; lo anterior fortalecerá la infraestructura del control. Asimismo, se requiere que los servidores públicos contribuyan a establecer, mantener, actualizar y supervisar atinadamente las funciones de control en todas y cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, buscando que estas instituciones sean concebidas como centros de productividad.

Manejo de información

Es de suma importancia el manejo adecuado de la información que integran los mecanismos de control. En este sentido se reconoce que el elemento

primordial del control es la información, que debe caracterizarse por ser confiable, adecuada, oportuna, uniforme y acorde a las necesidades planteadas.

La abundancia de los datos y resultados proporcionados por las áreas y unidades es evidente, por ello se plantea como requisito indispensable la sistematización y existencia de programas computarizados eficientes, a fin de que las funciones de control del Ejecutivo Federal manejen permanentemente datos que respondan a las necesidades de información de las autoridades o niveles de decisión superior.

No todo el campo de información que generan las áreas será utilizado, sólo aquella que sea sustantiva. Lo cual permitirá tener los resultados de la actuación de las unidades en la cantidad, calidad y modalidad requeridas.

En cuanto a los informes de resultados que generan los órganos encargados del control, serán proporcionados a las titulares responsables de la toma de decisiones, éstos reportarán información útil, relevante y concreta sobre el desarrollo de las operaciones en las áreas y deberán identificar los aspectos susceptibles de ser mejorados, así como las diversas alternativas de solución de los problemas planteados. Es por esto que el manejo de información deberá ser cuidadoso, preciso y concreto. Reiterándose la importancia del uso y optimización de los sistemas computarizados, siendo impostergable la sistematización de la información.

En razón de las limitaciones que han presentado las funciones sustantivas del control, se presenta a continuación las siguientes propuestas para fortalecer dicha actividad del gobierno federal, con lo cual se pretende hacer más efectiva la actuación de los órganos responsables de su instrumentación y propiciar un avance sustantivo para el mejoramiento de la administración pública.

- Involucrar a todos los niveles administrativos hacia el estricto cumplimiento de las normas y lineamientos sobre control; para lo cual será necesario propiciar su amplio conocimiento y generalizar su estricta aplicación. Asimismo, cribar la legislación en materia de control para que las disposiciones sean específicas y claras, lo cual contribuirá a la modernización de la función pública.

- Difundir e impulsar una nueva conciencia sobre la importancia del control en la administración pública, con el propósito de que se le conciba como una herramienta de apoyo productiva, moderna, preventiva, innovadora y participativa, que impulse y oriente la acción del gobierno y cuando así sea necesario la sancione, con objeto de propiciar una nueva cultura administrativa sobre los beneficios del control.

- Promover el fortalecimiento de las funciones de control en el sector público, de tal forma que el control constituya un elemento de apoyo del Ejecutivo, con el cual asegure un manejo transparente de los recursos, el desempeño eficiente de la gestión pública, la estricta actuación de la actividad gubernamental y el elemento fundamental para combatir la ineficiencia y deshonestidad.

- Fortalecer la participación determinante y activa de las áreas, propiciando con ella un proceso de autocontrol en cada dependencia y entidad, la cual deberá ser una práctica común en todo el sector gubernamental.

- Asegurar que los responsables del ejercicio del control cuenten con suficiente autoridad moral y ética para evaluar la actuación de los servidores públicos. Además, será necesario propiciar una participación más comprometida del poder legislativo y de la

sociedad, respecto a la revisión y vigilancia del presupuesto y la eficiencia del sector.

- Impulsar la sistematización de la información, lo que facilitará el análisis de los resultados de gestión de cada entidad; dichos informes deben constituir un elemento determinante para evaluar la gestión de las entidades y dependencias.

- Fomentar el servicio civil de carrera en el sector público, a fin de contribuir a un mayor grado de profesionalización de los responsables de las funciones de control, y propiciar una permanente actualización y capacitación en la materia.

