

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

14
2ej

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA COMO
INSTRUMENTO PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

PRESENTA:

BENITEZ MONTOYA, SONIA ELIA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1986

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

14
2ej

Universidad Nacional Autónoma de México



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

*La Auditoría Administrativa como
instrumento para la toma de decisiones
en la Administración Pública Mexicana.*

*Tesis que para obtener el Título de Licenciado en
Ciencias Políticas y Administración Pública
presenta Sonia Elia Benítez Montoya*

Director: Mtro. Ramiro Carrillo Landeros



Cd. Universitaria, Septiembre de 1996

"Bajo el sistema Federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala."

Benito Juárez

ESQUEMA

	Pag.
INTRODUCCION	
PRIMER APARTADO	1
MARCO TEORICO	
El Estado.	1
El Origen del Estado.	3
La Evolución del Estado.	3
El Gobierno.	20
La Administración Pública.	21
Objeto de la Administración Pública.	23
El Estado Mexicano.	26
SEGUNDO APARTADO	34
MARCO JURIDICO	
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	34
- La Rectoría Económica.	35
- La Planeación Democrática. El Plan Nacional de Desarrollo.	38
El Principio de la División de Poderes.	39
- El Poder Legislativo.	40
- El Poder Judicial.	41
- El Poder Ejecutivo.	42

<i>La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</i>	43
<i>Cronología de la Función de control en la Administración Pública Mexicana.</i>	44
<i>La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.</i>	49
<i>La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</i>	53
<i>La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.</i>	55
TERCER APARTADO	61
EVOLUCION DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA	
<i>Auditoría Administrativa.</i>	61
<i>Diferencias entre Auditoría Financiera y Auditoría Administrativa.</i>	63
<i>Alcances de la Auditoría Administrativa.</i>	65
<i>Objetivo de la Auditoría.</i>	66
<i>La Auditoría Administrativa dentro del proceso Administrativo.</i>	67
- <i>La Planeación.</i>	67
- <i>La Organización.</i>	68
- <i>La Integración.</i>	70
- <i>La Dirección.</i>	71
- <i>El Control.</i>	73

<i>Control de Gestión.</i>	74
<i>Gestión Pública.</i>	75
<i>Niveles de Organización.</i>	76
- <i>Contraloría Interna.</i>	77
- <i>Auditoría Interna.</i>	79
- <i>Unidad de Organización y Métodos.</i>	80
<i>La Coordinación entre la Contraloría Interna, Auditoría Interna y Organización y Métodos.</i>	82
<i>La Importancia de la Auditoría Administrativa.</i>	82
<i>La Metodología para el Análisis.</i>	83
- <i>Investigación.</i>	84
- <i>Programa de Trabajo.</i>	85
- <i>Diagnóstico.</i>	87
- <i>Evaluación.</i>	91
- <i>Elaboración del Informe.</i>	93
<i>Herramientas de Trabajo para el Desarrollo de Auditorías Administrativas.</i>	95
- <i>Los Manuales Administrativos.</i>	96
- <i>Manual de Organización.</i>	98
- <i>Manual de Procedimientos.</i>	100
- <i>Manual de Servicios.</i>	101
- <i>Otras Herramientas.</i>	102

CUARTO APARTADO	105
LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO DE INFORMACION.	
<i>Los Sistemas de Información.</i>	109
<i>El Sistema de Información Administrativa y la Auditoría Administrativa.</i>	111
<i>La Toma de Decisiones.</i>	113
<i>Caso Práctico. La Participación de la Auditoría Administrativa en el Subsistema Contable-Presupuestal en la Universidad Nacional Autónoma de México.</i>	117
<i>Primera Parte. Situación actual , organización y funcionamiento de la UNAM. Operación de las áreas que intervienen el caso práctico.</i>	118
<i>Segunda Parte. Diagnóstico.</i>	130
<i>Tercera Parte. Propuesta.</i>	134
CONCLUSIONES.	139
BIBLIOGRAFIA.	

CONSIDERACIONES

Durante mi ejercicio profesional he escuchado tópicos relativos a: "sobre la eficacia del aparato gubernamental", "la eficiencia administrativa" y "la renovación moral de los servidores públicos". Todos éstos y más han sido acciones que el Ejecutivo Federal ha ido realizando, para elevar la calidad, transparencia y honestidad de la administración pública. Lo anterior, ha sido motivo de reflexión acerca de la actuación de los administradores públicos tanto los de profesión como los de servicio y hasta dónde la auditoría administrativa puede ayudar en la medida que ellos quieran, para lograr los cambios requeridos en la estructura gubernamental. Dicha situación me generó inquietudes para realizar un estudio al respecto.

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales implementó el Programa de Segunda Opción de Titulación dirigido por la Mta. Cristina Puga, donde formé parte de la cuarta generación. En este Seminario, elaboré una tesina en la que plasme mi idea sobre la operación de la auditoría administrativa y su combinación con las funciones de contratación, auditoría, organización y métodos, así como los sistemas de información generados por ellas. Dicho trabajo no se adecuaba a una tesina por lo que decidí hacer una tesis debido a lo extenso del tema.

Al Maestro Ramiro Carrillo Landeros, que con su orientación, estímulo, paciencia y dirección, asumió junto conmigo el compromiso de concluir satisfactoriamente este trabajo, replanteando la investigación, no tengo palabra para agradecerle de gran manera el haber contado en todo momento con sus enseñanzas y palabras de apoyo para continuar siempre adelante hasta llegar a la meta. Así mismo, doy las gracias por el favor que me brindó la Coordinación de

Administración Pública a cargo de la Mtra. Erika Doring, quién facilitó y autorizó el cambio para convertirla en tesis.

Dedico este trabajo a los seres que más quiero y que están conmigo: mi esposo Guillermo Gerardo, por su amor, comprensión, compañía, apoyo y consejos que me ha brindado en todos estos años de casados; a mis hijos Eduardo, Karla Erika y Berenice, por el tiempo que les robé durante la elaboración de esta tesis; a mi madre Elia, por la dulzura, amor y consejos que durante toda mi vida me ha dado.

Durante el desarrollo de este documento he contado con la participación de maestros, compañeros de trabajo, amigos y familiares que con sus observaciones enriquecieron esta tesis; a ellos, quiero hacer público mi agradecimiento por el tiempo que ocuparon para darme sus atinados comentarios. Con el propósito de que sus nombres queden impresos en mi trabajo, y rompiendo formalismos pero con todo el respeto que me merecen, me ahoco exclusivamente a presentar en orden alfabético, sus nombres, excluyendo el grado académico de quienes lo tienen:

Matías Alvarez S.

Huberto Castillo G.

Abel López C.

Alfredo Montoya M.

Leoncio Palomares A.

Isaac Ricardo Placencia C.

Ma. Elena Santos M.

Así mismo, hago un amplio reconocimiento, a los sinodales que la Coordinación de la Carrera de Administración Pública de la H. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, tuvo a bien nombrar para que revisaran mi examen escrito y fuesen el jurado en el examen profesional. "Gracias"... Dra. Elena Jeannetti Dávila por el apoyo que me brindó para que desarrollara y culminara mi investigación; Lic. Genaro Alfaro Torres, por el tiempo que dedicó en la lectura de mi trabajo; Lic. Marcel Quijano Torres por las reflexiones que tuvo a bien hacer para enriquecer mi estudio y Lic. Eduardo Entrala Hernández por sus atinadas y valiosas observaciones,

A ti ALMA MATER

Quién me dio la formación académica.

...En espera de que este trabajo aporte conocimientos a quienes me hagan el honor de consultarlo, les entrego mi experiencia.

INTRODUCCIÓN

La administración pública mexicana se caracteriza por tener instituciones con estructuras organizativas, complejas y en algunas esa complejidad las ha convertido en dependencias deficientes, con sistemas inadecuados y obsoletos, en virtud de lo cual para los usuarios que realizan trámites en cualesquiera de sus oficinas, significa pérdida de tiempo para los ciudadanos, excesivo papeleo para la burocracia, y genera corrupción entre ambos. En los últimos años, la operatividad del aparato público se transformó con la modernización administrativa, iniciada desde el sexenio de Adolfo López Mateos en 1958 y que en las sucesivas administraciones se ha continuado, con el fin de mejorar el funcionamiento de las dependencias y entidades gubernamentales.

Desde esa fecha el gobierno,, para satisfacer con prontitud y eficiencia las demandas y necesidades sociales, reestructuró su organización, redefinió sus políticas y objetivos, cambió sus sistemas y procedimientos. Con dichos cambios el apoyo de la auditoría administrativa ha adquirido un papel importante en la retroalimentación de información, convirtiéndose ésta en un elemento fundamental de los funcionarios para tomar con oportunidad decisiones y corregir las desviaciones detectadas en el proceso de revisión, así como fomentar en el personal público una cultura administrativa.

En consecuencia, el titular del Ejecutivo Federal en diciembre de 1982 con Miguel de la Madrid Hurtado, con el propósito de establecer un sistema integral de control y evaluación, así como romper los grandes vicios en la generación de bienes y prestación de servicios

a cargo de un complejo aparato administrativo, creó por decreto presidencial la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)¹, con el fin de instrumentar políticas, normas y lineamientos para modernizar el quehacer administrativo, frenar y combatir la corrupción. Bajo este criterio las dependencias y entidades establecieron sus unidades de contraloría interna como homólogas de la SECOGEF, a fin de complementar la función fiscalizadora y de supervisión a las áreas sustantivas y de apoyo de los organismos, fortaleciendo de esta manera la función directiva y de regulación.

A partir de entonces el gobierno le resta importancia al Programa de Reforma Administrativa por lo que transforma a la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y pasa a depender de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de manera cada vez más demagógica afirmaba que trataba de establecer los lineamientos para obtener el máximo provecho de la actividad del aparato administrativo del Estado; así, mediante las nuevas condiciones impuestas, se pretendió consolidar la eficiencia administrativa, del quehacer público bajo un criterio reduccionista. Además, se planteó la necesidad de evaluar su funcionamiento, así mismo establecer el control de gestión, con el fin de tener el conocimiento real de la operación cotidiana y apoyar el proceso de la toma de decisiones.

Por otro lado las reiteradas demandas de la sociedad acerca de la necesidad de contar con instituciones públicas eficientes, obligan a disponer de mecanismos administrativos regulación, evaluación y control de programas y actividades, sustentados en sistemas de

¹ D. O. de la Federación 29 de diciembre de 1982.

información que permitan evaluar constantemente su funcionamiento, mediante el conocimiento detallado de su organización, operación, sistemas, procedimientos y resultados, por lo que el estudio se centra en los beneficios que proporciona a la Auditoría Administrativa, de contar con sistemas y datos necesarios que ayuden al funcionario público para una acertada toma de decisiones.

En su gran mayoría las instituciones públicas durante décadas se caracterizaron por tener elevados costos de operación y resultados financieros deficientes, sistemas anacrónicos, desarticulados y obsoletos. Sin embargo, de 1982 a la fecha esta situación se ha intentado transformar con las tesis de "reforma", "simplificación" y "modernidad de la administración" las cuales se encaminaron a mejorar el funcionamiento de la administración pública con el propósito de satisfacer con plenitud y eficacia, las demandas y reclamos de la sociedad en virtud de lo cual se procedió a reestructurar su objetivo, organización, redefinir sus políticas, actualizar sus sistemas y procedimientos.

Dentro de este marco, la Auditoría Administrativa juega un papel muy importante debido a que permite a los titulares de las dependencias y entidades contar con un sistema de regulación, registro y seguimiento de planes, programas, presupuestos y actividades al través de un acervo de información que coadyuva a la eficaz y oportuna toma de decisión y en función de ello, los objetivos que se persiguen en la presente investigación son:

- *Destacar la utilidad de la auditoría administrativa.*
- *Resaltar la importancia que tiene el informe de la auditoría, ya que con frecuencia se lo menosprecia, debido a que se desconocen los beneficios que proporciona el resultado de la auditoría.*
- *Marcar que la auditoría administrativa tiene además de las funciones fiscalizadoras y políticas, elementos preventivos y correctivos.*
- *Analizar, conocer y definir las tareas que se realizan en la aplicación de la auditoría administrativa en las dependencias e instituciones públicas.*
- *Explicar de qué manera se deben integrar los datos que retroalimenten al sistema de información de la auditoría administrativa, para que sirvan de apoyo en la toma de decisiones.*
- *Hacer incapié en los beneficios que se obtienen al contar con un sistema integral de información, destinado al análisis y evaluación de la gestión pública*

Combatir los vicios de corrupción, ineficiencia, tortuguismo e inequidad, que prevalecen en el desarrollo de la gestión pública en México, condujo al gobierno federal a establecer normas y lineamientos encaminados a aprovechar sus recursos, para lo cual fue necesario

evaluar la función pública a través del análisis detallado y profundo de su organización, sistemas, procedimientos y resultados. De esta manera se planteó la necesidad de crear un Sistema Nacional de Evaluación y Control, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado con el objeto de tener el conocimiento de la realidad cotidiana y apuntalar el proceso de la toma de decisiones y, como consecuencia, corregir los desajustes operacionales y funcionales, con la finalidad de dar consistencia a esta investigación se formularon las siguientes hipótesis:

- *Una aplicación más sistemática de la Auditoría Administrativa en la Administración Pública hará más eficiente y eficaz su funcionamiento, y podrá responder de manera adecuada y oportuna a las necesidades y demandas que plantea la sociedad.*
- *La falta de una cultura administrativa, por parte de los titulares, de los mandos medios y superiores, ocasiona incomprensión y un mínimo provecho de los resultados de las auditorías administrativas.*

Para la verificación de estas hipótesis la investigación se estructuró en cuatro capítulos:

El primero, se refiere al concepto de Estado y su evolución, las formas de gobierno y la administración pública; también se hace una reseña del Estado mexicano como ente moderno, para lo cual se estudian los años de 1852 a 1994, período en que se sentaron las bases del México contemporáneo y donde se suscitaron importantes acontecimientos históricos, entre otros: la segunda ascensión presidencial de Porfirio Díaz y el crecimiento económico del país, debido a la apertura que éste hizo al capital extranjera; el triunfo de los

constitucionalistas y la reorganización del Estado mexicano; el nacimiento y objetivo del Partido Nacional Revolucionario; el gobierno de Lázaro Cárdenas y las reformas sociales; la corriente neoliberal iniciada en el sexenio de Miguel de la Madrid y la propuesta salinista de transformar el Estado, de benefactor a regulador.

En el segundo apartado se exponen las partes de la Constitución, la forma y los órganos de gobierno; se analizan los fundamentos constitucionales que dan origen a la administración pública mexicana, su ubicación y delimitación de atribuciones, las leyes, decretos y acuerdos que norman la auditoría gubernamental. Sobre este punto se destaca que en el desarrollo de auditorías, el cumplimiento de las disposiciones legales es de primordial importancia, debido a que sus lineamientos conducen el proceso operacional que rige al sistema de evaluación y control, al control de gestión y a la labor de la auditoría misma. También se hace una cronología de la función de control dentro de la administración pública y de la actividad que desarrolla la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El tercer apartado trata sobre el marco teórico-conceptual relacionado con la auditoría administrativa; evolución, tipos, alcances y su ubicación dentro del proceso administrativo; el control de gestión dentro de la actividad pública; qué nivel ocupan dentro de la organización; su vinculación con otras áreas regulativas tales como la auditoría interna, contraloría y organización y métodos, la coordinación entre estas áreas y su participación en el desarrollo de la auditoría; se expone su importancia, alcance y ventajas que ofrece a la administración de las dependencias y entidades públicas; se propone una metodología para

realizar la auditoría, el detalle de cada uno de sus procesos y las herramientas necesarias para su correcta y sistemática realización.

El cuarto y último apartado explica el concepto del sistema de información, sus alcances dentro de las instituciones; sus nexos con la auditoría administrativa y el papel que cumple en los niveles de mando medio superiores; el resultado de ella y en qué grado influye en el proceso de la toma de decisiones. También se presenta un caso práctico en el cual se fusionan las normas y conceptos teóricos tratados en el desarrollo de esta investigación, conjugados con la experiencia laboral.

Por lo anterior, se analizó la función que realiza la Contraloría de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y su participación dentro del sistema de información institucional. Por ello se eligió el subsistema contable-presupuestal de la UNAM, del cual se describe su operación, funcionamiento, y de qué manera interviene la auditoría dentro de ese proceso, a fin de lograr la eficacia y eficiencia administrativa. Durante el desarrollo de la investigación se detectó que las áreas encargadas de realizar las auditorías administrativas cuentan con programas anuales de trabajo, pero esto no significó que se hayan aplicado auditorías de manera sistemática, situación que trae consigo:

Que las personas que toman decisiones no se tengan los suficientes criterios e índices para medir la eficacia organizacional.

- *Que las personas que realizan la planeación y programación no puedan calificar la eficiencia de la gestión. Cabe señalar que la constante rotación de funcionarios, provocada por la inestabilidad de los cuadros directivos, implica en la mayoría de los casos, que el nuevo servidor público tenga un desconocimiento de la normatividad, de la operación, de los sistemas y de los procedimientos.*

- *Dicho desconocimiento de la función, y en algunos casos la poca responsabilidad del servidor público, provoca lo que en esta investigación se denomina "falta de cultura administrativa".*

En razón de lo anterior, se resume que el presente estudio busca demostrar que los resultados de la Auditoría Administrativa son herramientas para la Administración Pública que permitirá a los funcionarios a hacer mas eficiente su actuación para responder adecuada y oportunamente a las necesidades y demandas de la sociedad civil, por lo que las hipótesis planteadas en la presente tesis se confirman.

PRIMER APARTADO

MARCO TEÓRICO

El Estado

"En el griego clásico el verbo histemi significa poner en pie, colocar o detener, de él deriva stasis, stasia, que se interpreta como fijar, mantener o conservar; así como el vocablo statós referente a lo que está o se encuentra parado, lo que se detiene o conserva fijo. En latín el verbo stare, quiere decir mantenerse firme o estar en pie, en su participio pasivo da lugar a status que concierne a la situación que guarda o se encuentra una persona o cosa, status en la lengua española da lugar a Estado..."¹, "el cual significa la asociación política de un pueblo o nación, agrupación humana fijada en un territorio determinado, con un gobierno que mantiene el orden jurídico y vela por los intereses de la comunidad."²

Aristóteles en su libro La Política³ distingue al Estado como la polis, la cual está formada por la comunidad política asentada en una ciudad. Hace referencia que esta comunidad aporta el bien y su objetivo es bastarse a sí misma; resulta de la unión de muchas familias, quienes son regidas por el más viejo. La fusión de muchas agrupaciones origina una polis la cual existe por naturaleza, concibe dentro de ella al hombre como un animal político; aquella persona que

¹ Carrillo Landeros, Ramiro. Apuntes clase de metodología. 1995.

² Enciclopedia Barga. Tomo I. Enciclopedia Británica de México, S. A. de C. V. México 1981. p. 193

³ Aristóteles. La Política. Libro I Porrúa, S. A. México 1970. p.158

por algún motivo no pertenece a ella, está abajo o por encima del ciudadano, y en consecuencia lo considera, una bestia o un dios; afirma, que el hombre por naturaleza y condición, además de animal político, es amante de la guerra.

En la polis se presentan tres elementos, de acuerdo con el desarrollo natural del hombre:

- 1. La procreación como el deseo natural que tiene tras de sí la necesidad de dejar un ser semejante que continúe su obra.*
- 2. La unión de los que por naturaleza deben respectivamente mandar y obedecer, pues quien por su inteligencia es capaz de previsión, es por naturaleza gobernante y señor, quién es capaz con su cuerpo de ejecutar aquellas providencias, es súbdito y esclavo por naturaleza, por lo cual el amo y el esclavo tienen el mismo interés.*
- 3. La mujer y el esclavo difieren por naturaleza, pues la naturaleza no hace nada mezquinamente, sino que acomoda cada cosa con un fin particular, y de este modo cada instrumento alcanza su perfección mayor al servir no a muchas cosas sino a una sola.*

De lo anterior surge la distinción entre poder político y poder real, el primero lo detenta el gobernante de la polis, el segundo el ciudadano sobre la familia o esclavos, pues se trata de un poder personal. La polis es por naturaleza autosuficiente y perfecta para el desarrollo de la familia y de los individuos que sólo pueden alcanzar su plenitud en el todo político.

El Origen del Estado

Si se acepta la definición del Estado como la organización política de un país, se admite la tesis de Oppenheimer⁴ que indica que surge en el momento que nace la esclavitud donde unos trabajan para otros. La convivencia humana durante la evolución de las civilizaciones propicio la aparición de agrupaciones para atender diversos fines como la defensa del grupo frente a otros, protección de la propiedad. Algunas de las concepciones que provienen desde los hebreos hasta el escritor y político Thomas Paine piensan que es producto de la voluntad divina, derecho divino de los reyes o una creación humana deliberada en la cual cada individuo da su consentimiento a través de un contrato social, "...para Carlos Marx la organización estatal tiene su principio en la conquista y la coerción, esto es la fuerza, de ahí que esté basada en la injusticia y sea esencialmente mala..."⁵.

La Evolución del Estado

En 366 a. C. en Macedonia con la muerte de Filipo II, su hijo Alejandro Magno, discípulo de Aristóteles quién le enseñó el arte del buen gobierno, asumió el poder y logró la unificación elénica; con su genialidad militar construyó un imperio al someter a varios pueblos septentrionales, emprendió la marcha hacia Asia y algunos poblados de la India; logró crear

⁴ Oppenheimer. Diccionario de Política y Administración. Tomo I. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1973. p. 534.

⁵ Ibidem. p. 537.

temor por su manera de dominar a los pueblos ocupados con su ejército y respeto de sus ciudadanos por su gran capacidad de organización, supo aprovechar la sabiduría de sus conquistados, colocándolos en cargos de la administración pública. Murió súbitamente a los 33 años sin dejar herederos que continuaran su obra, provocando que el imperio se dividiera en varios reinos. En los casos de Persia, Siria y Egipto, subsistió la influencia griega que se extendió hasta el mediterráneo oriental.

A diferencia de Aristóteles su maestro Platón, en su libro La República⁶, concibe seis formas de gobierno ya que vivió la época de decadencia del poderío helénico, por lo que estudia y analiza de la siguiente manera, la degradación de la polis y sus desviaciones:

- *No solo la timocracia, como la forma de gobierno que se encuentra entre la aristocracia y la oligarquía; su vicio fue honrar más a los guerreros que a los sabios,*
- *como a la oligarquía, la forma corrupta de la aristocracia, donde todos los elogios y administración son para los ricos y el desperdicio para los pobres,*
- *a la democracia, como el deseo inmoderado a la libertad que se transforma en libertinaje,*
- *así, a la tiranía también como el deseo excesivo de la violencia,*

⁶ Platón. Diálogos. Libro Octavo. Ed. Porrúa, S. A. México 1969. 735 pp.