CONCLUSIONES

1. El control que ejerce el Ejecutivo Federal sobre las entidades y dependencias, no ha podido constituirse en un efectivo sistema de vigilancia y fiscalización de los sectores paraestatal y centralizado; por lo anterior, con el establecimiento del nuevo órgano de auditoría superior, el que gozará de independencia del Poder Ejecutivo, se pretende consolidar un estricto proceso de control y supervisión en el ámbito gubernamental, a fin de erradicar la corrupción de la administración pública federal.
2. Las características del control interno deben estar enfocadas hacia acciones preventivas, constructivas, flexibles, tolerantes y sólo en caso necesario, correctivas o punitivas; ello coadyuvará a que las propuestas y lineamientos que emita el órgano fiscalizador sean rigurosamente observadas por las entidades y dependencias.
3. Es necesario que los servidores públicos responsables de las funciones de control en la administración pública federal, tengan un reconocido prestigio ético y moral dentro del ámbito público, ello otorgará credibilidad a su actuación e imprimirá transparencia a los procedimientos en los que participen.
4. Se requiere fortalecer el servicio civil de carrera en la administración pública, lo cual permitirá que los encargados de los órganos de control, adquieran un amplio conocimiento en materia administrativa y estén en condiciones de proponer las

modificaciones necesarias, aplicando la metodología con absoluto conocimiento de causa.

5. Los órganos de control deberán ser los promotores de la estricta vigilancia de la aplicación de las normas, la sistematización de actividades y la instrumentación y aplicación de parámetros de productividad y eficiencia con objeto de impulsar la modernización y el autocontrol en el sector público.
6. Se requiere fomentar una cultura de apoyo y aceptación del control administrativo, que erradique la resistencia y oposición a las actividades de supervisión y vigilancia de la actuación de los servidores públicos, que fomente el reconocimiento de estos órganos fiscalizadores de la actividad gubernamental.

Ordenamientos Jurídicos sobre Control

Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de estado y del despacho universal.

D.O. 8-XI-1821.

Decreto que establece la Contaduría Mayor, encargada del examen y glosa de las cuentas de la hacienda pública.

D.O. 16-XI-1824.

Ley que establece la Dirección de Contabilidad y Glosa.

D.O. 23-III-1910.

Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

D.O. 25-XII-1917.

Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Nación.

D.O. 18-I-1918.

Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación.

D.O. 10-II-1926.

Reglamento de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación.

D.O. 1º-I-1927.

Decreto por el que se suprime el Departamento de Contraloría de la Federación.

D.O. 22-XII-1932.

Ley para el control por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

D.O. 31-XII-1947.

Decreto que establece la Comisión Nacional de Inversiones.

D.O. 31-I-1948.

Decreto que origina la oficina de control y vigilancia de las empresas descentralizadas y de participación estatal.

D.O. 19-IX-1954.

Decreto que establece la Comisión de Inversiones.

D.O. 29-XII-1954.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
D.O. 29-XII-1958

Decreto que establece la junta de gobierno de los organismos y empresas del Estado.
D.O. 13-III-1959.

Segunda Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
D.O. 1-I-1966.

Tercera Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
D.O. 31-XII-1970.

Acuerdo que establece las unidades de programación en cada Secretaría, departamento, organismos descentralizados y empresas de participación.
D.O. 11-III-1971.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
D.O. 29-XII-1976.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
D.O. 31-XII-1976.

Ley General de Deuda Pública.
D.O. 31-XII-1976.

Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.
D.O. 31-XII-1979.

Acuerdo que establece la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.
D.O. 29-VIII-1979.

Ley de Obras Públicas.
D.O. 30-XII-1980.

Ley General de Bienes Nacionales.
D.O. 8-I-1982.

Bibliografía

Argüelles, Antonio, et. al., **Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad**, Editorial Porrúa, México, 1995, 188 pp.

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez Sergio. **Las Empresas Públicas en México**, México, 1983, Editorial Porrúa, 1a. edición, 239 pp.

Castelán García, Beatriz. **Planificación Estratégica y Control de Gestión**, México, 1982, Editorial ECASA, 115 pp.

Colegio de México, (compilación). **Historia General de México**, México 1977, Editorial Colegio de México, tomo IV, 2a. edición, 505 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1982, Editorial Cámara de Diputados, 287 pp.

Córdova, Arnaldo. **La Ideología de la Revolución Mexicana**, México, 1980, Editorial Era, 152 pp.

Dwight, Waldo. **Administración Pública**, México, D. F. 1982, Editorial Trillas, 6a. reimpresión, 532 pp.

Dwight, Waldo. **Estudio de la Administración Pública**, España, 1964, Editorial Aguilar, 321 pp.

Dublán Manuel, **Legislación Mexicana**, colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, Edición oficial, México 1876, Tomo I, 1520 pp.

Engel, Federick. **El Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado**, Editorial Progreso, 4a. edición, Moscú, 1976, 176 pp.

Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**, México, 1963, Editorial Porrúa, 2a. edición, 453 pp.

Harold, Koontz y Cyrill O'Donnell. **Elementos de la Administración Moderna**, México, 1980, Editorial Mc. Graw-Hill, 455 pp.