- de igual manera a la *monarquía*, como un régimen donde gobierna uno solo y,
- la *aristocracia*, cuando el mando se reparte en varias personas las dos últimas formas ideales de gobierno.

Aristóteles señala que, "...el que siendo hombre no es capaz por naturaleza de sí mismo, sino de otro, éste es esclavo por naturaleza, ...mandar y ser mandado pertenece a las cosas no solo necesarias sino provechosas, ...en la mayoría de los gobiernos de las ciudades, el mando y la obediencia son alternativas..."⁷. Así mismo, indica en el estudio del hombre que se puede observar el dominio despótico del señor, como el dominio político del estadista. El alma, en efecto, gobierna al cuerpo de manera despótica, mientras que la inteligencia gobierna el apetito irracional con dominio político y regio. No es lo mismo señorío político que despótico, al igual que son diferentes las formas de gobierno, por ejemplo el señorío político se ejerce sobre los hombres libres por naturaleza y el despótico sobre los naturalmente esclavos.

También afirma que el régimen natural es la *monarquía*, mientras que el señorío lo es de los hombres libres e iguales; los términos de constitución y gobierno tienen la misma significación.

Como el poder supremo de la polis, las formas de gobierno son:

- el unipersonal, la *monarquía o realeza*, su degeneración es la *tiranía* ya que ve por el interés del monarca,

⁷ Aristóteles. Op. cit. p. 221

- *el de más de uno, pero de pocos aristocracia, su degradación es la oligarquía en virtud de que busca el interés de los ricos,*
- *cuando la multitud es la que dirige tinocracia o república. su desviación es la democracia debido a que gobierna en interés de los pobres.*

En la Roma republicana entre los años 30 a. C. el rey pasó a ejercer cargos públicos y funciones religiosas, el gobierno fue conferido a magistrados, en ese tiempo había alcanzado el dominio de Italia a consecuencia de las guerras, de las cuales obtuvo esclavos y riquezas de los pueblos sojuzgados. En lo cultural imitó la vida de los griegos, tomando su filosofía, literatura, arte y cultos religiosos. Durante los 100 años que antecedieron a Cristo, mientras la aristocracia gobernaba con leyes que reprimían al pueblo, se estableció una confrontación violenta entre patricios (representantes de las familias aristócratas) y plebeyos (pueblo llano), quienes no tenían voz en los asuntos del gobierno, hasta que lograron tener representantes en el senado por medio de los tribunos. Así, poco a poco el pueblo tuvo igualdad legal.

Los romanos sentían un profundo respeto por la ley e introdujeron la autoridad de la misma en todos los países que estuvieron bajo su control, desarrollaron un modelo mediante el cual quedó constituido el armazón del sistema legal de Europa Occidental.

La decadencia romana ocurrió en los principios del siglo V de nuestra era, cuando el germano Alarico toma Roma en 410. Este hecho marca el advenimiento de un nuevo orden social, donde

el vasto imperio se atomiza para dar paso a las nuevas ideas políticas del sistema feudal y de la Edad Media que, cubre más de un milenio.

Los años que separan la época antigua (la caída del imperio romano) con el mundo moderno, se conocen con el nombre de medioevo, el cual transcurre bajo el predominio de la fe cristiana; hay un desarrollo mínimo en las corrientes políticas, la salvación del hombre no es promovida por el Estado sino por la iglesia. Isidoro de Sevilla afirma en su escrito Sentencias que "...Dios, en su equidad, ha diferenciado la vida de los hombres, estableciendo que algunos fuesen siervos y otros amos, de manera que el arbitrio de actuar mal de las siervos sea detenido y limitado por la potestad de quien domina..., Isidoro no contrapone el Estado bueno al malo, sino entre Estado e Iglesia"⁸

1. A fines del siglo XV los cambios económicos del capitalismo comercial y bancario ocasionaron efectos que obligaron a una remodelación de las instituciones medievales, a adoptar una política consciente de explotación de los recursos naturales, de fomento del comercio tanto interior como exterior y de desarrollo del poder nacional; lo económico provocó consecuencias sociales y políticas profundas. Por primera vez, la sociedad europea tenía una clase considerable de hombres que poseían riquezas e ideas emprendedoras, enemiga natural de la nobleza y de todo lo relacionado con la aristocracia. Sus intereses necesitaban apoyo de un gobierno fuerte en lo interno y en lo externo, por lo cual su aliado político natural fue el rey.

⁸ Bobbio, Norberto. Teoría de gobierno en la historia del pensamiento político. Fondo de Cultura Económica. México 1994. p. 50

En 1513 se publica "El Príncipe" obra de Maquiavelo, en la que explica la vida florentina como ejemplo de un gobierno incapaz de hacer frente a las fuerzas políticas de su época. Acusaba a la iglesia de ser responsable de las degradaciones y opresiones de la tiranía, dejando a Florencia en manos de los españoles, franceses y alemanes. Decía que el clero era demasiado débil para unir a la península y lo suficientemente fuerte para impedir que ningún otro gobernante la uniera; concibe otra clasificación de las formas de gobierno, la república y el principado, éste corresponde al reino, la primera a la aristocracia y la democracia. Lo que cambia el paso del principado a la república es la naturaleza misma de la voluntad, en esta comparación no hay lugar para los estados intermedios.

En sus obras El Príncipe y los Discursos sobre la primera década de Tito Livio, presenta aspectos, del auge y decadencia de los estados; explica por qué medios los príncipes logran su permanencia, el uso de medios que utilizan para lograr sus fines políticos y la creencia de que el gobierno se basa en gran parte en la fuerza y la astucia. Dice "...¿que importa el camino con tal de que se llegue?...Trate, un príncipe de vencer y conservar el Estado, que los medios siempre serán honorables y lodados por todos; porque el vulgo se deja engañar por las apariencias y por el éxito;...Triunfad siempre, no importa como, y siempre tendréis razón (RI).⁹", de esta manera sostiene que la política no es un medio sino un fin. La mecánica del gobierno, los medios para fortalecer al Estado, las maneras de aumentar su poder y los errores que llevan a su decadencia. Las medidas políticas y militares son casi el único objeto de su interés y separa toda reflexión religiosa de lo moral y lo social. La monarquía absoluta derracó al constitucionalismo feudal y

⁹ Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editores Mexicanos Unidos, S. A. México 1976. p. 86 y 135.

a los estados-ciudades libres en que se basó la civilización medieval, del mismo modo que el nacionalismo derrocó la legitimidad dinástica surgida de la monarquía absoluta.

En 1651, Tomás Hobbes, desarrolla la idea de que el individuo es anterior a la comunidad, que es garantía de su libertad para hacer su propia vida. Tal idea es contraria al pensamiento aristotélico. "...describe al estado de naturaleza presocial, como un vivir conforme a las leyes del mundo físico, todos los hombres son iguales pues si corpóreamente uno es más fuerte que el otro, éste puede superarle por medio de su talento..."¹⁰. En este estado de naturaleza señala que, el hombre es el lobo del hombre y no acepta la idea de definir el derecho natural como una ética destinada a realizar la justicia, sino como una ley del mundo físico.

Hobbes dice que el hombre vive dentro del orden físico pero es un ser dotado de razón, aquí nace la ley de la naturaleza racional del hombre y produce una serie de concepciones que conllevan a la formación de la sociedad civil donde, para preservar la paz del hombre, debe cumplir sus pactos celebrados; aparece la idea de justicia ya que lo injusto es su violación. No usa la palabra Estado sino hace referencia a él como la comunidad de hombres o de pueblos (commonwealth). Deposita el poder político en un rey o en una asamblea y al igual que Maquiavelo justifica el poder de los reyes, debido a que distingue al soberano como la única persona que detenta el poder de todos, y a los súbditos como los componentes de la multitud.

¹⁰ Hobbes, Tomas. Leviatán o la Materia, forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil. Fondo de Cultura Económica. México 1990. p. 107

En Inglaterra surge John Locke (1632-1704) considerado teórico del gobierno del Estado de la burguesía, precursor del pensamiento liberal de los siglos XVIII y XIX, así como de la idea del Estado moderno al afirmar que "...el poder político corresponde a los tenedores de la riqueza, a los dueños de la tierra en su tiempo y a los del capital en el nuestro..."¹¹, defendía la libertad de los hombres ante a los reyes, pero a la vez resaltaba su indiferencia por la plebe debido a que sólo le interesaban los poseedores de riquezas, refiriendo que "...el fin mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de la propiedad..."¹², de esa manera señala al término propiedad, como el derecho a que tiene el hombre sobre su vida, libertad y haciendas..."¹², se preocupa mucho por la propiedad y los demás bienes materiales.¹²

Aseguró que los derechos individuales derivan de la naturaleza humana, siendo anteriores y superiores a la sociedad y al gobierno; definió al estado de naturaleza dentro de los límites de la ley natural (dijo que una vez nacido el hombre tiene derecho de salvaguardar su existencia así como comer, beber y disponer de bienes que la naturaleza le otorga); la propiedad como fruto de trabajo y un derecho natural del hombre; el tránsito del estado de naturaleza a la sociedad civil puede hacerse a través de un acuerdo unánime de voluntades; precisó la teoría de la separación de poderes, rompió con la idea de democracia y negó el derecho del pueblo a participar en el gobierno.

¹¹ De la Cueva, Mario La Idea del Estado. Coordinación de Humanidades. U.N.A.M. México 1980. p. 75

¹² De la Cueva, Mario. op. cit. p. 76

*Habló del estado natural en que se encuentran los hombres y argumenta que "...a saber, un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor le parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona," ...la libertad natural del hombre consiste en no verse sometido a ningún otro poder superior sobre la tierra y no encontrarse bajo la voluntad y autoridad legislativa de ningún hombre no reconociendo otra ley para su conducta, que la de la naturaleza..."*¹³.

*Respecto a la concepción de gobierno, Locke afirmó que al unirse los hombres para formar una sociedad política el total del poder de la comunidad radica en la mayoría, esa mayoría tiene el poder de dictar leyes para la comunidad y ejecutar esas leyes a través del nombramiento de funcionarios. Aquí Locke hizo referencia a la dirección y ejercicio del poder, de acuerdo con la siguiente definición donde reafirma, "...gobernar es dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado."*¹⁴

A inicios del siglo XVIII, surgió en Francia la idea de separar los poderes como medio para disolver el absolutismo y despotismo, a fin de dar cuenta de la naturaleza de los gobiernos y asegurar la libertad de los hombres con la misma universalidad que tuvo la doctrina del derecho natural. Se publicó El Espíritu de las Leyes de Montesquieu con la doctrina de los derechos

¹³ Roldán, Eduardo. Ensayo sobre el Gobierno Civil, los Clásicos y la formación del Estado Moderno. Universidad Metropolitana. México 1978. pp. 171 y 178

¹⁴ Diccionario de Política y Administración. Tomo II. op. cit. p. 48

fundamentales del hombre y de los ciudadanos afirmando que la libertad es una necesidad humana al decir que: "...Las leyes no son, más que las relaciones de la naturaleza de las cosas y en este sentido todos los seres tienen sus leyes (...) Los seres particulares inteligentes pueden tener leyes que el las hayan hecho; pero también tienen otras que ellos no han hecho (...) Es necesario por tanto admitir y reconocer relaciones de equidad anteriores a la ley que las estableció (...) Pero falta mucho para que el mundo inteligente se halle también gobernado como el mundo físico (...) La razón es que los seres particulares inteligentes son de inteligencia limitada y, por consiguiente sujetos a error (...) No se sabe si las bestias están gobernadas por leyes generales del movimiento o por una moción particular (...) Tienen leyes naturales puesto que están unidos por el sentimiento; carecen de leyes positivas porque no se hallan unidas por el conocimiento (...) El hombre como ser físico, es como los demás cuerpos, gobernados por leyes invariables; como ser inteligente, viola sin cesar las leyes que Dios ha establecido y cambia las que él mismo estableció. Es necesario que él se gobierne; y sin embargo es un ser limitado: está sujeto a la ignorancia y al error, como toda inteligencia finita.¹⁵ Mario de la Cueva comenta al respecto:

la ley para los seres inteligentes es un producto de la razón y se divide en divina y humana, la primera de las cuales determina las relaciones de la divinidad con el hombre, en tanto la segunda es, en general, la razón humana dirigida, bien a las relaciones de todos los pueblos de la tierra (...) si la ley es un efecto de la razón, de la divina para las relaciones entre ellos y los hombres y de humana para quienes viven en sociedad, entonces la ley tiene o es espíritu (...). por tanto de hombres libres que expresan en ellas su esencia que es precisamente la libertad (...) La libertad

¹⁵ Montesquieu. Del Espíritu de la Leyes. Libro Primero. pp. 3-4

política en un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad.¹⁶

La tranquilidad de espíritu que el hombre necesita se la da la constitución y la separación de poderes, a través de un cuerpo colegiado o una persona diferente; la forma en que Montesquieu concibe a los estados, frenaba al absolutismo y al despotismo con el propósito de emancipar a los hombres. También explica la variedad de las sociedades humanas y de sus respectivos gobiernos; define a las leyes que gobiernan el movimiento y las formas de las sociedades humanas, cuyo descubrimiento le permite elaborar sus teorías acerca de la sociedad, dando un orden sistemático a las diversas formas históricas de la sociedad mismas que corresponden a los diversos tipos de régimen político, hace una reflexión sobre la historia de su tiempo, de acuerdo con una interpretación peculiar.

Para Montesquieu existe un orden sistemático de las diversas formas históricas de la sociedad, siendo éstas las que corresponden a los diferentes tipos de régimen político y dice:

Hay tres especies de gobierno: el republicano, el monárquico, y el despótico (...). Supongamos tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno, que el gobierno republicano es aquel en que todo el pueblo, o una parte del pueblo tiene, el poder soberano, otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a las leyes fijas y preestablecidas; y por último, que es el gobierno despótico, el poder está en uno solo, pero sin leyes ni reglas, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos.¹⁷

¹⁶ De la Cueva Mario. op. cit. p. 96

¹⁷ Montesquieu. op. cit. Libro Segundo p. 8

Dentro del desarrollo de las ideas políticas de la época de Montesquieu en el siglo XVII, se manifiesta el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, considerado el historiador del Estado contemporáneo, pues sostuvo su doctrina contraria a la idea que se tenía del Estado medieval y de la edad moderna, negando el derecho de alguien o algunos para gobernar a los individuos. Analizó el origen de la desigualdad entre los hombres y afirmó que la igualdad pertenece a la esencia de lo humano, refiriéndose a la igualdad política y social, y agrega: "el hombre nace libre". Estas ideas fueron contrarias a la injusticia por lo que su obra la denominó como Principios del derecho político o Contrato Social donde idealizó la democracia, la igualdad y la garantía de la libertad de todos los individuos.

Su doctrina está encaminada a legitimar el poder político y lo justificó mediante la voluntad de los idénticamente libres y en el análisis de este punto llegó a la conclusión de que "...la democracia es la única forma legítima de organización y ejercicio del poder". Y agrega "...el poder político tiene que apoyarse en la decisión libre de los ciudadanos, su proceso de formación se identifica con el contrato, y éste a su vez con su legitimidad..."¹⁸. Esto significó que el hombre pactara voluntariamente su libertad dentro de la sociedad y en el momento en que celebró este pacto social no concebía la idea de Estado. Bajo esta doctrina, "...en la democracia el único derecho legítimo es el que crean los mismos hombres, y los únicos gobernantes son los hombres,

¹⁸ Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social o Principios del Derecho Político. Porrúa, S. A. México 1977. pp. 35-36

hacedores de leyes en tanto que las personas designadas para hacerlas cumplir son magistrados o funcionarios, pero nunca gobernantes...¹⁹

Hegel en 1807, idealista alemán, construyó sus ideas filosóficas tratando de convertir la razón reducida en pensamiento puro, buscando el infinito se encontró con la ley de la gravitación universal y al regresar a la tierra, el espíritu absoluto se transformó en materialismo histórico; esta ideología no solo cambió la historia de una nación sino la de la humanidad, en su obra Lecciones sobre la filosofía de la historia universal, habla de tres formas de gobierno y se refiere a éstas como formas históricas de las constituciones, señalando que "...las primeras formas que vemos en la historia universal son el despotismo, la segunda, la democracia y la aristocracia y la tercera la monarquía."²⁰

Contrariamente con estos conceptos idealistas, surgen en la Universidad de Berlín la doctrina de la escuela económica liberal, representada por Marx y Pionthowski, quienes reconocen que la sociedad no es nada mas un amontonamiento de personas, aisladas unas de otras, sino que cada una tiene un fin y además entre cada una se da una relación que provoca una interdependencia social, que sin ella, no se puede entender la existencia de la sociedad; con esto aparece el primer principio de sociedad civil como producto del mundo moderno, con este fenómeno social económico y político expresado en esas ideas Marx, concibe otro ideal de justicia social.

¹⁹ Rousseau, Juan Jacobo. op.cit. pp. 9-10

²⁰ Wilhelm, F. George. Grandes obras del pensamiento. HEGEL. Altaya, S. A. Barcelona 1994. Tomo I pp. 119-126

A mediados del siglo XIX con los acontecimientos políticos provocados por las revoluciones europeas, Carlos Marx y Federico Engels en combinación publican El Manifiesto del Partido Comunista, en el que expresan fuertemente la concepción materialista de la historia, misma que influye en el campo de la economía, política y el derecho; cada uno de los ideólogos buscando diversos aspectos de los fenómenos sociales y humanos incursionan en su concepción filosófica que comprenderá la afirmación del materialismo.

En 1848 Engels señala: ²¹" Así pues, el Estado no es de ningún modo, un poder impuesto desde afuera de la sociedad; tampoco es (la realidad de la idea moral), ni (la imagen y la realidad de la razón), como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconocibles, que es impotente para conjurar." Y de manera que para los antagonismos de estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y a la sociedad en una lucha estéril, fue necesario un poder situado, aparentemente, por encima de la sociedad para amortiguar el conflicto y mantenerlo dentro de los límites del orden. "Y ese poder, nacido de la sociedad, pero se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado."²²

²¹ Marx, Carlos y Engels, Federico. Obras Escogidas. Tomo II. Editorial Progreso. Moscú. 2a. edición p. 317.

²² ibidem. p. 317

En 1921 Max Weber un sociólogo, economista y político alemán inspirado en las ideas de Tomas Hobes y Carlos Marx con el propósito de elevar de categoría científica a ciencias sociales su obra, la sociología general, considerada como una filosofía de la historia, en la que examina empíricamente los períodos históricos que serían incomprensibles si no pudiera trascendérslos hasta alcanzar las esencias que de ellos se desprenden y a las que denominó tipos ideales, que no pueden ser intuitos apriori sino que son elaboraciones racionales, bajo este criterio escribió su libro Economía y Sociedad²³, en el que habla "...del Estado racional como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo... Por supuesto la coacción no es modo alguno el medio normal o único del Estado -nada de esto- pero sí su medio específica...El Estado, es aquella comunidad humana que en el interés de un determinado territorio...reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima". Se refiere a la política como la aspiración a participar en el poder, entre los grupos humanos en el interior del Estado.

Ya en el siglo XX el maestro universitario alemán Herman Heller, en su obra Teoría del Estado, analiza "...la estructura y función actuales, su devenir histórico y tendencias en su evolución."²⁴. Al efecto afirma que: la ciencia del Estado será una ciencia de la realidad y esto es algo invariable que muestra en su evolución características constantes a través del tiempo; concluye que "... la ciencia política cumplirá una función científica si es capaz de ofrecernos una descripción, interpretación y crítica verdaderas y obligatorias de los fenómenos políticos"²⁵. Su

²³ Weber, Max. Economía y Sociedad. México, Fondo de Cultura Económica. 1972. p. 1056.

²⁴ Heller, Herman. Teoría del Estado. México. Fondo de Cultura Económica. 1987. p. 19

²⁵ Heller, Herman. Teoría del Estado. op. cit. p. 20

segunda conclusión surge del hecho de que la teoría del estado es sociología y como tal, ciencia de la realidad y no ciencia del espíritu, y sostiene que "...el estado no es espíritu objetivo y quien pretende objetivarlo frente a su sustancia humana psico-física, verá que no le queda nada en las manos, pues el estado no es otra cosa que una forma de vida humano-social, vida en forma y forma que nace de la vida..."²⁶

En el pensamiento de Heller el Estado no es un ente abstracto o metafísico pues su función es social. Su tercera conclusión es que constituye una ciencia de estructuras y no ciencia histórica, el pensamiento ingenuo concibe la realidad social y en particular cambiar su tipo su status político como una entidad objetiva rígida. Sobre el derecho y el Estado afirma que éstos tienen su unión entre el ser y el deber ser. A la soberanía, en su aspecto positivo, la define como "...la unidad de voluntad decisoria universal suprema dentro del orden del poder de que se trate..."²⁷; es la cualidad esencial de la Teoría del Estado y en donde el derecho es un orden social establecido por la autoridad para ejercer la justicia; de igual manera es la cualidad que pertenece al pueblo de crear libremente su derecho, y con él su estructura política.

Hector González Uribe en su libro lo describe "...como una unidad total (pueblo y gobierno), entonces el gobierno es una parte del Estado; la que se encarga de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal. En otras palabras, el Estado, en su unidad y totalidad,

²⁶ Heller, Herman op. cit. p. 59

²⁷ González Uribe Hector. Teoría Política. Porrúa, S. A. México 1972. p. 345

es el titular de la soberanía; en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía".²⁸

Ramiro Carrillo Landeros define el Estado como "...la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general..."²⁹

De acuerdo al análisis realizado a las citadas concepciones de Estado de los diversos autores expresados, se considera que la definición más completa, es esta última debido a que toma las ideas aristotélicas, hegelianas, weberianas y marxistas mismas conformando un concepto integral de Estado, ya que se refiere a la organización política, jurídica y administrativa de una nación, dentro del cual la población deposita en el gobierno el mando y a su vez éste tiene la libertad de ejercer dominio sobre los individuos y así mismo sus acciones están normadas por leyes de carácter general. Dentro de esta situación se observa claramente el ámbito de acción de la Administración Pública, debido a que ésta se desarrolla dentro de esa organización política y administrativa, normada bajo las leyes emanadas de la Carta Magna.

²⁸ González Uribe, Hector. Teoría del Estado. México Porrúa. 1972. pp. 279-284

²⁹ Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. Limusa. México 1982. p. 112

El Gobierno

"Es el conjunto de funcionarios públicos encargados de regir y administrar un Estado o nación; es el encargado de la administración de los intereses del Estado".³⁰ También se le puede definir como al " ...conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder del gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de estado."³¹

Carrillo Landeros define al gobierno en su libro Metodología y Administración, como el Estado en acción ya que "...la parte organizada del Estado se le identifica como gobierno, y si al primero corresponde ejercer el monopolio legítimo de la dominación, ésta siempre se manifiesta en forma de gobierno, el cual requiere necesariamente de dominio para poder manifestar su acción a través de la gestión de órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos político-administrativos que corresponden al Estado"³²

Integrando las ideas de Estado-gobierno, se puede resumir que el gobierno lo forman las estructuras administrativas, encargadas de realizar las acciones que le competen al Estado, de esta manera el gobierno es el responsable de realizar la Administración Pública.

³⁰ Enciclopedia Bársa. Tomo 7. p. 309

³¹ Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco. Diccionario de Política. México, Siglo XXI Editores, S. A. de C. V. 1998. Tomo I. p. 710

³² Carrillo Landeros, Ramiro. op. cit. p. 114

La Administración Pública

*La palabra administración etimológicamente deriva del latín *administratio-administrations*, la cual significa acción de administrar. Y el término administrar se compone por *ad* y *ministrare* que unidas quieren decir servir. de ahí que algunos autores dicen que la, "...administración es una ciencia compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr."³³*

*En el Diccionario de Política se designa a la administración pública como un conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal.³⁴ Carrillo Landeros manifiesta que "...si la administración *per se* resalta la ayuda o el servicio en favor de los demás, la administración pública es énfasis en el servicio o la ayuda al pueblo, toda vez que público del latín *publicus* identifica a la oficial, a la autoridad constituida, lo que no es privado ni concierne o se relaciona con los particulares, aquello que pertenece o corresponde a todo el pueblo, el cual a su vez es público y constituye la sustancia de la opinión en tanto*

³³ Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Fondo de Cultura Económica. México 1970. p. 21

³⁴ Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco. op. cit. p. 12

que es un conjunto de personas con determinadas afinidades que lo llevan a participar activamente para enjuiciar los sucesos políticos de un país.³⁵

Julietta Guevara define a la administración pública como "...el conjunto de operaciones en caminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control."³⁶

Gabino Fraga habla de la administración pública, desde el punto de vista formal y dice que "...es el organismo público que ha recibido el poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales... y desde el punto de vista material es la actividad del organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión."³⁷

³⁵ Apuntes de la Materia de Metodología, 1995

³⁶ Diccionario de Política y Administración, Tomo I, p. 47

³⁷ Derecho Administrativo, Porrúa, S. A. México 1978. p. 119

Alejandro Carrillo Castro se refiere a la administración pública como la "encargada de administrar los asuntos públicos por medio de una burocracia profesional, ha existido siempre, ahí donde ha habido tareas que se solucionan de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y gran espacio."³⁸

Las definiciones anteriores de los conceptos de Estado, gobierno y administración pública, tienen el propósito de configurar el marco de actuación de ésta última así mismo situar precisamente los problemas que resuelve el gobierno y que atañen a la administración pública; de igual manera destacar que quienes se dedican a esta labor ya sea por formación profesional o de carrera en el servicio público, requieren del conocimiento claro de los conceptos y metodología para afrontar los desafíos que se le presentan en la práctica.

Objeto de la Administración Pública

Woodrow Wilson dice que el objeto principal de la Administración Pública es descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente, en este sentido da una explicación del concepto central de la política; otro de los objetivos sería el cómo deberá hacerlo con la mayor eficacia y menor gasto posible. Afirma "...que la Administración Pública es la parte mas visible del

³⁸

La Reforma Administrativa en México. INAP. México 1973.
p. 26

*gobierno; es el gobierno en acción, es el poder Ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego tan vieja como el gobierno mismo...*³⁹

*A la Administración Pública dice Omar Guerrero "...le corresponde prestar los servicios que están dirigidos a satisfacer las necesidades que demanda la sociedad y al gobierno le corresponde la preservación de la sociedad como ente político, es decir como Estado y de las instituciones y los derechos del pueblo en la democracia o de las clases privilegiadas en la aristocracia, ...Una sociedad podría subsistir con un gobierno mal organizado pero no ocurre lo mismo con una administración torpe, pues frena su progreso, la civilización decae y la corrupción crece, de tal forma que ... ()... los altos asuntos gubernamentales se transmiten a la sociedad por vía de la administración, a ésta le atañe lo que afecta al gobierno y viceversa, ... ()... el gobierno dirige y la administración sirve."*⁴⁰

Para que el gobierno dé cumplimiento a las atribuciones legales, a las demandas de interés general y preste los servicios que le competen, debe contar con un aparato administrativo que comprende a las unidades administrativas y operativas con que cuenta el Estado para lograr sus objetivos, se las identifica como públicas a diferencia de las privadas pues tienen que ver con lo social en lo conjunto y la realización de lo social se vincula a lo estatal, es aquí donde acontece el desarrollo de la administración pública. Dice Luis F. Aguilar "...la administración

³⁹ **Waldo, Dwight.** Administración Pública. Trillas. México 1979. p. 85

⁴⁰ Introducción a la Administración Pública. Harla, S. A. México. p. 277

pública debe ubicarse dentro del Estado, (...)no hay administración pública sin un Estado que se ha transformado en la organización y la administración de la sociedad civil..⁴¹⁾

La administración pública federal en México, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁴²⁾ tiene dos ámbitos de aplicación, la administración central y la paraestatal. La primera depende en línea directa del Poder Ejecutivo y se conforma de acuerdo al artículo 1o., por la Presidencia de la República, diecisiete Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La centralización de acuerdo al Diccionario de Política y Administración es "...la concentración sistemática consistente o la reserva de la autoridad y responsabilidad en nivel jerárquico en particular, con el fin de reunir en una sola persona a carga, el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de sus respectivos ámbitos de acción."⁴³⁾

Al ámbito paraestatal, como su nombre lo indica significa junto al Estado, se integra conforme el artículo 1o. de la citada ley, por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. La descentralización existe, de acuerdo con el Diccionario de Política, "...cuando los órganos centrales del Estado tienen el mínimo poder

⁴¹⁾ Aguilar, Luis F. Política y Racionalidad Administrativa. p. 61

⁴²⁾ Publicada en e Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976. Reformada.

⁴³⁾ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. op. cit. p. 472

indispensable para desarrollar sus actividades...⁴⁴. La descentralización también "...puede ser política o administrativa, la primera se refiere a la estructura del Estado, la integración de su soberanía y, la segunda se da en la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos."⁴⁵

Para Pedro Zorrilla Martínez "...la descentralización se da de dos tipos, la territorial (como algo que sale del centro, ubicado geográficamente y se desplaza a un territorio en cierta lugar alejado de ese centro) y la descentralización por servicio (como algo que se separa del centro con la intención de darle flexibilidad y eficacia a un servicio específico y se le otorga una entidad, una personalidad jurídica, a veces patrimonio aparte, a fin de que se lleve adelante el servicio de que se trata).⁴⁶ Menciona otra forma de prestar los servicios denominada desconcentración, la que significa el desplazamiento o creación de centros del anteriormente único, en donde se toman decisiones o se realizan funciones.

El Estado Mexicano

A lo largo de la primera mitad del siglo XIX, México fue influenciado por ideas liberales europeas y norteamericanas, mismas que fueron precedidas por las fuerzas liberales causando luchas con los grupos conservadores, en este marco y a la luz de esas ideas y postulados

⁴⁴ Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco. op. cit. p. 472

⁴⁵ ibidem. p. 383

⁴⁶ Memoria de la Fundación INAP Nuevo León, A. C. INAP. México p. 8

liberales se dieron las leyes de reforma las que provocan se le atosiguen sus bienes a la Iglesia, se pretende desaparecer el vínculo Estado-Iglesia, se decretó una educación laica para los mexicanos, se promulgó la ley para el registro civil, se expropiaron los bienes de la iglesia a favor del Estado, se dio la circulación en la compra-venta de tierras, es decir, se sentaron las bases del México contemporáneo y del Estado mexicana.

En 1876 Porfirio Díaz avaló sus actos supremos en un orden constitucional y dio continuidad a la ideología liberal. Cuando ocupó por segunda vez la presidencia en 1884, logró la pacificación del país y consolidación del poder, permitió la inversión extranjera, impulsó el desarrollo de las comunicaciones y promovió la obra pública, incorporó centros de producción económica, impulsó la minería, y la agricultura mantuvo su estructura tradicional.

El porfiriato se caracterizó por la apertura económica que hizo al capital extranjero, teniendo como lema "poca política y mucha administración". La administración pública se distinguía por su anquilozamiento, ya que se prestaba al contubernio, a la corrupción, al desorden y al descuido administrativo. En lo político, detentaban el poder los científicos (un bloque integrado por abogados, economistas, médicos, ingenieros, periodistas y poetas), que tenían como peculiaridad ser ricos, talentosos, conservadores y tecnócratas, entre otros se encontraban: Emilio Rabasa, Justo Sierra, Joaquín Baranda, Enrique C. Creel, Sebastián Camacho y José Ives Limantour entre los más destacados.

Contra la inmovilidad social y política y las prácticas de los científicos se pronunciaron los jóvenes intelectuales que surgieron en el porfiriato, quienes criticaban al régimen por el hecho de que el crecimiento económico se hubiera propiciado básicamente por y en beneficio de los extranjeros; denunciaban los orígenes de las diferencias sociales entre aquellos que se hacían cada vez más ricos y los otros cada vez más pobres, así como la esencia personalista y patriarcal de un régimen incapaz de renovarse y que impedía cualquier movilidad política y social.

Las manifestaciones de este grupo de jóvenes intelectuales dieron pie al programa del Partido Liberal cuyo principal objetivo era la caída de la dictadura, debiéndose sujetar al cumplimiento de la ley e inspirar todos sus actos en el bien del pueblo. Este grupo para asegurarse de que el gobierno cumpliera con las demandas de justicia social de los obreros y campesinos, desarrolla una estrategia de vigilancia del pueblo sobre sus mandatarios, denunciando sus malos actos y les exigían la más estrecha responsabilidad por cualquier falta en el cumplimiento de sus deberes. Sobre estas demandas se inició el movimiento revolucionario que llevó a Porfirio Díaz a renunciar en 1911.

Con el triunfo de los constitucionalistas a partir de 1917 y la llegada de Venustiano Carranza a la Presidencia de la República, se inició la reorganización del Estado mexicano. La promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serviría de fundamento al nuevo modelo de desarrollo económico y al nuevo Estado mexicano, tanto en el aspecto político, como el administrativo y el económico. Con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, cuyo objetivo fue solucionar los conflictos políticos a través de la lucha

cívica, no por las armas , "...por primera vez desde 1911 se introduce un mínimo de disciplina entre los miembros de la familia revolucionaria y entre los muchos aspirantes a pertenecer a ella..."⁴⁷, con el surgimiento del PNR se dio una etapa de reorganización dentro de la clase gobernante tanto a nivel local como federal.

Otro periodo histórico importante en la conformación del Estado moderno mexicano fue el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, quién llevó a cabo programas para solucionar los problemas económicos y sociales de los trabajadores. Para ello puso en marcha programas de desarrollo agrario, reformó el sistema financiero y entre otras, promulgó la Ley de Expropiación Petrolera, dado que

"...al iniciar su gobierno advirtió que los programas de reformas sociales habían sido detenidos. La reforma agraria se había convertido en un mecanismo para el control de los campesinos, en la medida que se limitaba el reparto de tierras. El movimiento obrero por su parte, estaba sujeto al control de un grupo minoritario del Callismo, representado por Luis N. Morones, su situación económica se había deteriorado a partir de la crisis del 29. (Además de que) por otra parte las tensiones ocasionadas por el desempleo y la lucha por la tierra, agudizaban la división de los grupos revolucionarios."⁴⁸

A partir de su proyecto reformista el gobierno de Lázaro Cárdenas instituyó un pacto social, que a la vez sirvió para limitar de manera eficiente el poder del grupo hegemónico hasta 1935, es

⁴⁷ Cosío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México 1982. p. 17

⁴⁸ Cdsio Villegas, Daniel. op. cit. p. 212

decir, el Callismo, le permitió configurar nuevas alianzas políticas y nuevas opciones de poder que fueron el apoyo sustantivo para su proyecto económico cardenista.

En razón de lo anterior y de la consolidación del vínculo entre el Partido Mexicano de la Revolución (antes PNR), y la nueva organización social de los obreros y los campesinos dieron lugar a las bases sobre las cuales giraría el Estado mexicano desde los años 30 hasta los primeros años de la década de los 80, en los que encontró su vértice central en un presidencialismo institucional, un pacto populista con las clases populares, fundamentalmente, y el vínculo profundo entre el partido oficial y el poder presidencial. Este esquema estuvo vigente en mayor o menor medida desde 1940 hasta 1982.

Sin embargo, como consecuencia de la crisis del modelo de desarrollo estabilizador, del desarrollo compartido y de la alianza para la producción, el gobierno neoliberal de Miguel de la Madrid implantó una reformulación profunda no sólo del modelo económico, sino también del pacto político social. Fue en este marco donde planteó su propuesta de modernización económica, entendida esencialmente como un cambio estructural que encontraría en la privatización económica, la desregulación estatal, la apertura comercial, y en sí, el fortalecimiento del papel de los particulares en el proceso productivo, su objetivo central.

El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se caracterizó por una serie de transformaciones sociales y políticas. Inició su gestión, proponiendo cambios, dando respuesta a problemas específicos, con lo que se fue concretando el concepto de "renovación nacional". La sociedad

estaba polarizada, la moral institucional se había relajado y los grupos de poder se sentían con derecho a imponer a la sociedad sus puntos de vista. Como respuesta a esto el gobierno propuso un cambio en la dirección del desarrollo nacional, replanteando la naturaleza y función del Estado, así como su consecuente relación con la sociedad. En el ámbito político propuso compartir la responsabilidad, redistribuyendo el poder mediante la descentralización y el fortalecimiento municipal, fomentando la participación política y social de todos los sectores.

En el terreno económico buscó restituir la eficacia del aparato administrativo del Estado, revisando su ámbito de participación económica y fortaleciendo sus áreas estratégicas. Reconoció que las empresas ineficientes lo debilitaban y desviaban su atención de lo esencial. Partió del supuesto de que definidas las áreas estratégicas resultaba deseable promover la participación de los sectores social y privado, sobre todo cuando ya se había reconocido la necesidad de reorientar la economía nacional del modelo de sustitución de importaciones a otro de participación más abierta en la economía mundial.

El programa de renovación que encabezó Miguel de la Madrid fue concebido como una propuesta a largo plazo. Si bien en muchos ámbitos se apreciaban resultados claros y visibles, en otros aspectos no fueron palpables, y en otros más los beneficios esperados habían sido aplazados por las reiteradas adversidades que el país ha enfrentado en los últimos años. El sucesor de Miguel de la Madrid no sólo continuó con el proyecto reformista modernizador de aquél sino que lo llevó hasta sus últimas consecuencias. La reforma implicó una transformación radical del modelo de desarrollo económico y, consecuentemente, del pacto social en el que se

había fundamentado el Estado mexicano, hasta 1982. En términos generales se puede decir que Carlos Salinas de Gortari justificó su propuesta reformista en las siguientes criterios:

- *En lo interno a las necesidades de cambio que demandaron los empresarios, industriales, comerciantes.*

- *En lo externo a los cambios de la vida política internacional y de la interdependencia económica entre las naciones, obligando al Estado a reformar sus estructuras, políticas, acciones y estrategias.*

La reforma conlleva a una nueva visión de desarrollo del país, de forma que hay cambios en los actores sociales que originan la consolidación de unos y la marginación de otros, así como, un nuevo rol del Estado benefactor, "...de forma tal que los cambios se justifican en la urgente necesidad de transitar de un Estado propietario (por la concentración de recursos para promover el concurso de la sociedad) a un Estado regulador."⁴⁹

Para entender la justificación de los cambios sociales, políticos y económicos Carlos Salinas de Gortari dijo "Un Estado que no tiene capacidad para atender las demandas sociales fundamentales de su población, tampoco tiene fortaleza para participar en la defensa cabal de

⁴⁹ Angeles, Luis. La Reforma del Estado: de la Economía a la Política. IEPES. México 1990. p. 1

*la soberanía de la nación. Por eso el nacionalismo expresado en la Constitución no está asociado a un Estado crecientemente propietario, sino a un Estado crecientemente justo.*⁵⁰

Según el discurso salinista y como parte de un neoliberalismo exacerbado, que se pretendió disfrazar de "liberalismo social", no se trata de que un Estado abandone sus funciones rectoras, sino más bien que las comparta con los demás sectores sociales tanto con empresarios o inversionistas como con todos los grupos que participan en la producción de riqueza o en nuevas formas de financiamiento, siendo éstas otras opciones para el desarrollo.

Con base en las consideraciones precedentes se puede afirmar que en la formación del Estado Moderno Mexicano, se hace patente un ininterrumpido proceso de cambio en un contexto histórico difícil y lleno de vicisitudes, hasta llegar a la propuesta modernizadora de los últimos años.

⁵⁰

Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno. Diario Oficial de la Federación. 2. de noviembre de 1989.

SEGUNDO APARTADO

MARCO JURÍDICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es un documento que contiene el proyecto nacional de las ideas de federación, las formas de gobierno, la división de poderes, el estado de derecho comprendido en las concepciones modernas de legalidad, igualdad, derechos del hombre y del ciudadano. La introducción de las garantías sociales en los artículos 3o., 27, y 123 dan a la vida contemporánea un avance y equilibrio a las corrientes políticas que prevalecían en la sociedad de 1917. Dicho documento está estructurado en dos partes, la orgánica y la dogmática. La primera comprende las normas relativas a los órganos con que cuenta el Estado, su competencia, los procedimientos por los cuales el Congreso de la Unión puede ejercer sus facultades, y las responsabilidades de los servidores públicos.

La parte dogmática establece los derechos de los individuos, llamados derechos fundamentales, que "...constituyen el espacio sociopolítico de las personas físicas tanto en términos individuales como en relación con los demás miembros de la comunidad, también se les denomina garantías individuales ..."⁵¹ A la constitución se le incorporaron normas sociales como es el caso de la propiedad, de que todas las tierras y aguas pertenecen a la nación, quien puede transmitir el

⁵¹ Richardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I. INAP. México 1984. p. 18

*dominio de ellas a particulares; el dominio de los recursos naturales situados en territorio nacional; "...el establecimiento y protección de los derechos individuales de los trabajadores, las garantías tutelares del trabajo de las mujeres, el derecho a la sindicalización y a la huelga, y el mantenimiento y equilibrio entre los factores del capital y el trabajo..."*⁵²

La Rectoría Económica

En las cláusulas constitucionales referentes al desarrollo nacional se establecen las premisas que regulan y fomentan las actividades de interés general, así como los artículos que de manera expresa tratan sobre el particular y dan sustento a la gestión pública para atender las demandas sociales.

Desde 1933, Abelardo R. Rodríguez, solicitó a su gabinete realizara un Plan de Trabajo para el siguiente período que sería sexenal, el cual desarrollaron conjuntamente con el Partido Nacional Revolucionario, a través de una Comisión Técnica. Presentaron el "Plan Sexenal", mismo que fue la base de gobierno de Lázaro Cárdenas, en él se marcaba la dirección económica del país, así como el mejoramiento de la población. El cumplimiento de dicho Plan exigió reformas y adecuaciones a la Administración Pública. La importancia de dicho documento estriba en que fue el primer intento de dirección económica de gobierno.

⁵² Pichardo Pagas, Ignacio. *op. cit.* p. 18

El segundo Plan, elaborado en el período de Manuel Avila Camacho no tuvo la misma importancia en el nuevo régimen; de tal manera que en 1941 se creó un fondo para el fomento industrial, que tenía como fin promover el desarrollo de nuevas industrias, consideradas de interés para la economía, mismo que tres años más tarde se convertiría en la Comisión Federal de Fomento Industrial. Las intenciones del gobierno eran en cierta manera planear las acciones de éste, pero los resultados no fueron los deseados.

El gobierno de Miguel Alemán trató de revivir dicha Comisión, denominándola Comisión Nacional de Inversiones, sin embargo, no pudo obtener logros favorables. Dichos intentos de planear el desarrollo económico del país, eran imprescindibles dado el crecimiento económico. En 1952, Adolfo Ruiz Cortines, con el fin de detener el desordenado proceso de inversión tanto del sector público como del privado, creó el Comité de Inversiones, el cual estuvo integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y de Economía, así como de algunos organismos descentralizados. En 1953, se creó una Comisión intersecretarial, quién conjuntamente con los anteriores fueron los encargados de la formulación de Planes de Desarrollo.

En 1954, esta Comisión de Inversiones, pasa a depender de la Oficina del Presidente de la República, quién le otorga el nombre de Comisión de Inversiones, y a la que faculta para planear el gasto pública, establecer prioridades, jerarquizar los proyectos y programas de gobierno a mediano plazo, así como la función de integrar la información sobre el presupuesto de inversión de las instituciones públicas, dejando fuera la vigilancia del cumplimiento de los programas de inversión.

En el periodo de gobierno de Adolfo López Mateos, se creó la Secretaría de la Presidencia, quién asumió la atribución de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como los programas específicos que marcaba el Presidente de la República. Fue en 1962, que por Acuerdo Presidencial, se creó la Comisión Intersecretarial, quien fue la encargada de elaborar los planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazos.

"Posteriormente los esfuerzos de planeación se concentraron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices que permitieran a todos los grupos sociales un conocimiento de los objetivos a lograr, (...) en el pasado reciente, la planeación cobró particular importancia. Así, en el periodo 1976 - 1982, se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y Estatales y se elaboró un Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. Estas tareas representaron avances en materia de planeación: fue posible integrar un documento que ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general; se avanzó no solo en homogeneizar la metodología, sino también los conceptos, enfoques y procedimientos, y se creó conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante la amplia difusión de los propósitos y objetivos globales del desarrollo nacional."⁵³

⁵³ Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, Secretaría de Programación y Presupuesto 1983, pp. 21-22

Bajo este concepto, y de acuerdo con la concepción constitucional respecto a la rectoría económica, el Artículo 25 menciona que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en el marco de libertades que otorga esta Carta Magna.

Los fines del proyecto nacional contenidos en el Artículo 26 constitucional, se determinarán los objetivos de la planeación; ésta será democrática, ya que mediante la participación de los diversos sectores, se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

La importancia de contar con un plan, radica en que se tenga un documento que guíe las tareas y actividades que realiza del gobierno, las cuales son acordes a los programas comprendidos en el plan y programas a los que obligatoriamente se sujetan los actos de la Administración Pública Federal.