Heller, Hermann. **Teoría del Estado**, México 1985, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2a. reimpresión, 341 pp.

Hood C., Christopher. **Los Alcances de la Administración Pública**, México 1979, Editorial Limusa, 263 pp.

Kaplan Marcos. **Estado y Sociedad**, México, 1983, Editorial UNAM, 2a. reimpresión, 3 pp.

López Bernal Manuel. **Política de control interno y ombudsman en la Procuraduría General de la República**, México, versión estenográfica, 70 pp.

L. Patz, Alan y J: Rowe, Alan. **Control Administrativo y Sistemas de Toma de Decisiones**, México, 1982, Editorial Limusa, 491 pp.

Martínez Silva, Mario (coordinador). **Diccionario de Política y Administración**, México, 1978, Editorial Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública-CREA, Tomo I A-F, 1a. edición, 596 pp.

Moreno Rodríguez, Rodrigo. **La Administración Pública Federal en México**, México, 1980, Editorial UNAM, 1a. edición, 253 pp.

Nigro A. Félix, *et al.*, **Administración Pública Moderna**, Colección de Estudios Administrativos No. 6, España, 1981, Editorial UNAM, 1a. edición, 253 pp.

Patton Glade, William Jr. *et al.*, **Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública**, autores extranjeros, Col. Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B Bibliográfica, Núm. 4, México, 1976, Editorial Secretaría de la Presidencia, 539 pp.

Pichardo Pagaza, Ignacio, **Introducción a la Administración Pública en México**, México, 1984, Editorial INAP-CONACYT, 1a. edición, Tomo I Bases y Estructura, 250 pp.

R. Castelazo, José. **Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública**, México, 1979, Editorial Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1a. edición, 235 pp.

Ruiz Massieu, José Francisco. **La Empresa Pública un Estudio de Derecho sobre México**, México, Editorial INAP, 1a. edición, 1981 pp.

Secretaría de la Presidencia. **México a través de sus Informes Presidenciales, la Hacienda Pública**, México, 1976, Editorial Secretaría de la Presidencia, Tomo IV, Vol. 1, 456 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto. **Evaluación y Control en la Administración Pública**, México, 1981, Editorial Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Evaluación, 79 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. **El Control en la Administración Pública**, México, 1984, Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 19 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. **Intervenciones y Ponencias de la X Reunión Nacional de Contralores Estatales-Federación**, Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994, 267 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. **Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal**. México, 1984, Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 38 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. **Marco de Relación entre las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades**, México, 1984, Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 15 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. **Lineamientos Generales sobre Control**, México, 1984, Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 19 pp.

Serra Rojas, Andres. **Derecho Administrativo**, México, 1979, Editorial Porrúa, 7a. edición, 387 pp.

Universidad Nacional Autónoma de México (compilación) **Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública**. Anuario Jurídico VIII, México, 1981, Editorial UNAM, 669 pp.

Valdés Rodríguez Mauricio, **Curso de control gubernamental**, versión estenográfica, México 1986, Editorial INAP, s/n. p.

Fuentes Hemerográficas

Boletín de Información, No. 1, Editorial Departamento de Contraloría de la Federación, marzo-abril, México 1925, 54 pp.

Diario de los Debates, 27-X-1932, Editorial Cámara de Diputados, México.

Diario Oficial de la Federación:

-“Ley que establece la Dirección de Contabilidad y Glosa”, 23-III-1910.

-“Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal”, 30-XII-1947.

-“Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 29-XII-1958.

-“Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal”, 31-XII-1970.

-“Bases para la promoción y coordinación de los trabajos de Reforma Administrativa”, 28-I-1971.

-“Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”, 31-XII-1976.

-“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, reformas y adiciones: 29-XII-1982, 30-XII-1983, 21-I-1985, 14-V-1986 y 28-XII-1994.

-“Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, 31-XII-1982.

-“Ley General de Planeación”, 5-I-1983.

-“Decreto de Reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación”, 30-VII-1985.

-“Ley Federal de Entidades Paraestatales”, 14-V-1986.

-**"Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público",**
17-I-1989.

-**"Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República**
Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su
Primer Informe de Gobierno", 1-IX-1995.

Revista de Administración Pública No. 54 abril-junio (compilación), Editorial.
Instituto Nacional de Administración Pública, 1a. edición, México, 1983, 559 pp.

Revista de Administración Pública No. 67/68 julio-diciembre (compilación),
Editorial, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1986, 289 pp.

Periódico Excelsior, 19-X-1932, México.