La Planeación Democrática. El Plan Nacional de Desarrollo

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior y a lo señalado en el artículo 5o. de la Ley de Planeación, el titular del Poder Ejecutivo Ernesto Zedillo Ponce de León presentó el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1995-2000, mismo que fue producto de un proceso democrático de consulta nacional popular, enviado al Congreso de la Unión para su examen y opinión, destacado en el estado de derecho que "...se otorgará a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia, y, que a

su vez existan mecanismos que el orden jurídico nacional les ha conferido... , así mismo dentro de las estrategias plantea ...la propiedad y rendición de cuentas en el servicio público, a través de la realización de una reforma profunda de los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública y actualizar el marco jurídico para la prevención, control y sanción de la corrupción, así como reestructurar el sistema de control interno del Poder Ejecutivo para transformarlo en un órgano promotor de la modernización y desarrollo de la administración pública, al igual que promover el acercamiento del gobierno a la población y la participación ciudadana en las acciones de control de la gestión pública y edificar una cultura que fuerce los valores éticos del servicio público, que rechace la corrupción, la impunidad y aliente los principios democráticos y las actitudes participativas.⁵⁴

El Principio de la División de Poderes

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En referencia al Poder Ejecutivo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 49 que "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."⁵⁵

⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000. Resumen. Uno más uno. México lo. de junio de 1995.

⁵⁵ Artículo 49 constitucional.

A pesar de que constitucionalmente se establece dicha división, las facultades constitucionales y en la práctica el Presidente de la República posee un gran poder respecto a los poderes Legislativo y Judicial.

La injerencia del poder Ejecutivo se da sobre el legislativo; ya que la mayoría de los legisladores son del partido mayoritario, del cual el Presidente es el Jefe, y por disciplina del partido, éstos aprueban lo que el ejecutivo quiere; sobre el Judicial, debido a que el Presidente de la República nombra a los Magistrados, les concede ciertas licencias a éstos y a los Ministros y Magistrados de los tribunales de la Suprema Corte de Justicia del Distrito y territorios federales. En ambos casos existe un compromiso con el Ejecutivo por lo que se explica la supeditación que tienen hacia el los otros dos poderes.

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión y está integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores. La primera tiene como atribución principal, crear o, en su defecto, estudiar, discutir y votar sobre las iniciativas de ley que se le presentan, así como resolver los asuntos relacionados con el análisis, discusión y aprobación del presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, revisar la cuenta pública; vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda. Respecto a la Cámara de Senadores, es la encargada de estudiar, discutir y votar sobre las iniciativas de ley; analizar la política exterior; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo; y erigirse en un gran jurado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios federales.

En un sistema democrático en donde la separación de poderes implica autonomía, para que cada uno de ellos ejerza las atribuciones que la Constitución les confiere y para que los habitantes de un país no queden a merced de una persona, requiere de la implamación de controles, y éstos solo pueden darse a través de leyes. Jorge Carpizo menciona al respecto, que en un sistema político como el de México, en donde el Presidente "...ha usurpado funciones que le competen al pueblo y al poder legislativo, hay, con urgencia que regresarlas a éstas, porque de lo contrario se están propiciando enfrentamientos estériles y luchas fratricidas para conseguir que puedan retornar las atribuciones a quien de acuerdo a la constitución las posee."⁵⁶

El Poder Judicial, reestructurado en cuanto a su organización y funcionamiento, de acuerdo al Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, distribuye su competencia entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal; éste órgano de nueva creación, al cual se le encomiendan los asuntos administrativos del Poder Judicial de la Federación, permitir a la Corte dedicar mayor tiempo a la atención de los asuntos jurisdiccionales de su competencia, sin perder su objetivo de administrar la justicia, vigilar la aplicación de las leyes. Dicho poder está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Jurado Federal de Ciudadanos y los Organos Auxiliares (Unidad de Defensoría del Fuero Federal, Instituto de Judicatura y, Contraloría del Poder Judicial de la Federación de los tribunales federales).

⁵⁶ Carpizo, Jorge. El Presidencialismo mexicano. Siglo XXI. México. 1978. p. 10

El Poder Ejecutivo, "...el depositario supremo de este poder de la Unión en un sólo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁷, materializando su acción a través de la Administración Pública, que es la intermediaria de las acciones del gobierno con la sociedad."⁵⁸ Sus funciones principales son: nombrar y remover funcionarios; enviar las iniciativas de ley, así como promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; ser el jefe máximo de la fuerza armada; dirigir las negociaciones diplomáticas; celebrar tratados internacionales y enviar, anualmente al Congreso, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el Estado de derecho en que vivimos, el Poder Ejecutivo, es quien tiene a su cargo el manejo directo de la Administración Pública, cuyas atribuciones se sustentan en el Artículo 89 Constitucional, además, la Carta Magna lo faculta para expedir leyes sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente, de acuerdo con el Artículo 73 Constitucional.

Debido a que el gobierno proporciona bienes y servicios a la población, éste tiene que organizarse de manera que su funcionamiento sea eficiente; por lo que la Administración Pública Federal queda establecida constitucionalmente de la siguiente manera: "...será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y

⁵⁷ El artículo 82 Constitucional establece los requisitos para ser Presidente de la República Mexicana, los cuales son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección, residir en el país durante un año antes de la elección, no pertenecer al Estado Eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

⁵⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio. *op. cit.* p. 110

*Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*⁵⁹

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Para lograr una organización y funcionamiento eficiente de las dependencias y entidades, congruente con los objetivos nacionales, José López Portillo emitió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se estableció el ejercicio y atribuciones para el despacho de los negocios del orden administrativo, encomendados al Poder Ejecutivo. Es precisamente en esta Ley donde se señalan las atribuciones y funciones de los órganos que realizan en las dependencias y entidades de la administración pública mexicana el control de gestión, así como las auditorías administrativas.

El artículo 19 de dicha Ley, establece la obligación que tiene el titular de cada secretaría de estado o departamento administrativo para expedir el reglamento interior, los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el funcionamiento de la institución. Dichos documentos permiten, conocer atribuciones, funciones, estructura orgánica (áreas sustantivas, de control y apoyo), responsabilidades de los servidores públicos y la forma en que son realizadas las diversas actividades que les competen. Esta disposición no es cumplida por los servidores públicos responsables de las dependencias y entidades, pues la mayoría de ellos ponen muy poco interés en la elaboración y actualización de sus manuales de organización,

⁵⁹ Artículo 90 constitucional.

procedimientos y servicios, de igual manera han ido desapareciendo de la estructura orgánica, a la Unidad de Organización y Métodos, quien era la encargada de elaborarlos, dejando esta actividad para la contratación de los servicios de despachos externos de consultoría.

Cronología de la Función de control en la Administración Pública Mexicana.⁶⁰

- *En 1824 se creó el Departamento de Cuenta y Razón, dependiente del Ministerio de Hacienda, encargado de formular los presupuestos y la cuenta de ingresos y egresos. Paralelamente se creó el Ministerio de la Tesorería General.*

- *En 1831 desapareció el Departamento de Cuenta y razón y se creó la Dirección de Rentas, cuya función era inspeccionar los diversos ramos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.*

- *En 1867 la Secretaría de Hacienda quedó como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General, las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.*

- *En 1881 se incrementaron las facultades de la mencionada Secretaría al asignarle la Dirección de la Contabilidad, la formación de la cuenta general del erario, la glosa preventiva y las observaciones resultantes de dicha glosa.*

⁶⁰ **Manual de Organización General de la SECOGEF, actualmente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**
pp. 1-3

- *En 1919 se reorganizó la Tesorería y se le otorgaron las funciones de recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal. Se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa.*

- *El 25 de diciembre de 1917 la Ley de Secretarías de Estado creó el Departamento de Contraloría, adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, con el fin de mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. En cuanto a la función de control, no sólo se circunscribía la legalidad en el manejo de fondos, sino también a la evaluación del rendimiento gubernamental, que comprendía la realización de estudios de organización, procedimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás oficinas de gobierno, con el fin de obtener mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.*

- *En 1932 se modificó la Ley de Secretarías de Estado, desapareció el Departamento de Contraloría y sus funciones fueron asignadas a la Secretaría de Hacienda, de control preventivo en actos y contratos, que afectaban al erario federal, contabilidad general, glosa y responsabilidades.*

- *En 1935 se creó la Contraloría de la Federación, dependiente de la misma Secretaría, encargada de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.*

- *En 1947 se estableció la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales. En ese mismo año se promulgó la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la que se estableció que dichas empresas quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.*

- *En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda, cuya función fue de control y coordinación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.*

- *En 1949 desapareció dicha Comisión y se transfirieron sus funciones, relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros, a las Comisiones Nacionales respectivas.*

- *En 1953 se estableció el Comité de Inversiones, que pasó a depender directamente del Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.*

- *En 1958 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creó la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones, así como coordinar y vigilar los Programas de la Administración Pública. La misma Ley, transformó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*

en Secretaría del Patrimonio Nacional, dejándole las mismas funciones más las del control financiero y administrativo de los entes paraestatales.

- *En 1965 se aprobó la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.*

- *En 1970 se modificó la Ley anterior, ampliándose las funciones de control.*

- *En 1976, al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las funciones de control y vigilancia se distribuyeron entre diversos órganos de la administración central de acuerdo con su naturaleza, tales como:*
 - *El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

 - *El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de los contratos de obra pública, informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.*

 - *La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial; y*

- *La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.*
 - *La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio.*
 - *La responsabilidad del control, desde el punto de vista presupuestario, del personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y*
 - *El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.*
- *En 1982 se planteó la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Miguel de la Madrid Hurtado presentó al Congreso de la Unión, las propuestas para reformar y adicionar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dando origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ⁶¹, actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,*

⁶¹ Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la

integrándose en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública, anteriormente dispersas.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo⁶²

Creada con el objeto de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, mediante facultades de control, normativas, de vigilancia y fiscalización, en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos. De este modo, dicha Secretaría tiene el carácter de ser la dependencias centralizadora de los sistemas de control de la gestión gubernamental, estableciéndosele entre otras las siguientes atribuciones:

- I. "Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental..." Esta atribución de evaluación permitirá conocer, con cierta periodicidad, el avance de los programas de las dependencias y entidades, desde un punto de vista operativo, y no como lo indica el Programa de Trabajo de la propia Secretaría, en cuanto al cumplimiento de objetivos y metas del ejercicio del gasto público; en este sentido esta función le debería de competir a la Contaduría Mayor de Hacienda.*

Federación. 29 de diciembre de 1982.

⁶² **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. del día 28 de diciembre de 1994.**

- II. *"Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal..." La regulación del proceso de evaluación y control de la gestión pública, a través de la emisión de normas, propiciará la eficiencia del sistema integral de la gestión pública.*
- III. *"Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como, asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal."*
- IV. *"Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como, realizar las auditorías, que se requieran, a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control". Con el fin de unificar criterios de análisis, métodos y procesos de revisión, a través de las auditorías.*
- VI: *"Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa...". Esta atribución tiene gran relevancia pues si verdaderamente se llevara a cabo, mejoraría los servicios, simplificaría la realización de trámites, frenaría la deficiente prestación de servicios, abusos y corrupción.*

- VII. *"Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas."; esta acción presenta dualidad con la Contaduría Mayor de Hacienda.*
- VIII. *"Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal."*
- X. *"Designar a los auditores externos de las entidades así como normar y controlar su desempeño." En muchos casos, esta atribución queda bajo los criterios de los titulares de las dependencias o entidades, por lo que resulta improcedente dicho nombramiento, debido a que la denominación provocará acciones que no obedezcan a intereses del sistema integral de control y evaluación.*
- XI. *"Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de*

la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal."

- XII. *"Informar periódicamente al Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como, de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización..."*

La finalidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es fundamental para evaluar la actividad pública, ya sea como medio preventivo o como elemento correctivo. Es evidente que en la práctica no se ha cumplido con dichos objetivos, por lo que ha resultado en parte inoperante su desarrollo, siendo una de las causas que los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública, no cuentan con personal idóneo para llevar a cabo sus funciones encomendadas. Por otro lado, desde su creación, presenta una dualidad de funciones con la Contaduría Mayor de Hacienda aunque sus objetivos son diferentes. Se han mencionado exclusivamente las atribuciones que competen a la actividad de evaluación y control de la gestión pública, mismas que constituyen el objeto de estudio de la presente investigación.

En el 1er. Informe de Gobierno que presentó el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, aludió sobre una iniciativa de ley de crear una Auditoría Superior de la Federación, que cuente con personalidad jurídica y patrimonio propios, que sea autónoma, para que fiscalice y controle al Ejecutivo y el ejercicio de los recursos públicos, la idea propuesta es ambigua debido a que no

se han dado a conocer cuales serlan sus funciones, para así poder identificar si existe traslape de funciones con la Comaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con base en las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, antes SECOGEF, se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el fin de regular la actividad de los funcionarios públicos y empleados en general, para efectos de responsabilidad imputable a toda persona que desempeñe un empleo en la Administración Pública Federal, quien será responsable por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Con el fin de establecer un vínculo entre la sociedad civil y la clase gobernante, desde el titular hasta los funcionarios medios, se creó esta Ley que pretende regular el ejercicio de autoridad de los servidores públicos. Establece en el artículo 1o. el objeto de la ley, que es reglamentar el Título Cuarto Constitucional, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;***

- II. Las obligaciones en el servicio público;***

- III. *Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;*
- IV. *Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;*
- V. *Las autoridades competentes y los procedimientos para aclarar la pracedencias del pracedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,*
- VI. *El registro patrimonial de los servidores públicos.*

A pesar de que el objetivo de dicha ley, es el sancionar a aquellos funcionarios públicos que cometen irregularidades, deshonestidad y corrupción, durante el desempeño de sus cargos, ésta no es aplicada en todos los niveles de la Administración Pública, debido a que la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para emitir una resolución, interpone los aspectos políticos, cuando el infractor es un personaje importante; siendo a los funcionarios de niveles medios superiores a quienes si se les imputan las faltas cometidas; situación que se vuelve anómala, ya que las sanciones deben ser aplicadas, sin anteponer intereses de ningún tipo.

Con el fin de lograr una mejor gestión gubernamental, incrementar la productividad de los asuntos de la administración Pública y llevar un registro del cumplimiento de los programas de desarrollo económica y social de la nación, se crean otros sistemas administrativos y se

implantan técnicas contables modernas y de control, por lo que el Ejecutivo Federal reformó en 1976 la:

*La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*⁶³

*Como un órgano técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión considerado un ente superior de fiscalización, quien tiene a su cargo la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su propia Ley Orgánica, otros ordenamientos legales y reglamentarios, y los acuerdos y disposiciones que emita la Cámara de Diputados.*⁶⁴

El término de contaduría sugiere la idea de contabilidad, ya que ésta da razón de la entrada y salida de los caudales, mientras que el término de contraloría, además de contener la actividad contable, sugiere el control estricto de la recaudación de los ingresos y del ejercicio de los egresos, por lo que al Contador Mayor se le designa "...la facultad de que las visitas, inspecciones y auditorías practicadas a los organismos y a entidades de la administración pública, tenga el derecho y la obligación de fincar responsabilidades civiles, administrativas o penales, a los funcionarios o empleados públicos transgresores de la ley y las personas físicas

⁶³ Creada el 31 de diciembre de 1936.

⁶⁴ Artículo 10. del Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de Federación en mayo de 1980.

o morales que con ellos se haya coludido en la comisión de delitos patrimoniales en contra de la hacienda pública federal y de la del Departamento del Distrito Federal.⁶⁵

Una de las principales fallas que se dan en este Organismo es la demora para la dictaminación de la cuenta pública, debido a que su proceso de integración y análisis es muy largo, inicialmente los informes de gestión son elaborados y enviados por las dependencias y entidades públicas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ésta concentra e integra todos los informes en un solo documento, mismo que es remitido al Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, quien a su vez lo entrega a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la misma Cámara, la que lo revisa, dictamina, y presenta a consideración del pleno de la Cámara para su aprobación. Cabe mencionar que en esta parte del proceso, se da una fuerte presencia del Partido Revolucionario Institucional, PRI, situación que favorece a los interés partidistas y a las decisiones gubernamentales.

Para que la emisión del dictamen sea conocida por la sociedad con oportunidad, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo conjuntamente con la Contaduría Mayor de Hacienda se sugiere que debieran modificar sus procesos de integración y análisis, procurando que los informes de gestión sean presentados simultáneamente a ambas, con el propósito de realizar sus diagnósticos paralelamente. Este es otro punto donde estas instituciones presentan dualidad de funciones, en cuanto a la función de fiscalización.

⁶⁵ Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1991. p. 8

Con el propósito de fortalecer los logros alcanzados, a través de la ejecución de los programas y proyectos de las dependencias y entidades de la administración pública federal se requirió llevar a cabo actividades de control, vigilancia y evaluación, para que, entre otros aspectos se lograra consolidar los proyectos en marcha y favorecer la transición de la administración de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 al 2000 de Ernesto Zedillo Ponce de León con oportunidad y transparencia, permitiendo así la continuidad de las funciones públicas. Además de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, antes SECOGEF, publicó las siguientes normas y documentos:

- *DECRETO por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y servidores públicos, hasta el nivel de Director General en el sector centralizado o su equivalente en el sector paraestatal, deberán rendir al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de sus competencias que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales a quienes los sustituyan en sus funciones.⁶⁶*

Uno de los fines de este decreto es el que los funcionarios, al término de su encargo, rindan un informe de gestión, con el propósito de dar a conocer el ejercicio de su función, así como el aprovechamiento de los recursos asignados para el desarrollo de sus actividades.

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación, 2 de septiembre de 1988
p. 39

- *ACUERDO mediante el cual se establecen las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho de los asuntos a cargo de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Servidores Públicos hasta el nivel de Director General en el sector centralizado, Gerente o sus equivalentes en el sector paraestatal.*⁶⁷

Con el propósito de garantizar la continuidad en la prestación de servicios, así como de los asuntos en trámite, el funcionario al finalizar su gestión deberá elaborar un acta de entrega y recepción del despacho, la que contendrá: informe de gestión, documentación correspondiente a la situación de los recursos, humanos, financieros y materiales, relación de estudios y proyectos, obras públicas en proceso y en general, todos los aspectos administrativos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas desarrollados.

- *ACUERDO presidencial para la transición de la Administración Pública Federal.*⁶⁸
- *Programa de Mediano Plazo para el cierre de la Administración Pública Federal.*⁶⁹
- *Compromisos de cierre de la Administración Pública Federal.*⁷⁰

⁶⁷ Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 1988. p. 78

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación, 24 de agosto de 1993.

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación, 8 de junio de 1994.

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación. 8 de junio de 1994.

Con el fin de dar a conocer los logros y evaluar el cumplimiento de las metas así como informar con oportunidad y transparencia el desempeño de la gestión pública.

- *Marco de Actuación de las Unidades de la Contraloría Interna de las Dependencias del Sector Central.*⁷¹
- *Marco de Actuación de los Delegados de la Contraloría de las Dependencias de la Administración Pública Federal.*⁷²

Todas estas disposiciones tienen como fin incorporar un mecanismo que contemple las principales acciones que deben desarrollar los órganos internos de control de las entidades y dependencias de la administración pública, a efecto de que en forma oportuna instrumenten las medidas correctivas pertinentes y, en su caso, determinen y promuevan la aplicación de sanciones disciplinarias a que haya lugar, sin anteponer los intereses políticos o personales, permitiendo a su vez a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo realizar un análisis de la gestión pública.

El cumplimiento de esta normatividad permite contar con mayores elementos para evaluar los objetivos, metas, sistemas, procedimientos y actividades susceptibles de incurrir en desviaciones así como sustentar las propuestas y soluciones que se presentan a los titulares de las

⁷¹ **SECOGEF. Boletín C-001.**

⁷² **SECOGEF. Boletín C-002.**

dependencias o entidades, para la eficaz toma de decisiones, Además reforzar las acciones de control y evaluación de la gestión pública, así como el fincar responsabilidades.

No obstante los propósitos que dichas disposiciones están enfocados a regular y controlar la gestión de los funcionarios públicos, asegurarse del total cumplimiento de las metas planeadas, así como de los compromisos asumidos, la realidad cotidiana demuestra lo contrario; esto debido a que existen algunos servidores públicos que incurren en prácticas ilícitas, por lo que se requiere de un mayor control, menos normatividad y que la aplicación de las medidas correctivas o sanciones, en su caso, no sean fuera de tiempo. Considerando lo que dijo Henry Fayol: "Para que un control sea eficaz debe ser realizado en tiempo oportuno y seguido de sanciones."⁷³, aunque la ley prevea cinco años de responsabilidad, posteriores al término del encargo.

⁷³ Fayol Henry. Administración Industrial y General. "El Ateneo". Buenos Aires Argentina. p. 232

TERCER APARTADO

EVOLUCIÓN DE LA AUDITORÍA ADMINISTRATIVA.

La auditoría ha evolucionado en tal forma que de ser un análisis rutinario y exhaustivo de los movimientos financieros del que se obtenían resultados que mostraban errores y fraudes, se transformó en un análisis sistemático de los estados financieros en dos aspectos: primero el que da fe de su presentación y segundo al hacer recomendaciones para corregir desviaciones y mejorar la situación de la organización auditada. Dicho criterio implica determinar la razonabilidad de la situación financiera y los resultados de las operaciones, así como evaluar la eficiencia y productividad de los órganos en revisión.

Auditoría Administrativa

*En el libro Sinopsis de la Auditoría Administrativa se señala que a la auditoría se le ha adicionado la palabra **administrativa** con el propósito de indicar "...la expansión de las actividades de examen y de evaluación a ciertas funciones operacionales, no relacionadas directamente con los aspectos cubiertos por la auditoría financiera tradicional..."⁷⁴, teniendo por objeto dar a conocer los resultados financieros de un organismo, consistente en realizar el análisis sistemático de los registros de las operaciones contables y los resultados de éstas en un periodo determinado.*

⁷⁴ Rodríguez Valencia, Joaquín. Sinopsis de Auditoría Administrativa. Trillas. México 1990. p. 2

Muchos autores califican a la auditoría administrativa como operacional, gerencial, de rendimiento o programática; esto ha provocado confusión para quienes no expertos en auditoría administrativa; no obstante, la denominación que se le de, lo importante es que, se deriva de la auditoría financiera y emplea las mismas técnicas metodológicas (investigación, verificación y prueba) y procedimientos similares en su práctica o aplicación.

William P. Leonard define la Auditoría Administrativa como "...un examen completo y constructivo de la estructura organizativa de una empresa, institución o departamento gubernamental, o de cualquier otra entidad y de sus métodos de control, medios de operación y empleo que dé a sus recursos humanos y materiales..."⁷⁵; Edward F. Norbeck la refiere como "...la técnica de control que proporciona a la gerencia un método para evaluar la efectividad de los procedimientos operativos y controles internos..."⁷⁶, José Antonio Fernández Arena la enuncia como "...la revisión objetiva metódica y completa de los niveles jerárquicos de la empresa, en cuanto a su estructura y participación individual de los integrantes de la institución."⁷⁷

William P. Leonard se enfoca hacia el campo de la Administración Pública; Rodríguez Valencia plantea funciones operacionales no relacionadas con las finanzas; E. F. Norbeck la refiere al resultado que proporciona a la gerencia para evaluar la eficacia de los procedimientos y los

⁷⁵ William P. Leonard. Auditoría Administrativa. Evaluación de los Métodos de Eficiencia Administrativa. Diana. México 1973. p. 45

⁷⁶ Norbeck, E. F. Auditoría Administrativa. Editorial Técnica, México 1962. p. 3

⁷⁷ Fernández Arena, José Antonio. La Auditoría Administrativa. Diana. México 1973. p. 19

controles internos; Fernández Arena habla de la estructura organizativa y del desarrollo de actividades de los integrantes de la misma. En razón de esto las definiciones mencionadas se refieren al hecho de que la auditoría administrativa permite un análisis completo de la estructura organizacional de una institución gubernamental, y proporciona a las autoridades que la dirigen métodos y elementos de evaluación de los procedimientos y controles internos, además de proporcionarles las herramientas necesarias para evaluar su eficiencia y eficacia. Cabe señalar que su realización periódica permitirá a las autoridades llevar un mejor control de su gestión.

De tal forma que la auditoría administrativa es la técnica que permite realizar un análisis de la estructura orgánica de cualquier entidad gubernamental, evaluar sus funciones, procesos básicos, métodos operativos y controles internos no relacionados con los aspectos cubiertos por la auditoría contable.

DIFERENCIAS

AUDITORÍA FINANCIERA

- *Presenta la situación financiera y el resultado de las operaciones a una fecha determinada.*

AUDITORÍA ADMINISTRATIVA

- *Presenta la situación administrativa y operativa respecto al grado de eficacia con que se han utilizado los recursos.*

- Se aplican los principios de contabilidad

- Está dirigida a la búsqueda de irregularidades o fraudes.

- El informe contiene el dictamen del auditor, los estados financieros, y todo su contenido está relacionado con ellos.

- Las recomendaciones se refieren a mejoras en el sistema financiero, sistema de control interno financiero, y presentación del estado de resultados.

- Se realiza con una periodicidad de un año.

- Se aplican los principios de administración.

- Está dirigida a obtener mejores resultados operativos y - - detectar irregularidades.

- El informe contiene los - - - aspectos significativos de la -- administración y la gestión de las dependencias y entidades, inclusive los estados financieros.

- Las recomendaciones se refieren a mejoras en todos los sistemas administrativos, y principalmente en el de control interno u operativo.

- Se realiza de acuerdo al Programa de Auditoría cuando se tiene o en - cambio de administración.

Alcances de la Auditoría Administrativa

Las auditorías, como plantea Thierauf Robert J., son las técnicas que permiten "valorar la calidad de los administradores o más precisamente su habilidad para alcanzar metas específicas y cumplir con las tareas asignadas..."⁷⁸, el control referido significa evaluación, así que esta tarea se convierte en un elemento de control, de modo tal que para lograr una efectiva evaluación se requiere hacer revisiones periódicas mediante métodos de la auditoría administrativa a fin de valorar la eficiencia operativa. El alcance de la auditoría administrativa se extiende a cualquier actividad de la organización conforme a las necesidades que se quieran cubrir en el momento del análisis.

Objetivos de la Auditoría

Apoya a las áreas directivas para eficientar sus operaciones y recursos, a través de la recomendación de mejoras, calificar los sistemas de control internos, (normatividad, políticas, lineamientos, procedimientos, registros, flujo de información); revisión de funciones, actividades y responsabilidades; evaluar el logro de objetivos, metas y rendimiento, con el fin de detectar duplicación y obsolescencia de funciones, falta de coordinación y comunicación, utilidad de los sistemas y dispendio de recursos.

⁷⁸ Thierauf, Robert J. Auditoría Administrativa, con cuestionarios de trabajo. Limusa Noriega. México 1990. p. 7

La Auditoría Administrativa dentro del Proceso Administrativo

La teoría y ciencia de la administración integra la función de los administradores en las acciones de planeación, organización, integración, dirección y control. En conjunto forman lo que se denomina proceso administrativo. En la práctica no es posible separar estas actividades porque siempre tienden a unirse, pero para efecto de estudio y comprensión se analizarán cada una de ellas en forma independiente.

Las funciones fundamentales de la administración buscan responder a los siguientes cuestionamientos:

- *La planeación. ¿Qué se debe hacer?, con qué componentes y la forma de lograrlo. Se traza un plan o modelo de actividades futuras, lo cual requiere prever necesidades.*
- *La organización. ¿Cómo hacer las cosas?, esto implica distribuir las actividades necesarias para lograrlo que se quiere.*
- *La integración. ¿Con qué hacerlo?, implica poner en acción los recursos necesarios o con los que se cuenta.*
- *La dirección . ¿Hacia dónde se guían las acciones?, esto implica conducir los componentes del grupo para lograr lo que se quiere.*

- *El control. ¿En qué medida está bien lo realizado?, el administrador debe comprobar lo que está haciendo, con el fin de cerciorarse de que logra los objetivos previstos.*

Estas cinco preguntas integran "...las funciones de la administración que interactúan en forma incesante (...) constituyen momentos de una acción totalizadora en la cual se manifiestan paralela, conjunta o independientemente, pero siempre de manera continuada ."⁷⁹

La Planeación

Henry Fayol habla de prever como un elemento de administración, quien le da un significado de calcular el porvenir y prepararlo, éste tiene una diversidad de situaciones que se manifiestan en un programa de acción, en el cual se establece lo que se desea obtener, y a través de qué medios, por un lapso determinado. Fayol se referla a la primera etapa del proceso administrativo conocida como planeación, la cual de acuerdo a Rodas Carpizo A. "...implica preparar métodos, estrategias y enfoques alternos diseñados para ayudar a los organizadores al logro de los objetivos y las metas deseadas."⁸⁰

La podemos determinar como la manera de seleccionar y llevar a cabo los mejores métodos para satisfacer las decisiones políticas y lograr los objetivos. Es la etapa donde el administrador define sus objetivos y metas, cuándo, en qué forma y con qué recursos (humanos,

⁷⁹ Carrillo Landeros, Ramiro. *op. cit.* p. 167

⁸⁰ Rodas Carpizo, A. y Arroyo de Rodas, M. Administración Básica. Limusa. México p. 100

financieros y materiales) los realizará, así como las políticas y estrategias a seguir, y por último la elaboración de programas, proyectos y presupuestos.

En esta "...fase se establecen las prioridades de operación y la jerarquización de necesidades y demandas, se provee una estructura que reduce la incertidumbre frente al devenir y se señalan los lineamientos para guiar las acciones de los individuos."⁸¹ De hecho la base para la toma de decisiones, depende en parte, de la formulación de planes.

La Organización

Es la base de organización, de acuerdo a Frederick Taylor, está en el principio de la unidad de mando, el cual afirma que ningún obrero podrá trabajar supeditado bajo las órdenes de dos jefes distintos. Agustín Reyes Ponce la define como "...la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados."⁸² Es la parte del proceso donde se define la estructura orgánica, funciones, actividades y procedimientos requeridos con el fin de alcanzar los objetivos y metas planeados. Esto implica designar responsabilidades y autoridad, establecer una coordinación entre las áreas funcionales, así como, establecer canales de comunicación verticales y horizontales.

⁸¹ Carrillo Landeros, Ramiro. *op. cit.* p. 168

⁸² Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Empresas. Teoría y Práctica*. Segunda parte. Limusa, México 1976. p. 212

Hay muchos factores que se encuentran en los problemas de organización uno de ellos es la departamentalización y para llevarla a cabo, de acuerdo al criterio de William H. Newman⁶³, se deben considerar los siguientes juicios:

- 1. Aprovechamiento de la especialización, que implica la división del trabajo, la que agrupa en una sola unidad directiva a todas las personas que realiza la misma clase de trabajo.*
- 2. Facilidad de control, el agrupamiento de actividades similares ayuda al ejecutivo en la labor de control, evita el descuido de responsabilidades y permite una simplificación en la supervisión.*
- 3. Ayuda a coordinar, se sincronizan las funciones que estén estrechamente relacionadas.*
- 4. Seguridad de una atención adecuada en actividades importantes para la imagen de la organización o en su caso que cumpla en el momento con prioridades o intereses institucionales.*
- 5. Atender las condiciones locales, se refiere a la adaptación física de los lugares de trabajo para que el personal cuente con buenas condiciones ambientales y funcionales, lo que hace que los resultados obtenidos sean positivos.*

⁶³

Newman, William H. Programación, Organización y Control.
Deusto. España 1968. p. 201

6. *Ahorro de costos de operación, si se adopta una estructura de la que se obtenga mayores rendimientos, ésta no resultará excesiva en gastos, respecto a los beneficios que puedan obtenerse.*

La Integración

Henry Fayol, no menciona la palabra integración; sin embargo, hace referencia a coordinar y la define como "...establecer una armonía entre todos los actos de una empresa de manera de facilitar su funcionamiento y procurar el buen éxito..."⁸⁴, bajo los siguientes hechos:

"Cada servicio marcha de acuerdo con los otros, por ejemplo: el servicio de abastecimiento sabe los que debe proveer y en que momento; el servicio de producción sabe lo que se espera de él; el servicio de conservación mantiene el material y los útiles en buen estado; el servicio financiero, procura los capitales necesarios; el servicio de seguridad asegura la protección de los bienes y las personas; todas las operaciones se efectúan con orden y seguridad."⁸⁵

El Glosario de Términos Administrativos, la define como la parte del Proceso Administrativo que "consiste en obtener y articular los elementos materiales y humanos que la planeación y la organización señalan como necesarios para el buen funcionamiento de organismo social."⁸⁶ Las

⁸⁴ **Fayol, Henry. op. cit. p. 226**

⁸⁵ **ibidem. p. 227**

⁸⁶ **Ortiz G. Lourdes, Mena T. Angélica y Robles T. Rosalba. Glosario de Términos Administrativos. Universidad del**

teorías modernas sobre la administración no señalan a la integración y la consideran como una fase independiente e interactuante del proceso, sin embargo, se habla de los recursos humanos como la provisión de personal a los puestos proporcionados por la estructura de la organización. Los recursos financieros los cuales constituyen los fondos monetarios con que cuenta la institución, para lograr la subsistencia y el adecuado funcionamiento de la misma. También se consideran los recursos materiales, debido a que su oportuno suministro resulta fundamental para el éxito o fracaso de una gestión administrativa. Otro es la comunicación, considerada como un medio, que tiene el propósito de servir a los individuos que componen una dependencia o entidad para lograr su interrelación y cooperación.

Para que una organización no llegue a ser improductiva requiere de la técnica, que le permita actualizar sus sistemas, para lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos y evitar desperdicios y deficiencias.

La Dirección

Fayol hace referencia al mando y lo concibe como la misión de hacer funcionar al cuerpo social, y lo define como la actividad que tienen los diversos jefes de la empresa bajo su responsabilidad y bajo su unidad de mando. Wilburg Jiménez Castro afirma sobre su importancia que: "... a través de la dirección se logra la verdadera cohesión, de las actuaciones, al ser toda estructura administrativa una comunidad de seres humanos que demanda una contribución

central, así que la dirección no es un fin sino un medio para llegar a la coordinación de esfuerzos individuales y la define como la técnica para conducir las actividades de individuos dentro de un marco formal de actuaciones.⁸⁷ Es la fase que implica conducir las acciones de los subordinados con los métodos y sistemas de trabajo. La función de dirección es muy compleja, debido a que el administrador de alta jerarquía debe conocer, guiar e integrar todas las partes del proceso administrativo.

Harold Koontz y Cyril O'Donnell⁸⁸ hacen mención a ciertos principios básicos de la dirección:

- El principio de dirigir el objetivo: mientras más efectivo sea el proceso de dirección, mayor será la participación de los subordinados para lograr los objetivos de la organización.
- El principio de armonía del objetivo: mientras más efectiva sea la dirección, más se convencerán los componentes de la organización que sus metas personales están en armonía con los objetivos de la organización. Al respecto Frederick Taylor menciona la palabra "...prosperidad para el obrero, asociada la prosperidad para el patrón" que constituyen los dos propósitos de la dirección."

⁸⁷ Reyes Ponce, Agustín. op. cit. pp. 14 y 271

⁸⁸ Harold Koontz Cyril O'Donnell. Elementos de Administración Moderna. Mc. Graw Hill. 1974. p. 307

- *El principio de la unidad de mando: es tanto de dirección como de organización, éste se refleja en la conveniencia, y en que los subordinados sean responsables solamente ante un superior, lo que evita menos problemas de contradicción en las instrucciones y más responsabilidad individual en los resultados institucionales.*

El Control

Es la fase operativa en la que se establecen las diferencias entre lo prescrito y lo realizado, corresponde a la medida y corrección de la manera en que los subordinados desarrollan sus funciones para lograr que los objetivos y planes sean cumplidos, la existencia de éstos últimos implica que no se puede controlar sin la existencia de ellos, es decir, que entre más claros, completos y coordinados sean los planes, mayor será el control, la finalidad de señalar las faltas y errores, repararlos y evitar su repetición.

George R. Terry lo define como "...el proceso para determinar lo que se está llevando a cabo, valorizándolo y, si es necesario aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se lleve a cabo de acuerdo con lo planeado."⁸⁹ Es la faceta donde se miden, evalúan y corrigen las actividades de los subordinados en relación con los objetivos y metas planeadas. William P. Lenard la refiere a la acción de mando de coordinación y control como una actividad muy importante del administrador, en lo razón de lo cual señala que "...para que la administración coordine la totalidad de las funciones empresariales, y que éstas se lleven a efecto de un modo

⁸⁹ Terry, George R. Principios de Administración. C.E.C.S.A. México 1974. p. 620

armónico, así como para que exista un control administrativo y evitar que alguna o algunas tareas no cumplan con su propósito, es necesaria un control por parte de la dirección a fin de que se alcancen los objetivos apetecidos, controlar es en realidad una tarea de comprobación para estar seguros de que todo está en orden...⁹⁰, buscando promover la eficiencia en la operación. Es aquí donde se da la toma de decisiones para corregir las desviaciones presentadas.

No es posible controlar todo, porque daría origen a una progresión geométrica de controladores, es decir, por cada trabajador habría que tener otro que lo controle y por cada controlador otro controlador, etc., etc., de ésta situación se derivan tres condiciones: que el control debe ser selectivo, y para serlo debe de ser planeado que a su vez lo convierte en sistemático, por lo que es controlable y evaluable, de ahí que permite a la dirección tomar decisiones. El control recae sobre el comportamiento y la actividad que se desarrolla en relación a los procesos, y por su naturaleza puede ser administrativo, jurídica, político, técnico, contable y financiero; y de acuerdo a su función, puede ser de eficiencia, o de calidad.

Control de Gestión

La gestión de acuerdo a Medina Giopp y Mejía Lara "...es el conjunto de prácticas administrativas que se emplean en la dirección de las organizaciones para atender sus objetivos, implicando el establecimiento de condiciones de trabajo, modalidades organizativas, relaciones

⁹⁰ William P., Leonard. op. cit. p. 32

jerárquicas, manejo de personal y el establecimiento de valores y filosofías de trabajo.⁹¹ El control se da en dos sentidos, en el manejo adecuado de los recursos y en la eficiencia de las actividades. Ambas concepciones son evaluables, es justamente aquí donde se presenta el control de gestión. "Actualmente se plantea a cada mecanismo de control que además de generar la eficiencia, la eficacia, logre ser efectiva..."⁹², para alcanzarlas es necesario que cada uno de los involucrados en las tareas de los distintos niveles funcionales piensen que el control es útil.

De tal forma que, en el desarrollo administrativo de la función directriz o gerencial de las dependencias o entidades públicas, se hace necesario llevar un control de los factores económicos, de la consecución de objetivos, del comportamiento presupuestal, de los costos de operación en algunos casos y de los sistemas administrativos. Esta acción integral es precisamente el control de gestión cuya práctica se ha generalizado en el quehacer gubernamental y a su vez, da cumplimiento a la normatividad que señala la Secretaría de Contraloría General y Desarrollo Administrativo ha emitido al término de una administración o de un encargo.

Gestión Pública

Se entiende como "...el conjunto de prácticas administrativas que se emplean en la dirección de las organizaciones para atender sus objetivos, implicando el establecimiento de

⁹¹ **Medina Giopp y Mejía Lara. El Control en la implantación en la política pública. Plaza Valdez. México 1993. p. 25**

⁹² **Medina Giopp y Mejía Lara. op. cit. p. 40**

condiciones de trabajo, modalidades organizativas, relaciones jerárquicas, manejo de personal y establecimiento de valores y filosofías de trabajo...⁹³, la gestión pública se da en el interior del gobierno y se entiende como la práctica del funcionario para cumplir con los objetivos establecidos para la dependencia en la que presta sus servicios así como, manejar eficiente y eficazmente los recursos humanos, financieros y materiales.

Evaluar la gestión pública implica conocer las acciones del gobierno que conducen a la satisfacción de los objetivos predeterminados por las demandas políticas, sociales y económicas de la sociedad. Por lo tanto, la evaluación es de vital importancia, por ser el instrumento que permite medir las mejoras del quehacer gubernamental. Esta actividad recae en las funciones de la Contraloría a través de los delegados y comisarios.

Para ubicar la función de la auditoría administrativa dentro de la estructura orgánica de cualquier dependencia o entidad pública es necesario hablar de las área de regulación y control, operativa, y de apoyo que, de acuerdo con la Teoría General de Sistemas, constituyen la división fundamental en que se pueden clasificar y agrupar las acciones básicas de cualquier grupo organizado, que algunos autores identifican como: niveles de organización.

Niveles de Organización

Dentro de toda estructura organizativa se presentan estos niveles de organización: área de regulación y control, que es la encargada de las funciones de evaluación de las actividades

⁹³ Medina Giopp y Mejía Lara. op. cit. p. 25

propias de la institución. Aquí es donde se ubican la Contraloría Interna, la Auditoría Interna y la Unidad de Organización y Métodos; área operativa es la encargada de desarrollar las funciones sustantivas que tienen como fin cumplir con las atribuciones y objetivos encomendados a la institución y el área de apoyo, que le corresponde proporcionar los recursos humanos, financieros y materiales, así como proveer los servicios necesarios para el logro de los objetivos. Es preciso indicar el nivel organizacional donde se ubican la Contraloría Interna, la Auditoría Interna, y la Unidad de Organización y Métodos, con el fin de analizar su interrelación a continuación se describen sus objetivos y funciones.

Contraloría Interna

A partir del postulado de "Renovación Moral de la Sociedad", promovido por la Presidencia de la República en 1982 en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, el gobierno federal implantó medidas tendientes a lograr una estructura especializada y profesional de supervisión del control de gestión gubernamental. Actualmente dicha actividad la realizan las contralorías internas de las dependencias y entidades de la administración pública, cuyo objetivo es fortalecer y hacer integral la función de control y evaluación lo que coadyuva a que la actividad administrativa se realice en mejores condiciones de eficiencia y que los servidores públicos se desempeñen con mayor honestidad y capacidad.

Sus acciones se orientan a promover la modernización de los sistemas, de los instrumentos y mecanismos de control y evaluación, así como prevenir y combatir la corrupción de los

servidores públicos, poniendo énfasis en el análisis de sus causas y efectos con el fin de evitar que la deshonestidad, negligencia e ineficiencia sean recurrentes.

FUNCIONES:

- *Diseñar, desarrollar e implantar los sistemas de control interno en las operaciones y procedimientos administrativos de la organización.*
- *Controlar que las operaciones administrativas se realicen con apego a la legislación, políticas, instructivos y contratos vigentes en la organización.*
- *Evaluar los sistemas operativos vigentes y de nuevos proyectos.*
- *Establecer mecanismos de información que permitan detectar y corregir oportunamente las desviaciones de procedimientos que afecten a la organización.*
- *Verificar la correcta aplicación de la normatividad para asegurar la transparencia en el ejercicio presupuestal.*
- *Dar seguimiento a las recomendaciones y observaciones de Auditoría Interna y Externa.*

Para que cumplan su objetivo las Contralorías Internas deben de contar con grupos multidisciplinarios en sus cuadros operativos, es decir, que los auditores que realizan las

revisiones y evaluaciones sean especialistas en el área a auditar; por ejemplo: contadores para las financieras; administradores para las administrativas; químicos, ingenieros, arquitectos, etc. para las funciones técnicas y áreas especializadas.

Auditoría Interna

Esta función administrativa es parte del sistema de control de los organismos públicos cuyo campo de acción tiende a desarrollar métodos y medidas que sirvan para asegurar el patrimonio y garantizar la exactitud, veracidad, regularidad y confiabilidad de los datos contables. Apoya a la alta dirección en la presentación de informes objetivos. Sus acciones se dan en el seguimiento físico-financiero del presupuesto a verificar conforme a los lineamientos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. El objetivo de la Auditoría Interna es evaluar el grado en que los recursos financieros, materiales y humanos son administrados con moderación, eficiencia y eficacia, aplicando las disposiciones legales y reglamentarias.

FUNCIONES:

- *Analizar las cuentas y los distintos movimientos que se registran en ellas.*
- *Analizar los saldos de las cuentas, el detalle de las partidas y su clasificación.*

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- *Inspeccionar físicamente los bienes materiales o los documentos, con el objeto de cerciorarse de la autenticidad de un activo o de una operación registrada en la contabilidad o presentada en los estados financieros.*

- *Presenciar físicamente la realización de ciertas operaciones o actos administrativos.*

Por lo regular, en las dependencias y entidades de la administración pública esta área está integrada a la Contraloría Interna, pero no es una generalidad, pues organismos con gran número de trabajadores, y alumnos como la Universidad Nacional Autónoma de México, muestra en su estructura organizacional una disociación en sus funciones. En ambos casos, la Auditoría Interna tiene dualidad con la Contraloría, pues ambas realizan revisiones.

Unidad de Organización y Métodos

Esta área fue creada por acuerdo presidencial y tiene como objetivo analizar y proponer medidas de racionalidad y eficiencia administrativa para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas establecidos mediante el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de que dispongan las dependencias y entidades gubernamentales.⁹⁴ De acuerdo con la Guía Técnica, publicada por la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, las Unidades de Organización y Métodos tienen las siguientes funciones:

⁹⁴ Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 1971.

- *Estudiar y analizar permanentemente la estructura y funcionamiento de los organismos.*
- *Diagnosticar sobre los métodos de operación y los sistemas de información.*
- *Diseñar los sistemas más eficientes y comparar las distintas opciones para seleccionar la más indicada, incluyendo el estudio de los métodos, manuales mecanizados o electrónicos y llevar a cabo, de la manera más eficiente, las funciones administrativas.*
- *Formular los manuales administrativos que incluyan todos los elementos necesarios para cada sistema aprobado, así como observar su aplicación y mantenerlos actualizados.*
- *En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes, adecuar la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas internas.*
- *Asesorar a los órganos de la dependencia que lo soliciten, en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas.*

La crisis económica por la que pasa el país y la falta de una cultura administrativa de los funcionarios públicos ocasionaron la desaparición o reducción de dichas áreas en diversas dependencias y entidades de la administración pública, por considerarlas inoperantes e innecesarias.

Coordinación entre la Contraloría, Auditoría y Organización y Métodos

Las tres áreas citadas están intrínsecamente relacionadas, debido a que la Contraloría y la Auditoría no pueden realizar sus actividades de revisión y evaluación si carecen de la documentación administrativa que permita formalizar los sistemas, manuales y procedimientos de trabajo elaborados por Organización y Métodos, o alguna área afín. Cabe señalar que las actividades mencionadas son realizadas por consultores contratados a través de despachos externos los cuales prestan sus servicios en muchas de las instituciones públicas.

Asimismo, a las Unidades de Organización y Métodos les corresponde establecer los sistemas para implantar las medidas correctivas acordadas por los titulares y funcionarios de las instituciones públicas. Respecto a la modernización administrativa, ésta no podría implantarse en ninguna dependencia o entidad pública sin la participación de dicha unidad, debido a que es en ella donde se actualizan los procedimientos para hacerlos más eficientes y transparentes. En suma, es una área estratégica que permite el perfeccionamiento del quehacer público.

Importancia de la Auditoría Administrativa

Amén de ser la auditoría un instrumento que permite conocer la situación administrativa de las dependencias y entidades, identifica las áreas que requieren correcciones; sustenta la creación de sistemas de trabajo, acordes con los objetivos, programas, metas y políticas de los organismos; establece canales de comunicación adecuados, además de crear una cultura

administrativa en el servidor público. En el desarrollo de las auditorías se realizan análisis y estudios para determinar las deficiencias operativas, mediante métodos para el macro y microanálisis administrativo.

Los resultados de este proceso permiten formular diagnósticos del problema administrativo del órgano en estudio y proponer recomendaciones pertinentes acerca de la mala delegación de autoridad y facultades; equipo inadecuado; lentitud en las operaciones; métodos, sistemas y procedimientos no apropiados; deficiencias en el control; falta de disciplina; fallas en los programas de capacitación; desconocimiento de los empleados sobre lo que tienen que hacer; bajo rendimiento y motivación del personal; falta de identificación con los objetivos institucionales, y la adecuada aplicación de las políticas vigentes; entre otros aspectos.

Metodología para el análisis

Con el propósito de establecer los métodos para el estudio del origen de la información, así como de formular el diagnóstico de la problemática, administrativa y, en consecuencia, corregir las fallas, se describe la técnica para realizar el análisis, esta se compone de los siguientes pasos:

- *Investigación*
- *Programa de Trabajo*
- *Diagnóstico*

- Evaluación
- Elaboración del Informe

Investigación

Logra conocer el medio al que sirve e identificar las potencialidades de los bienes y servicios que presta. Aquí se determina el objetivo del estudio, los medios para la obtención de la información, el volumen de trabajo y en qué tiempo se realizará, se establecen los lineamientos a seguir en el desarrollo de la auditoría, se realiza la definición de cuestionarios para llevar a cabo las entrevistas con los funcionarios y encargados de las áreas operativas que se analizarán y el universo de trabajo, para que el auditor detecte la problemática administrativa y le entreguen la información documental que se requiera.

Es de vital importancia la observación directa que haga el auditor desde la entrevista, pues si él cuenta con la sensibilidad, podrá captar los aciertos y deficiencias, omisiones o acciones incorrectas que se realizan, lo que le permitirá tener una visión objetiva de la organización y de sus documentos, registros y controles, además, de que él es quien hace los comentarios o recomendaciones, considerando como dice Joaquín Rodríguez Valencia, no "...mezclarlos con juicios propios, emociones, simpatías, antipatías." ⁹⁵

⁹⁵ Sinopsis de la Auditoría Administrativa. op. cit.
p. 257

A partir de la investigación se procede a planear la auditoría administrativa, a través de la cual el auditor debe preparar su programa de labores, en el que vislumbra las situaciones que se le puedan presentar en el desarrollo del trabajo. Al formular este documento deberá responder a las siguientes preguntas:

- *¿cuál es el propósito de la auditoría?*
- *¿por qué se hace la auditoría?*
- *¿qué se propone hacer en la auditoría?*
- *¿con qué se realizará la auditoría?*
- *¿cuántos y bajo qué perfil se necesita el personal que va a hacer la auditoría?*
- *¿en cuánto tiempo se efectuará la auditoría?*

Programa de Trabajo

Es el documento que permite conocer, de manera sistemática y objetiva, las actividades que una institución realizará en un periodo determinado. En él se especifican, ordenadamente, las actividades a desarrollar así como los recursos humanos, financieros, materiales y tiempo de ejecución que permita alcanzar los objetivos fijados. Con el fin de controlar la eficiencia en la operación se deben realizar revisiones periódicas de sus métodos, sistemas y procedimientos (se deben analizar el flujo de formatos, utilización del equipo, tiempo de ejecución, métodos de archivo, funciones y responsabilidades), para detectar dificultades y aplicar soluciones para cambiar estrategias, políticas, sistemas y mejorar servicios.

En este sentido, la auditoría administrativa ayudará a simplificar los sistemas, estudiar la organización, sistemas, funciones y procedimientos, la eficiencia del personal que conllevará a la especialización, la continuidad y el control; así mismo se podrán detectar las causas por las cuales existen las contradicciones en la función de la administración. También detectará la falta de políticas o políticas deficientes, la definición de objetivos y su congruencia con las metas. Las funciones a desarrollar son:

- *Analizar los objetivos y políticas.*
- *Analizar el flujo de la información.*
- *Analizar y revisar la operación y funcionamiento de la organización.*
- *Analizar la racionalización de los recursos humanos y materiales.*

Es importante señalar que la Auditoría Administrativa determina la problemática, mas no es la encargada de su resolución.

Partes que constituyen el Programa de Trabajo:

- 1.- **Organización del Programa General.** *Se elabora un diagrama de la organización que permita, por medio de su análisis determinar el tipo de organización, la interrelación de funciones y los cambios realizados en un determinado período a la fecha de la revisión.*
- 2.- **Elaboración de los cuestionarios para la realización de entrevistas.** *Se deberá preparar*

un cuestionario diferente de aplicación por muestreo, para cada una de las unidades sujetas a auditoría, para conocer:

- *Responsabilidades.*
- *Políticas y Procedimientos.*
- *Planes y Objetivos.*
- *Sistemas de Información o banco de datos.*
- *Supervisión.*
- *Personal.*
- *Recursos Materiales.*

Lo anterior con el fin de determinar si se ha actualizado el organigrama y si la estructura corresponde a las necesidades presentes, si ésta refleja los objetivos de la institución; si se tienen bien definidas las funciones y responsabilidades; si se encuentra establecida la línea de autoridad y de comunicación; si existe centralización, duplicidad, yuxtaposición, sobreposición o equilibrio de funciones, o si las unidades funcionales están divididas en unidades lógicas.

Diagnóstico

*"La idea de diagnóstico proviene de la medicina y tiene su origen en el vocablo griego **diagnostikos**, que a su vez se compone de la preposición **diá**, a través de, y **gnósis**, conocer, con*

lo cual significa a través de lo que se conoce (...), para nuestro propósito se concibe como un recurso destinado a determinar las condiciones de un objeto de conocimiento de acuerdo con las manifestaciones que le son propias⁹⁶. Se elabora con el propósito de analizar el contenido de la investigación con métodos y técnicas adecuadas que permitan conocer los problemas y mejorar la organización. Dicho documento lo define Victor Manuel Martínez Chávez como:

- Un instrumento de decisión (conciencia y eficacia).
- Un instrumento de la estrategia de la supervivencia o reproducción de la organización (conciencia de la ideología).
- Un documento, que puede o no llevar a tomar medidas prácticas a partir del contenido, en el que se puede distinguir lo que se busca, lo que se encuentra y lo que se presenta en la realidad.⁹⁷

Gustavo Quiroga Leos menciona que "...la metodología y técnicas de investigación administrativas aplicadas en organización y métodos están encaminadas a formular el diagnóstico administrativo"⁹⁸, para elaborarlo se debe definir inicialmente el problema y éste

⁹⁶ Carrillo Landeros, Ramiro. op. cit. p. 216

⁹⁷ Victor Manuel Martínez Chávez. Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo. Un enfoque de sistemas. Trillas. México 1981. p. 8

⁹⁸ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública Mexicana. Trillas. México 1990. p. 141

se puede sustentar con el siguiente discernimiento: ¿cómo determinar el problema?. Se deben considerar los siguientes criterios:

- *Precisar las causas que originaron el problema.*
- *Analizar los antecedentes del problema.*
- *Investigar si han ocurrido problemas similares y que soluciones se les han dado.*

Determinadas las causas fundamentales se está en posibilidad de obtener un diagnóstico, lo que para su formulación se requiere de la aplicación de los siguientes pasos:⁹⁹

- *Planear el estudio mediante la preparación de las actividades cuyos resultados no son satisfactorios.*
- *Realizar una ponderación previa de lo que se propone realizar , señalando las causas que motivaron el estudio.*
- *Obtener la información que circunscribe el problema y que sirva para presentar alternativas y soluciones y posteriormente para la toma de decisiones.*

⁹⁹ Carrillo Landeros, Ramiro. *op. cit.* p. 217

- *Analizar los datos y ordenarlos de tal forma que se distingan los problemas fundamentales y los secundarios.*
- *Definir los factores limitantes y deficiencias, señalando su ubicación y causas fundamentales.*
- *Presentar los resultados, considerando la factibilidad y desventajas de la situación a la que se aspira llegar, así como de los costos económicos y sociales.*
- *Preparación y entrega del diagnóstico, en el cual se decide de acuerdo con los resultados obtenidos, si es conveniente mantener una situación cuyas causas ya son conocidas, porque no es factible superarla o no se dispone de los medios para su mejoría.*

Sin un diagnóstico real no se podrán hacer proposiciones adecuadas y, consecuentemente, ofrecer las soluciones pertinentes. Este "...obedece a una actitud racional y por tanto es resultante de un esfuerzo planeado en que la investigación debe partir del reconocimiento de las anomalías en la operación de sus antecedentes, la evolución registrada en las condiciones económicas, administrativas y sociales de la unidad que se analiza, a fin de señalar con claridad las causas que deterioran la gestión, jerarquizándolas y estableciendo sus vínculos e interacción."¹⁰⁰

¹⁰⁰ Carrillo Landeros, Ramiro. *op. cit.*, p. 218

La formulación e integración del diagnóstico no es un simple documento éste debe cumplir con una estructura fácil de interpretar por el lector, con una redacción accesible, ágil y objetiva;

desde el momento en que se elabora el diagnóstico, y posteriormente el informe, el auditor está dando inicio a la evaluación.

Evaluación

Es un elemento sustancial del proceso de planeación, el cual permite conocer la medida y el modo de los logros; adicionalmente permite identificar las incongruencias, desviaciones y deficiencias del desarrollo operativo, así como el resultado de éstas, con el fin de retroalimentar el proceso administrativo. La conclusión de la auditoría de acuerdo a William P. Leonard, se da con la realización de la evaluación. Esta última se compone de los siguientes factores: "...abarcan el panorama económico, lo apropiado de la estructura organizativa, el análisis de las políticas y procedimientos, la exactitud y confiabilidad de los controles, los métodos protectores adecuados, las causas de variaciones, la adecuada utilización del personal, equipo y los sistemas de funcionamiento satisfactorios." ¹⁰¹

La Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con una metodología¹⁰² para realizar las evaluaciones, en la que consideran cuatro criterios:

¹⁰¹ William P., Leonard. op. cit. p. 46

¹⁰² Evaluación Programática. Dirección General de Evaluación de Programas. Contaduría Mayor de Hacienda. S/F.

- 1o. *La congruencia se refiere a la relación entre los objetivos, y las prioridades establecidas en el programa anual de la institución auditada, comprende la realización de un análisis cuantitativo y cualitativo que permita detectar la valoración del criterio.*

- 2o. *La suficiencia es la medida en que un problema se resuelve al lograr los objetivos del programa, comprende el análisis de los objetivos y metas de resultado, así como los valores alcanzados durante el año previsto.*

- 3o. *La eficacia consiste en precisar si mediante las actividades del programa se logró alcanzar las metas propuestas, implica relacionar entre las metas programadas y las modificadas, o en su caso, las metas alcanzadas, así como, la relación entre los objetivos correspondientes.*

- 4o. *La eficiencia es la que mide si la obtención de metas se realiza con los costos previstos, aquí se debe reflejar la relación entre las metas y objetivos alcanzados, así como los recursos utilizados en las actividades desarrolladas, implica señalar el indicador de costo unitario entre metas - objetivos, programas modificados, en su caso alcanzados.*

Los dos valores conseguidos por la obtención de objetivos y metas previstos, comparados con los parámetros del presupuesto, conducirán a una evaluación de resultados de eficacia. Con base en ésta se emitirá un dictamen sobre los programas y su ejecución; finalmente se elaborará un informe que contenga las observaciones detectadas, así como recomendaciones para mejorar los

procesos administrativos auditados. Se debe buscar que la evaluación se presente con un enfoque sistemático para propiciar que las áreas auditadas corrijan las observaciones detectadas. De esta manera, la evaluación proporcionará un enfoque integral de las fases de control y evaluación del proceso de programación, desde la etapa de planeación hasta la obtención final de resultados.

Elaboración del Informe

Una vez terminada la auditoría se tiene una visión completa de lo revisado, diagnosticado y analizado; posteriormente, se procede a elaborar el informe, que refleja el alcance del desarrollo del trabajo efectuado. El informe debe contener datos objetivos y oportunos así como un desglose detallado de todo el proceso. La importancia del informe radica en que presenta, a una fecha determinado, la situación administrativa de las dependencias y entidades de manera integral, en virtud de lo cual debe contener las siguientes secciones:

1. **Propósito de la auditoría.** Aquí se debe describir el motivo por el cual y cómo se realizó.
2. **Situaciones importantes del organismo auditado.** En este punto se deben destacar todos los hechos negativos que tienen injerencia en el proceso operativo de las dependencias o entidades y que requieren de medidas correctivas, es necesario describirlas por orden de importancia.

3. **Situaciones relevantes de las áreas funcionales revisadas.** Aquí, como en el punto anterior se describen a detalle las situaciones que afectan directamente a cada departamento o área en particular, tales como:

- se esta cumpliendo con los objetivos institucionales
- se esta cumpliendo con normatividad vigente
- se esta cumpliendo con las normas y políticas institucionales
- se estan realizando los programas institucionales
- son eficaces la estructura orgánica, sistemas y procedimientos implantados

4. **Cuestionarios aplicados.** Es recomendable anexar al informe los cuestionarios de las entrevistas realizadas, con el propósito de apoyar el diagnóstico de la situación prevaleciente al inicio de la auditoría.

5. **Recomendaciones u observaciones.** En esta parte el auditor aconseja las acciones que van a beneficiar a la dependencia u organismo. Estas deben ser claras, concisas y objetivas debido a que de ellas dependen los cambios.

6. **Anexos.** Es la parte final del informe en la cual se incluyen todos aquellos documentos, datos, gráficas y formatos, que sirven para hacer más clara la información que contienen las secciones anteriores.

La forma de presentar el informe es de vital importancia debido a que el auditor reflejará los puntos neurálgicos que requieren de la atención del funcionario para ayudar a decidir los cambios propuestos en las situaciones anómalas de la operación de la institución. Dado que el objetivo de la auditoría consiste en analizar la eficiencia administrativa, se requiere realizar la revisión de los objetivos, programas, métodos, sistemas, controles, manejo de recursos, organización y niveles jerárquicos, esto implica, el análisis de los manuales administrativos y todo documento oficial que contenga los conceptos mencionados.

Herramientas de Trabajo para el Desarrollo de Auditorías Administrativas

Para la realización de auditorías es fundamental obtener información confiable y actualizada por lo que el auditor deberá acercarse a las fuentes primarias, ya que éstas le darán veracidad al análisis, a las actividades subsecuentes que se desprendan de dicha auditoría y a las conclusiones. Como ya se mencionó, al momento de elaborar el plan de trabajo también se debe considerar la manera de obtener la información y el cómo ordenarla, las principales técnicas que se utilizarán para captar dicha información son:

- ***Entrevistas con los responsables de las operaciones. Tienen como fin que a través de ellas el auditor se entera de la situación y problemática vigentes. En el desarrollo de ellas se confirman o aclaran hechos. Es muy importante la manera como dirija la entrevista, ya que no debe perder el factor de relaciones humanas. Se recomienda darle relevancia a la información que se está recibiendo, permitir sugerencias, no hacer críticas cuando***

se detecten faltas o deficiencias, no comprometerse a efectuar correcciones inmediatas, o alguna otra cosa que provoquen expectativas; además, agradecer al entrevistado su reconocimiento y colaboración.

- *Cuestionarios aplicados en las entrevistas. Guiarán la entrevista y ayudarán a obtener la información suficiente (propósitos de la auditoría , condiciones y limitaciones, estimación de tiempos, manera de coordinar el trabajo).*
- *Integración de la información general de la dependencia o entidad auditada. Permitirá conocer sus características específicas (jurídicas, funcionales, organizacionales, operatividad, dirección y responsabilidad).*
- *Revisión documental. De archivos, formatos, circulares, informes, memorias, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, programas, proyectos, políticas y lineamientos vigentes, manuales y sistemas adoptados.*

Los Manuales Administrativos

Por ser los manuales los documentos que contienen de manera sistematizada la información sobre historia, organización, políticas o normatividad, procedimientos y servicios que una institución realiza para el cumplimiento de sus objetivos, se abordarán de manera especial, esto

debido a que ayudan a realizar la investigación y el análisis en el desarrollo de la auditoría administrativa. Contar con estos documentos implica tener los recursos administrativos que orienten a los empleados a realizar las instrucciones que reciben y cumplir con sus responsabilidades de manera precisa y a conocer sus relaciones con otras áreas; para los titulares y subalternos sirven para delimitar sus ámbitos de competencia y autoridad; proponen soluciones rápidas a los malos entendimientos y, señalan la forma de contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales. Los manuales administrativos proporcionan uniformidad de información, eliminan incertidumbre y dualidad de funciones, disminuyen cargas de trabajo, son herramientas de labores, documentos para capacitación y sirven para inducir a los empleados de nuevo ingreso en sus futuras actividades.

El Comité Técnico de las Unidades de Organización y Métodos del Sector Público y la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia define a los manuales administrativos de la siguiente manera "...son documentos que sirven como medios de comunicación y coordinación, permiten registrar y transmitir, en forma ordenada y sistemática información sobre los antecedentes, atribuciones, organización, objetivos, políticas y/o procedimientos de un organismo administrativo, así como, las instrucciones o acuerdos que se consideren necesarios para el mejor desempeño de sus labores." ¹⁰³

Los manuales tienen "... el propósito fundamental de proporcionar en forma ordenada y sistemática, la información referente al directorio, antecedentes, legislación, atribuciones, objetivos, estructura orgánica, funciones, políticas, procedimientos, descripciones de puestos y/o cualquier otra que sea necesaria a las entidades públicas y/o a las unidades que las integran para el mejor desarrollo de las tareas administrativas..." ¹⁰⁴ Por ser fuentes primarias de información en la revisión de los procesos operativos que realiza la auditoría administrativa. Se describirán los manuales de organización, procedimientos y servicios.

Manual de Organización

Es el documento que permite transmitir información administrativa referente al directorio, antecedentes, base legal, atribuciones, objetivo, organigrama, y funciones de las áreas administrativas que integran el organismo de que se trate. La finalidad de dichos manuales es delimitar los niveles jerárquicos, los grados de autoridad, responsabilidad, el funcionamiento y las actividades de las unidades que componen la institución, la definición de canales de comunicación y coordinación. Existen dos tipos de manuales de organización:

- **El General**, comprende la totalidad de la institución; y

- **El específico**, se refiere a una unidad orgánica o función específica.

¹⁰⁴ Dirección General de Estudios Administrativos. op. cit.
p. 13

El contenido de dicho manual se compone de los siguientes apartados:

- 1.- **Identificación**, se pone el nombre de la organización y/o unidad administrativa a la que se hace referencia; si se trata de un manual general o específico, lugar y fecha de elaboración.
- 2.- **Directorio**, se enlista el nombre y cargo de los funcionarios que integran la institución.
- 3.- **Introducción**, se describen los fines del manual, ámbito de aplicación, fecha de elaboración o de revisión en su caso, qué unidades administrativas participan en su elaboración, y todas aquellas consideraciones que sea conveniente hacer.
- 4.- **Antecedentes históricos**, se mencionan brevemente las causas que originaron a la entidad, así como la información sobresaliente durante su evolución.
- 5.- **Base legal**, se relacionan cronológicamente las disposiciones jurídicas, tales como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares que dan atribuciones al organismo en cuestión.
- 6.- **Atribuciones**, se enumeran textualmente las facultades que la legislación le confiere a las unidades comprendidas en el manual.

- 7.- *Objetivo, de la entidad o unidad administrativa a que se hace referencia .*
- 8.- *Estructura orgánica, relación jerárquica de las unidades administrativas que integran la institución.*
- 9.- *Organograma, presentación gráfica de la estructura orgánica que se describe.*
- 10.- *Funciones, se describen detalladamente las funciones y actividades que competen a cada cargo y a las diversas unidades administrativas.*

Manual de Procedimientos

Es el documento que contiene de manera sistemática y cronológica la descripción de las tareas y operaciones que deben realizarse para el cumplimiento de las funciones asignadas a cada área administrativa que componen la dependencia o entidad. Facilita la comprensión del funcionamiento interno de la organización, debido a que detalla las rutinas de trabajo, requerimientos y a los responsables de su ejecución, además de que contiene los formatos, documentos, autorizaciones y todos los datos referentes a operaciones que se realizan. Dicho documento se integra de los siguientes apartados:

- 1.- ***Identificación***, se pone el nombre de la organización y/o unidad administrativa a la que se hace referencia, lugar y fecha de elaboración.

- 2.- *Nombre del procedimiento, descripción de la operación que lo conforma.*
- 3.- *Objetivo, definir el propósito del procedimiento.*
- 4.- *Áreas que intervienen en el proceso, se enlistan las unidades administrativas donde se aplica el procedimiento.*
- 5.- *Políticas, se describen los lineamientos que norman la realización de las operaciones y actividades mencionadas en el procedimiento.*
- 6.- *Diagramas de flujo, se expresan gráficamente las operaciones, tareas y responsables que intervienen en el proceso.*
- 7.- *Formatos, se presentan todas las formas impresas que se utilizan en el proceso.*

Manual de Servicios

Es el documento que contiene la información de los servicios que una dependencia o entidad proporciona, así como los trámites, procedimientos y política para obtenerlos. La finalidad de este documento es dar a conocer a los usuarios correcta y oportunamente, los servicios que presta para el cumplimiento de sus fines. Es un instructivo para orientar a quienes ejercen sus derechos o cumplen con sus obligaciones. Este manual se integra por los siguientes apartados:

- 1.- *Identificación, se pone el logotipo y nombre oficial de la dependencia o entidad a la que se hace referencia, nombre del manual, responsable de su realización, lugar y fecha de elaboración.*
- 2.- *Índice, donde se describen ordenadamente las partes que integran el manual.*
- 3.- *Introducción, se describe brevemente la estructura, objetivo, unidades que intervienen en la elaboración del manual, así como el sistema de actualización.*
- 4.- *Contenido, se detallan claramente los servicios que se prestan.*

Otras Herramientas

La revisión de otras fuentes documentales tales como: formatos, circulares, registros, informes, estadísticas, memoria de labores y archivos de los cuales se obtiene valiosa información, tienen gran relevancia para que el auditor realice su análisis y le permita llegar a proposiciones y soluciones que resuelvan la problemática. A continuación se describe brevemente cada concepto:

- *Formato es un documento presentado en forma esquemática e impresa, el cual ofrece espacios en blanco en donde se anotan datos constantes. El beneficio que proporciona es el asegurar la uniformidad en la obtención de información, simplificando su análisis, clasificación y archivo.*

- *Circular, es un documento escrito en el cual la autoridad comunica información de interés general para todos los miembros de una organización.*
- *Registro, es un medio de control escrito y ordenadamente sistematizado. Hay varios tipos: los contables, estadísticos y administrativos.*
- *Informe, es la manera de presentar la información objetivamente; éste siempre va dirigido a un grupo selectivo de personas de la organización y su fin es específico.*
- *Estadísticas, se refiere a la presentación que se da a los datos matemáticamente manejados, de los cuales se pueden sustraer conclusiones confiables.*
- *Memoria de labores, es el documento que contiene la relatoria histórica de las actividades relevantes que ha realizado una entidad o dependencia.*
- *Archivo, es la forma de guardar ordenadamente la información y documentación generada por la labor administrativa, éste constituye la memoria de la gestión de la organización.*
- *Cinta magnética es una tira de material celuloso con una superficie magnetizada en la cual los datos se almacenan por medio de una grabación magnética.*

- *Diskette, es un disco magnético y flexible, protegido por un estuche semirígido, mismo que se inserta en un acceso aleatorio de la computadora, y sirve para guardar información.*

- *Disco duro es un disco magnetizado integrado en la computadora que sirve para guardar información en grandes volúmenes.*

- *Correo electrónico correspondencia y datos transmitidos en forma de mensajes entre estaciones y redes de trabajo.*

CUARTO APARTADO

La auditoría administrativa en el proceso de información

Antes de ser entregado el informe de la auditoría al directivo de la dependencia o entidad es conveniente hacer una entrevista con éste para exponerle las situaciones deficientes de los métodos y operaciones, así como las acciones que se proponen para remediarlas. Esto con el fin de sensibilizarlo acerca de las ventajas de la auditoría, y crear o reforzar su cultura administrativa. Se pretende, además reafirmar el valor de la auditoría como un instrumento de evaluación permanente que le permita establecer un mejor control del funcionamiento y operación de la institución que dirige.

Para poder ubicar los fundamentos necesarios para la toma de decisiones se abordará de manera general el tema del proceso de comunicación en la organización. Es definida "...como un flujo o un intercambio de información,...entre los individuos con sus grupos a los que pertenece." ¹⁰⁵ Toda acción que realiza un individuo se ve estimulada por la información que está recibiendo del medio que lo rodea y ésta proviene de la comunicación que se da por la interacción de los individuos que componen el grupo donde se desenvuelven. Dentro de una organización la interrelación de los individuos se ve orientada hacia el objetivo de la institución,

¹⁰⁵ Lozano de Icaza, Arturo. Notas introductorias al estudio de los sistemas de información para la administración. UNAM, México. 1981. p. 2

FALTA PAGINA

No. 106

ya que uno de los objetivos de esta organización es integrar las acciones y esfuerzos que realizan los componentes del grupo. La comunicación se presenta en tres sentidos:

- *Horizontal. Se da entre los individuos del mismo nivel, y puede ser formal o informal.*
- *Vertical ascendente. Se da de los niveles de menor a los de mayor jerarquía. También puede ser formal o informal.*
- *Vertical descendente. Se da de los niveles de mayor a menor jerarquía, también se da de manera formal e informal.*

El tipo y contenido de información varía de acuerdo con la magnitud de la organización y al nivel donde se genera, por ejemplo: la información que circula en los niveles jerárquicos más bajos es mayor y disminuye conforme asciende en la estructura hasta llegar a ser más especializada "...es indispensable someter la información a un proceso discriminatorio basado en sistema de selección de datos antes de presentarse a las unidades organizacionales que habrán de utilizarla, como estímulo a la gestión administrativa." ¹⁰⁶ En el proceso de información ¹⁰⁷ intervienen los siguientes elementos:

¹⁰⁶ Lozano de Icaza, Arturo. op. cit. p. 4

¹⁰⁷ Dualth Krause, Miguel. Técnicas de Comunicación Administrativa. Manual para Jefes y Supervisores. UNAM. México. 1974. p. 33

- *La fuente de información.*
- *El transmisor del mensaje.*
- *Los símbolos que expresan el mensaje*
- *La relación que produce el mensaje que se relaciona con la efectividad de la comunicación, o sea qué tan efectivamente el significado recibido afecta la conducta en la forma deseada.*

En el proceso de comunicación existen alteraciones conocidas como ruidos, mismos que son causados por factores internos o externos al transcurso, a dichos ruidos se les conoce con el nombre de entropía, palabra que deriva del griego entropé que significa transformación, este término pertenece a la segunda ley de la termodinámica y se refiere a la pérdida de energía en sistemas aislados, que los lleva a la degradación y a su desaparición.

En las ciencias de la comunicación durante el flujo de información se presentan dos fenómenos: en el primero, se merman los datos al ser transmitidos; y en el segundo ningún ruido se introduce en el proceso y ésta permanece constante; así que la entropía, se puede describir como la función que representa la cantidad de energía que se vuelve no aprovechable en un sistema, debido a que significa pérdida, desintegración y desorganización.

De acuerdo a Arturo Lozano existen dos tipos de entropía¹⁰⁸: la negativa, que es la que mejora la calidad de la información; es la contraria a la segunda ley de la termodinámica, no sólo la

¹⁰⁸ Lozano de Icaza, Arturo. *op. cit.* p. 5

que repone las pérdidas sino que proporciona, integra y organiza la información del sistema; y la positiva, la que interfiere en la transmisión de la información.

Dentro del proceso de comunicación lo que fluye es información; éste concepto se define como "...el conjunto de atributos que poseen conocimientos sobre algún objeto, evento o situación."¹⁰⁹ "La información adquiere valor para la organización como estímulo para la gestión administrativa."¹¹⁰ Las fuentes de información se clasifican, de acuerdo con su procedencia, en internas o externas, las primeras son las que se generan en la organización y las segundas derivan del entorno de la misma.

Todas las áreas funcionales de cualquier organización disponen de flujos continuos de información para la toma de decisiones, en este proceso las computadoras tienen un papel muy importante por su eficiencia operacional; así pues, los sistemas fueron desarrollados para organizar la información producida en el proceso administrativo, surgiendo así:

Los Sistemas de Información

El sistema de información gerencial, lo podemos definir como la combinación entre el sistema de cómputo software, el equipo de cómputo hardware, el procedimiento que se emplea y el personal que desarrolla y proporciona la información necesaria para la toma de decisiones; éste

¹⁰⁹ Lozano de Icaza, Arturo. op. cit. p. 6

¹¹⁰ ibidem. p. 6

es "...un paso que conduce a la acción, se basa en la información. La incertidumbre ante el futuro y la falta de conocimiento sobre la situación actual, hacen que el gerente busque información. Así pues, ésta puede definirse ulteriormente como datos organizados que reducen la incertidumbre en el momento de tomar decisiones ."¹¹¹

Los sistemas de información cubren dos elementos:

- *Primero, estar correctamente organizados de tal manera que los datos estén debidamente registrados y almacenados, para que en el momento deseado se recuperen y se muestren al responsable de la toma de decisiones.*

- *Segundo, contar con el equipo necesario para el almacenamiento, procesamiento y recuperación de la información para que un sistema sea moderno y eficiente.*

Ambos requisitos, la información y equipo dependen de la tecnología, para la eficaz administración de la información. En el caso del proceso de la auditoría financiera o administrativa, ésta forma parte del sistema de información de cualquier dependencia o entidad. Cabe señalar que "...el sistema de información de cualquier organización administrativa será efectivo en la medida que satisfaga las necesidades organizacionales."¹¹² El medio ambiente y la complejidad de las organizaciones, han obligado a contar con mejores sistemas de organización

¹¹¹ Murdeck, Emily. Administración, Información y Sistemas. Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. p. 6

¹¹² Murdeck, Emily B. op. cit. p.8

para sus dirigentes, dando lugar al surgimiento de lo que se ha definido como el sistema de información administrativa.

El Sistema de información administrativa y la auditoría administrativa

Un sistema de información no puede funcionar sin el apoyo del sistema de administración, el cual se compone de objetivos, políticas, estructura administrativa, procedimientos, controles adecuados; podemos decir que el papel del sistema de información en este proceso es el siguiente:

- *Reconocer que hay un problema, esto se presenta en la etapa del control;*

- *Detectar la desviación de ciertas políticas o procedimientos que afectan el proceso administrativo, de este modo, se define el problema;*

- *Valorar las acciones, determinar las alternativas y seleccionar la más viable.*

Estos son los pasos fundamentales que se dan en la etapa de planeación y de toma de decisiones. En este proceso la información juega un papel muy importante, pues si no se tuviera en forma suficiente y oportuna no se detectarían los problemas ni se podrían establecer comparaciones, valorar acciones, predecir alternativas y proponer soluciones. Lo anterior confirma que las etapas de planeación y control no son factibles de llevarse a cabo sin la información. Emily B.

Murdeck, define al sistema de información administrativa como el "...que examina y recupera los datos provenientes del medio ambiente, que captura los datos a partir de las transacciones y operaciones efectuadas en la empresa y que filtra, organiza y selecciona los datos y los presenta en forma de información a los gerentes, proporcionándoles los medios para generar la información deseada..."¹¹³ Estos sistemas producen cambios en las organizaciones, que inciden de manera importante en el funcionamiento y estructuración de éstas. Tales cambios se pueden resumir en lo siguiente:

- *La administración se orienta a los sistemas y se ha vuelto más refinada en las técnicas gerenciales.*

- *La información se planea y se pone al servicio de los gerentes según la vayan necesitando.*

- *Un sistema de información vincula la planeación y el control ejercido por los gerentes, con los sistemas operacionales.*

El sistema administrativo de información es una herramienta eficaz que ayuda a solucionar problemas y tomar decisiones oportunas a los directivos, debido a que en éstos se centra la planeación, el control y la dirección de los objetivos, funciones y operaciones de la dependencia

¹¹³ **Murdeck, Emily B. op. cit. p. 8**

o entidad que se les ha encomendado. En consecuencia, la institución operara como un sistema, en el cual todos los elementos trabajan para conseguir el mismo objetivo.

El informe de auditoría administrativa comprende datos que pronostican la situación de la organización y juega un papel muy importante en el proceso de la toma de decisiones para los administradores. Es una herramienta analítica para el proceso de planeación y control, debido a que ayuda a desarrollar estrategias de acción para mejorar la administración; por ello, se le considera como una parte del sistema administrativo de información, mismo que se orienta a brindar los datos necesarios y suficientes para el eficaz desempeño de las entidades y dependencias de la administración pública mexicana.

La Toma de Decisiones

La palabra decisión proviene del latín de-cidere, término afín a incisión, precisión, preciso, conciso, cisura, cesura, que implica la idea de "cortar y dejar", en el sentido metafórico, supone que un individuo ante dos o más alternativas toma una y deja las otras. De acuerdo con Arturo Lozano de Icaza, la toma de decisiones es "...la sucesión de pasos que se llevan a cabo con el objeto de seleccionar una alternativa, entre varias, o uno entre varios cursos competitivos de acción, para resolver un problema o enfrentar una situación determinada"¹¹⁴ En el proceso de tomar decisiones, la información y la automatización juegan un papel muy importante para que

¹¹⁴ Lozano de Icaza, Arturo. *op. cit.* p. 21

el administrador tome decisiones acertadas. Existen cuatro tipos de decisiones de acuerdo a Robert G. y Joel E. Ross.¹¹⁵

- 1a. Programadas. No son precisas, son automáticas, y con la ayuda de los sistemas y de las ciencias administrativas, los gerentes y administradores idean reglas de decisión y de este modo delegan a las computadoras la facultad de decidir.*
- 2a. Decisiones relacionadas con ciertos niveles de inventario. Son muy generales y se consideran políticas incompletas.*
- 3a. y 4a. Decisiones según al dominio, experiencia, intuición y criterio del administrador. Se ven mejoradas mediante los sistemas de información gerenciales. Son precisamente aquellas auxiliares a las que los directivos de las dependencias y entidades dedican más tiempo.*

Así pues, la aplicación de las computadoras que toman y ejecutan decisiones de bajo nivel se da en el área de pedidos, inventarios, programas de producción, "...sin embargo las decisiones de alto nivel de la gerencia de altura, las aplicaciones disponibles requieren de una gran interacción del tomador de decisiones con la computadora..."¹¹⁶ El sistema ideal de información

¹¹⁵ G. Robert y E. Ross Joel. *Sistemas de Información basada en Computadoras para la Administración Moderna*. Diana. México. 1981. pp. 216-217

¹¹⁶ G. Robert y E. Ross Joel. *op. cit.* p. 266

FALTA PAGINA

No. **115**

para la toma de decisiones debe prever la integración para las funciones administrativas, en los diversos niveles y entre ellos, así como lateralmente en toda la organización, tomando en cuenta:

- *La información referente a los planes y programas, así como la distribución del gasto.*
- *La información concerniente al personal, recursos financieros, materiales y equipo que intervienen en el logro de los objetivos de la organización.*
- *La información relativa a los avances de los planes y operaciones.*
- *Tener una estructura organizativa que permita la comunicación y el flujo de procedimientos e información, con eficiencia y eficacia y la supervisión de la misma.*

Tomar una decisión sin cerciorarse de que ésta sea ejecutada, es inútil, pues lo que el administrador debe hacer, es asegurarse de llevar un control de sus decisiones, esta situación se la otorga su autoridad. En razón de lo señalado, podemos concluir que la auditoría administrativa juega un papel fundamental en la generación de nueva y mejor información, que a su vez le permitirá al administrador público una toma de decisiones más racional y objetiva, lo que indudablemente, redundará en un funcionamiento más eficaz de las dependencias y entidades de la Administración Pública Mexicana.

Caso Práctico

La participación de la auditoría administrativa en el Subsistema contable-presupuestal de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Una vez expuesta la base legal que norma la ejecución de auditorías administrativas, así como el marco teórico - operativo, su relación con el proceso administrativo y su integración al sistema de información, dentro de la gestión pública, se presenta un caso práctico, que se abordará desde la perspectiva de los resultados de la auditoría, como medio de control para la eficaz toma de decisiones. Se analizará al subsistema contable-presupuestal de la Universidad Nacional Autónoma de México, mismo que genera la información expresada cuantitativa y cualitativamente, destinada a las autoridades de las diversas instancias jerárquicas, para su evaluación y la aplicación de medidas preventivas y correctivas que mejoren la administración universitaria.

Este análisis de caso se divide en tres partes: la primera, expone la organización de la Institución, por lo que se mostrará y describirá el organograma general de la UNAM, la operación y funcionamiento de las áreas que interesan al presente estudio, y se analizarán las atribuciones que la legislación universitaria otorga al Patronato Universitario, Tesorería y Contraloría instancias que participan en el mencionado subsistema contable-presupuestal; en la segunda parte se establece el diagnóstico en el cual se deduce de qué manera la auditoría administrativa participa en el proceso del subsistema contable-presupuestal y, en la tercera y última parte se presenta una propuesta cuya aplicación permita a la Contraloría cumplir con

su función de vigilancia y control, lo que propiciará mejorar la operación del subsistema que nos ocupa.

Primera Parte

Situación Actual. Organización y funcionamiento de la UNAM y operación de las áreas que intervienen en el presente caso práctico:

De acuerdo al artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma¹¹⁷ los fines son:

"La Universidad Nacional de México tiene por fines impartir la educación superior y organizar la investigación científica, principalmente la de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y llegar a expresar en sus modalidades más altas la cultura nacional, para ayudar a la integración del pueblo mexicano.

Será también fin esencial de la Universidad llevar las enseñanzas que se imparten en las escuelas, por medio de la extensión universitaria, a quienes no estén en posibilidades de asistir a las escuelas superiores, poniendo así la Universidad al servicio del pueblo."

De lo anterior se desprende que los propósitos de la Universidad son:

¹¹⁷ Diario Oficial. Organó del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de julio de 1929.

- *La docencia, la investigación, la extensión universitaria y el apoyo, para ello se compone de acuerdo a la Guía Universitaria¹¹⁸, de la siguiente manera:*

La Junta de Gobierno, integrada por quince miembros de la comunidad académica, elegidos por el Consejo Universitario y en ocasiones por la propia Junta, entre sus facultades está nombrar al rector y a los directores de facultades, escuelas e institutos, y designar a los miembros del Patronato Universitario.

El Consejo Universitario, es un órgano colegiado integrado por el rector lo preside, el Secretario General de la UNAM que también es secretario del Consejo, los directores de facultades, escuelas e institutos, los representantes de investigadores, profesores y alumnos y un representante de los trabajadores.

El Rector, quien dirige, gobierna y representa a la Institución y es elegido por la Junta de Gobierno.

El Patronato Universitario, autoridad colegiada integrada por tres personas, con experiencia en asuntos financieros y de reconocida honorabilidad.

Facultades, Escuelas, Colegios y Unidades Multidisciplinarias, son las instancias que realizan la función de docencia en los ciclos de bachillerato, licenciatura y posgrado.

118 Guía Universitaria. Secretaría Administrativa. UNAM. México 1995. 233 pp.

Coordinaciones de la Investigación Científica, Investigación en Humanidades, encargadas de ejecutar decisiones académicas tomadas por los Consejos Técnicos, impulsan las labores de los institutos, centros y programas universitarios de investigación y Difusión Cultural, integrada por organismos vinculados con la docencia y la investigación, que tienen como fin, extender los beneficios de la cultura a la comunidad universitaria y a la sociedad en general.

La Administración Central, compuesta por las secretarías General, Administrativa, de Servicios Académicos, de Servicios Estudiantiles, el Abogado General, las direcciones generales de Información y de Intercambio Académico; de igual manera, las dependencias que componen las Secretarías mencionadas.

Del Patronato Universitario en línea directa depende: la Tesorería, la Aulloría Interna y la Contraloría, éstas dos últimas tienen línea de coordinación con la primera, y de ésta derivan la Dirección General de Control e Informática, la Dirección General de Finanzas y la Dirección General del Patrimonio Universitario; la Dirección General de Programación y Presupuestación de la administración central, supeditada a la Secretaría Administrativa, al resto de entidades que conforman a la Institución se les denominará, como dependencias universitarias.

Organograma UNAM

Durante varios años el Patronato de la UNAM estuvo integrado bajo un mismo mando las funciones de Tesorería y Contraloría¹¹⁹, cuyo objetivo primordial era la formulación y establecimiento de políticas de operación del presupuesto anual, la planeación de sistemas y procedimientos para el registro oportuno de las transacciones, el registro del patrimonio universitario, cuidaba que la aplicación de recursos se hiciera con apego a los instructivos, contratos, legislación y políticas, así mismo generaba la información relacionada con los estados financieros, contables y de costos que se requerían. Esa integración de funciones convertía a su titular en juez y parte.

En mayo de 1991 aparecieron publicadas¹²⁰ en la prensa, declaraciones donde se cuestionaban algunos procedimientos administrativos que operaban en la gestión del Rector José Sarukán Kermes, por lo que solicitó a los miembros del Patronato, una auditoría administrativa a dichos procedimientos y que los resultados fueran informados a la comunidad universitaria y a la sociedad en general. En respuesta a lo anterior, el Patronato, contrató los servicios de un despacho de auditoría externa (Salles Saenz) para que realizara el análisis de las disposiciones, reglamentos, procedimientos y en especial a las prácticas aplicables en la celebración de contratos, la realización de adquisiciones y otros gastos que incidían de manera importante en el presupuesto y en el patrimonio universitario; Así mismo le solicitó que presentara una propuesta que permitiera mayor eficacia administrativa.

¹¹⁹ Manual General de Organización. UNAM. 1982 y 1986.

¹²⁰ Gaceta UNAM. A la Comunidad Universitaria. México. Cd. Universitaria 24 de junio de 1991.

Además el Patronato Universitario de acuerdo con las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (Artículo 10. Frac. IV y V), designó¹²¹ a los encargados de la Tesorería y Contraloría, separando sus funciones, y entre otros fines, para fortalecer el control interno, y la supervisión del ejercicio del presupuesto; dejando en la primera¹²² el manejo de fondos, para mantener la solvencia y liquidez; tramitar el cobro del subsidio federal y otros recursos; recaudar los fondos procedentes de los derechos y cuotas por los diversos servicios que deben cobrarse; controlar y autorizar los movimientos bancarios de los recursos institucionales; cuidar el oportuno pago de sueldos al personal y compromisos que se generen por el ejercicio presupuestal; el registro total del inventario del patrimonio universitario; además participar en la formulación del proyecto definitivo del presupuesto anual.

A la Contraloría se le asignó¹²³: la supervisión del manejo de fondos y valores que haga la Tesorería; el registro contable de las operaciones financieras; vigilar la ejecución del presupuesto; realizar auditorías conforme al programa o revisiones especiales, así como verificar y controlar los sistemas y procesos de operación de la institución con apego a la legislación y políticas de la misma; informar al Patronato acerca de las auditorías; verificar y controlar que las operaciones se realicen con apego a los instructivos, contratos, legislación y políticas de la Institución, así como de las disposiciones fiscales; preparar la cuenta anual; formular la información analítica relacionada con los estados financieros; intervenir en la

¹²¹ Gaceta UNAM. Cd. Universitaria, 27 de enero de 1992.

¹²² Reglamento Interno del Patronato. Legislación Universitaria. U.N.A.M. 1995. p. 64.

¹²³ ibidem. p. 65.

recepción de nuevas obras o instalaciones que se incorporen al patrimonio universitario, así como en los casos de cambios de situación de bienes inmuebles o activo fijo; de igual manera participar en la formulación del proyecto definitivo del presupuesto anual.

Entender la interconexión del sistema financiero de la UNAM y su importancia dentro del proceso de comunicación para la toma de decisiones implica conocer la función contable, los cambios en los procedimientos, recopilación y registro de las operaciones financieras, presupuestales y de costos de la administración. Para ello se adoptó una técnica que se conoce con el nombre de CONTABILIDAD POR AREAS DE RESPONSABILIDAD (CAR), la cual se acopla a la integración del subsistema de información para la evaluación del ejercicio del PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, dicho acoplamiento consiste en integrar en una cuenta varias partidas presupuestales y sus conceptos en términos de necesidad por objetivos y metas.

"De tal forma que la CAR dentro de Presupuesto por Programas está actualmente en posibilidad de hacer importantes aportaciones llevando a cabo mediciones en otros aspectos distintos a los tradicionales".¹²⁴ Deberá entenderse como presupuesto: "...la expresión cuantitativa de los programas de actividades que planea desarrollar una Institución a través de sus dependencias, para cumplir con los objetivos y las metas que se haya fijado, teniendo en cuenta los recursos

¹²⁴ Sanabria Guzmán Adriana. La Contabilidad por Areas de Responsabilidad y el Presupuesto por Programas. México. Dirección General del Presupuesto por Programas ahora Dirección General de Programación y Presupuestación. UNAM. p. 26.

*disponibles. Estos objetivos y metas son producto de las actividades de planeación, considerando las condiciones del entorno y los resultados de desempeño obtenidos en años anteriores.*¹²⁵

La contabilidad tradicional atiende únicamente la responsabilidad fiscal por lo que no es una técnica adecuada para administrar los programas institucionales, como es el caso de la UNAM; a diferencia de la CAR que combina sus acciones con el presupuesto por programas, tiene la finalidad de establecer la responsabilidad de legalidad (fiscal y administrativa) en el manejo de fondos, y sus objetivos se enfocan a la función de control y auditoría. La ejecución del presupuesto se coordina y realiza a través de la contabilidad, por lo que el Sistema de Contabilidad de la UNAM se convierte en un satisfactor necesario, debido a que provee información que determina la responsabilidad financiera y califica la administración en los niveles directivos.

La Universidad junto con el Patronato se encuentran integrados con 149 dependencias entre: coordinaciones, colegios, consejos, facultades, escuelas, institutos, centros, programas y direcciones. Cabe señalar que las dependencias varían en tamaño, y sin excepción todas en su parte administrativa cuentan con una Secretaría o Jefatura de Unidad Administrativa y se estructuraron de acuerdo con las necesidades de las dependencias, por ejemplo:

125

Preguntas y Respuestas sobre el Presupuesto de la UNAM.
conceptos y aspectos básicos. Secretaría Administrativa.
Dirección General de Programación y Presupuestación.
UNAM. 1996. p. 1

- *Las de mayor tamaño¹²⁶, generalmente, tienen en su estructura organizativa las áreas de personal, de compras y servicios generales y la de presupuesto y contabilidad, ésta última es la encargada de registrar las transacciones y mantener los resultados en forma permanente, llevar sus libros y registros contables acorde con la aplicación del presupuesto por programas (nomenclatura y contenido de las partidas y cuentas de los registros presupuestales y contables), lo que permite mantener el control financiero y de sus operaciones; además, realiza análisis de los datos estadísticos, desde el lugar donde se generan los gastos y se desarrollan los programas y proyectos institucionales preestablecidos.*

- *Las pequeñas¹²⁷ tienen al Secretario o Jefe de Unidad, una secretaria y si acaso un auxiliar. En el primero recae toda la función y responsabilidad.*

Esta desconcentración de la función contable y presupuestal coadyuva a que en teoría a los directivos y ejecutivos de las dependencias estén en posibilidad de efectuar las correcciones necesarias a las desviaciones sufridas en el desarrollo de los programas, así como el control financiero del presupuesto, cumplimiento de programas y su evaluación. La responsabilidad, dentro de la UNAM, esta delegada en cuatro niveles:

¹²⁶ Son dependencias que entre empleados administrativos (de base y confianza) y/o otros (personal docente, investigadores y alumnos) suman entre 101 a 6,000 personas.

¹²⁷ son dependencias que entre empleados administrativos (de base y confianza) y/o otros (docentes, investigadores y alumnos) suman menos de 100 personas.

- *En el primero, el Rector es el responsable de los resultados íntegros de la Institución ante la Junta de Gobierno y el Consejo Universitario,*

- *En el segundo, es el Secretario Administrativo en quien recae la responsabilidad decisional, en cuanto a la eficiencia de los recursos humanos y del uso óptimo de los recursos financieros y materiales; y en el Tesorero el cuidado de los bienes y recursos financieros ordinarios y extraordinarios.*

- *En el tercero, están la Dirección General de Programación y Presupuestación, y las dependencias centralizadoras de recursos, quienes son las responsables, ante el Rector, de la planeación, programación y evaluación presupuestal, así como de la supervisión y análisis. La Dirección General de Control e Informática, a través de la cual se realiza la coordinación, registro, control y la Auditoría Interna quien lleva a cabo la auditoría de la información contable de la Institución.*

- *En el cuarto y último nivel, lo forman los directores de las diferentes dependencias que integran la UNAM, aquí se conjugan las directrices que marca la Secretaría Administrativa y las políticas y normas generales de la Institución, en éstas se delega la responsabilidad y la toma de decisiones para ejercer el presupuesto conforme a los procedimientos administrativos generales.*

El presupuesto al igual que la contabilidad dentro de la administración universitaria se utiliza como instrumento de medición en la eficiencia en la operación de los procedimientos administrativos generales establecidos en la contratación de servicios personales, adquisiciones de materiales, equipo y contratación de servicios, ambas llegan al final del ejercicio, en el momento de analizarse y reportar las variaciones que resultan de la comparación de las cifras presupuestadas por objeto del gasto frente a las reales.

En cuanto a la fase de ejecución presupuestal, las secretarías o unidades administrativas de cada una de las dependencias, registran las operaciones que realizan, mediante datos que deberán ser reportados a la Dirección General de Control e Informática, para su concentración, organización y proceso de donde la información fluirá a lo largo y ancho de la organización.

Dentro de este proceso la Auditoría Interna juega un papel muy importante, debido a que como área de vigilancia de la Institución, revisa y verifica a través de las auditorías, el manejo de recursos de la UNAM, supervisa las operaciones financieras, presupuestales, administrativas, el cumplimiento de políticas y de la normatividad vigentes, dejando incompleto el proceso, pues no concluye con el análisis y evaluación del control interno sistematizado, el cual está en proceso de integración.

Dentro de la organización universitaria, tanto las auditorías financieras como las administrativas son realizadas por la Auditoría Interna, el auditor que la efectúa, presenta los resultados y sugerencias necesarias al titular de la dependencia auditada, le entrega el informe

y le comenta las observaciones con el fin de que de manera inmediata, se implanten las acciones pertinentes para corregir las desviaciones; además entrega una copia al titular de la Auditoría Interna y otra al de la Contraloría, para que esta última asuma su función supervisora y de seguimiento a las acciones que deberá realizar la dependencia auditada.

La Contraloría de la UNAM, conforme a las atribuciones y funciones que le confiere la legislación interna, es la entidad responsable del control, inspección y fiscalización, así como de regular y elaborar sistemas de supervisión y registro de las operaciones administrativas y financieras. Con lo anterior se analiza su vinculación en la operación del subsistema contable-presupuestal, así que se retoma de manera general el proceso del ejercicio presupuestal:

- El presupuesto de la UNAM se elabora en dos etapas: en la primera, la Dirección General de Programación y Presupuestación integra el presupuesto previo, en el cual asigna, por cada dependencia un techo financiero, mismo que les es enviado para que sea distribuido de acuerdo con sus programas y necesidades. Con base en esta información, se efectúa la segunda etapa en la que la mencionada Dirección conforma el presupuesto definitivo, una vez que conoce el subsidio, autorizado por el Gobierno Federal, readecuando sus programas debido a que siempre se autoriza menor cantidad a la solicitada.

- Una vez autorizado el presupuesto anual asignado a cada dependencia universitaria, ésta lo ejerce de acuerdo con sus programas y proyectos, conforme a las políticas y

procedimientos de operación; para ello cuenta con un fondo revolvente que le permite solventar los gastos que genera, éstos para que puedan ser recuperados, requieren de la comprobación correspondiente (facturas, notas y recibos) a la Unidad de Proceso de la Dirección General de Finanzas.

- *La documentación comprobatoria es turnada a una área de la Auditoría Interna donde se revisa que contenga los requisitos fiscales exigibles, que sea aplicado correctamente el código presupuestal ¹²⁸y que la dependencia cuente con suficiencia; si no cumple con estas condiciones, es rechazada y devuelta a la dependencia para su corrección.*
- *Si cumple con todos los requisitos, la Dirección General de Finanzas, emite un cheque que cubre el importe de los documentos; la dependencia recibe el cheque y lo deposita en la cuenta bancaria del fondo revolvente de la misma.*
- *De manera paralela la Dirección General de Control e Informática, procesa los comprobantes, realiza el registro contable-presupuestal, emite mensualmente la información y la envía a las dependencias para que hagan una conciliación con sus registros internos.*

128

Clave que se compone de **catorce dígitos** integrados de la siguiente forma **2** campos para el **Programa**, **2** campos para el **Subprograma**, **3** campos para el número de **Dependencia**, **2** campos para el número de **Subdependencia**, **3** campos para el número de **Partida Presupuestal**, y **2** campos para el **Dígito verificador**. Este código presupuestal, permite registrar los gastos que se asignan a los diversos programas institucionales y específicos, por partida presupuestal, por dependencias, conocer las desviaciones.

Segunda Parte

Diagnóstico.

Del análisis realizado al proceso del ejercicio presupuestal, se deduce que la Auditoría Interna mas no la Contraloría es la que participa en la operación del subsistema contable-presupuestal. Lo anterior se debe a que por un lado la legislación universitaria, es quien legitima su existencia, delimita su objetivo y ámbito de competencia, y por el otro está concebida en un entorno y frente a una figura importante dentro del Patronato y de la Institución, que es la del Tesorero el cual tuvo a su cargo, durante muchos años además de las propias, las actividades de Contralor. A continuación se exponen los puntos de las normas legales sujetas a discusión:

De La Ley Orgánica de la Universidad;

- *(Artículo 10. Fracc. I) dice que "el Patronato formulará el presupuesto general de ingresos y egresos". La elaboración del presupuesto de ingresos corresponde a la Dirección General de Finanzas y el presupuesto de egresos le corresponde a la Dirección General de Programación y Presupuestación, pues es ésta quien maneja y distribuye los recursos conforme a los programas institucionales.*

- *(Artículo 10. Fracc. V) dice que "el Patronato designará al contralor y al auditor interno quienes tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad (...) preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad". Dichas atribuciones corresponden al Tesorero a través del Contador General, la Dirección General de Finanzas y la Dirección General de Control e Informática.*

Del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México:

- (Capítulo IX. Artículo 66) dice que "el Patronato oyendo a la Comisión de Presupuesto del Consejo Universitario y al Rector, formulará el proyecto del presupuesto..." Es a la Secretaría Administrativa, a través de la Dirección General de Programación y Presupuestación a quien le corresponde la formulación de proyecto del presupuesto.

Del Reglamento Interno del Patronato Universitario:

- (Capítulo I. Fracc.4) dice que el Patronato debe "...formular y presentar el proyecto del presupuesto anual de ingresos y egresos de la Institución, así como sus modificaciones, al Consejo Universitario. Esta atribución está relacionada con el Artículo 10. Fracc. I de la Ley Orgánica y el Capítulo IX. Artículo 66 del Estatuto General por lo que se requiere revisar y actualizar.
- (Capítulo II Fracc. VIII) habla de las dependencias que componen el Patronato: Tesorería, Contraloría, Auditoría Interna, Patrimonio, Contaduría, Egresos, Control Presupuestal y Pagaduría. Estas denominaciones no corresponden a los nombres actuales lo que conlleva a realizar una reestructuración orgánica y funcional al Patronato.
- (Capítulo III. Fracc. XVI) se refiere a la formulación del presupuesto conforme lo disponen los Artículos 10 de la Ley Orgánica y 63, 65, 66, 68 y 70 del Estatuto General de la Universidad. El Artículo 66 podrá ser revisada y actualizado de acuerdo con los argumentos arriba mencionados.

- *(Capítulo IV. Fracc. XXVI) habla acerca de las actividades del Contralor, a quien se le deberán suprimir las siguientes funciones por no ser de su competencia:*

- *Llevar el registro contable de todas las operaciones financieras y presupuestales de la Institución.*

- *Participar en la formulación del proyecto definitivo del presupuesto anual de la Institución.*

- *Planear e integrar sistemas y procedimientos para el registro oportuno y adecuado de las transacciones.*

- *Preparar la cuenta anual.*

- *Formular la información analítica relacionada con los estados financieros, contables y de costos que requieran los diversos niveles jerárquicos de la Institución*

- *La Ley Orgánica de la UNAM establece la figura del Auditor Interno como una instancia diferente a la del Contralor, otorgándole al primero funciones que de acuerdo con los manuales, normas, lineamientos e instructivos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponden al segundo.*

- *Algunas de las funciones que desarrolla la Contraloría están concebidas para supervisar las operaciones que inciden en las erogaciones más fuertes que realiza la Institución; al respecto se puede comentar que, lo anterior se debe a los motivos que originaron la separación de las actividades de la Tesorería y la Contraloría, fueron estos entre otros, por los cuestionamientos que la prensa hizo a los procedimientos administrativos que imperaban en la UNAM. Otras funciones están descritas de manera ambigua.*

- *En relación a lo anterior, se deduce que la Contraloría de la UNAM no realiza las auditorías administrativas, debido a que no cuenta con una estructura orgánica adecuada ni el personal suficiente que le permita llevarlas a cabo y, a diferencia del prototipo de otras contralorías de la administración pública mexicana, fue concebida y organizada en forma diferente, además se le separaron bajo otro mando, las funciones de la auditoría interna; por lo que sólo se concreta a dar seguimiento a las observaciones, resultado de las auditorías que esta última realiza, o en su caso se aboca a sancionar.*

- *Así mismo cabe señalar, que las revisiones que realiza la Auditoría Interna, son contables, administrativas e integrales; al respecto cabe señalar que no siempre se realizan las segundas, debido a que la mayoría de las dependencias universitarias no cuentan con manuales de procedimientos o no los tienen actualizados.*

- *No se confrontan las cifras que reporta el subsistema contable-presupuestal con los objetivos y metas al final de cada ejercicio.*

Tercera Parte

Propuesta

Conformar un Sistema Integral de Evaluación y Control, que permita supervisar y medir el ejercicio del presupuesto y de la gestión administrativa, que apoye a los funcionarios para la toma de decisiones y eficiente la operación de la Institución, capaz de detectar los errores y desviaciones a tiempo, sin tener una participación que obstaculice las tareas productivas, por lo anterior y para cumplir con ese fin, es necesario integrar en un solo mando la función de la Contraloría y la de Auditoría Interna, cuyos propósitos primordiales serían:

- *Evaluar el grado en que los recursos humanos, financieros y físicos, son administrados con economía, eficacia¹²⁹ y eficiencia¹³⁰.*
- *Si la presentación de los resultados de la cuenta anual fueron razonablemente cumplidos.*
- *Si se ha cumplido con los programas, metas y objetivos, así como, con la normatividad vigente.*

¹²⁹ Economía y eficiencia atienden a la necesidad de que la obtención y uso de los recursos se lleven a cabo de manera óptima y conforme a criterios de racionalidad preestablecidos.

¹³⁰ El término se relaciona respecto al cumplimiento de metas y objetivos previstos en los programas y presupuestos frente a las reales alcanzadas.

Además, se requiere realizar las siguientes acciones:

1. En lo normativo:

- *Revisar la Ley Orgánica de la de la Universidad Nacional Autónoma de México, El Estatuto General de la UNAM y el Reglamento Interior del Patronato Universitario y en su caso realizar las modificaciones conforme a los procedimientos legislativos vigentes.*

2. En lo Organizacional:

- *Modificar la organización y funcionamiento del Patronato Universitario, con el fin de fortalecerla y darle la independencia que exige la Contraloría Interna quien tendría a su cargo el sistema de evaluación y control de la Institución.*
- *Integrar a la Auditoría Interna con la Contraloría, refuerza las labores de auditoría (contable, financiera e integral) debido a que además de supervisar los aspectos financieros se complementan los aspectos de control y evaluación.*
- *Dar autonomía a la Contraloría Interna para que en el desarrollo de sus funciones, mantenga siempre imparcialidad al manifestar los juicios que emite en sus revisiones; y para encausar sus actividades a la previsión.*

- *Actualizar los manuales de organización para que las estructuras tanto del Patronato Universitario, como los de las demás dependencias de la UNAM correspondan a las necesidades reales.*
- *Actualizar los manuales de procedimientos generales administrativos así como, los específicos de cada una de las dependencias, con el fin de ajustar las políticas de acción institucionales, sistemas operativos y unificar formatos.*
- *Revisar y actualizar el Procedimientos y formatos para la " Auditoría Especial por Término del Periodo de la Actual Rectoría, en Dependencias del Sector Central", así como el "Instructivo para Integrar la Información sobre la Situación de los Recursos Humanos, Financieros y Materiales de la Dependencia, que será Revisada por Auditoría Interna con Motivo del Cambio del Titular y/o Secretario o Jefe de la Unidad Administrativa", tratando de sistematizar la información.*

3. En lo Operativo:

- *Establecer un control integral (sobre el conocimiento de normatividad vigente, leyes y reglamentos, mantener actualizados sus manuales administrativos y por ende sus políticas, procedimientos y sistemas de operación y demás disposiciones y lineamientos que emitan las autoridades normativas de la Institución, así como el control de programas, presupuesto, convenios y de más elementos que regulan las actividades que se*

desarrollan), para auxiliarse en la toma de decisiones, así como, para evitar ineficiencias, desviaciones y desperdicios.

- *Optimizar los sistemas operativos de la Institución, para mejorar la administración y situación financiera, objeto global de la evaluación.*
- *Generar información siguiendo criterios congruentes con los utilizados en la formulación del presupuesto por programas.*
- *Crear un catálogo de unidades de medida, con el fin de medir los resultados al final del ejercicio.*

4. En lo Reglativo:

- *Establecer dentro de la Contraloría Interna un programa que permita medir el desempeño y los resultados del proceso administrativo.*
- *Generar y difundir información para los titulares de mandos altos y medios, que coadyuve a cambiar sus conductas y actitudes acerca de la participación, corresponsabilidad y beneficios del sistema integral de evaluación y control.*
- *Fomentar una cultura administrativa en todo el personal que labora en la Institución sin importar el nivel jerárquico que ocupe.*

5. En lo Político:

- *Mantener una imagen de modernidad, al compromiso social que se le ha asignado a la Institución.*

- *Mostrar la transparencia del manejo de recursos así como de los procedimientos administrativos, tanto a la comunidad universitaria como a la sociedad en general.*

- *Mantener relaciones de cordialidad con las dependencias federales y estatales, apegándose en lo posible a las disposiciones aplicables que rijan su actividad.*

CONCLUSIONES

- *La evolución del Estado se da en tres etapas: en la primera, el poder se centra en una persona, ; en la segunda el Estado protege al individuo; en la tercera, se protege a los individuos, se busca el bienestar común.*
- *En el caso del Estado mexicano, a partir de la conquista se presentan también las tres etapas: en la primera, se centra el poder en la burocracia de la corona, continuando la promulgación de la constitución hasta 1821; en la segunda se vive la lucha entre conservadores y liberales que culmina hasta un Estado de derecho con leyes encaminadas a proteger al individuo, se da la separación Estado-Iglesia más tarde que en Europa; la tercera se presenta con el movimiento revolucionario, dirigido a una mayor justicia y equidad para la población.*
- *El concepto actual del Estado implica la visión de los constituyentes de grupos sociales, de la colectividad asentada en un espacio físico, de estructuras y funciones, burocracia, partidos políticos, relaciones internacionales y cultura por lo que en la historia de las ideas políticas hay una variedad de definiciones, que tienen diferentes sentidos: jurídico, social o político, esta diversidad ayuda a comprender mejor la operación y funcionamiento del Estado.*

- *El Estado tiene dos vertientes de acción, la primera es el escenario interno en el cual se desarrolla la acción del gobierno por medio de la administración pública; la segunda es la escena externa, donde se desarrollan las relaciones internacionales.*

- *Al través del tiempo en la Administración Pública Mexicana, se fueron conformando una serie de vicios, corruptelas y desajustes entre gobernantes y gobernados que, a su vez, incidieron en una operación deficiente y anacrónica, creándose una cultura administrativa deformada que provocó alteración en los objetivos esenciales de la función pública.*

- *Este proceso entrópico alcanzó tal grado degenerativo que la ineficiencia, corrupción, dispendio, duplicación de funciones, omisión de responsabilidades y la invasión de atribuciones, se convirtieron en la imagen del quehacer administrativo en México.*

- *La pérdida paulatina del espíritu de servicio y el desplazamiento de los objetivos del gobierno provocó que el servidor público deteriorara su imagen y perdiera credibilidad ante las demandas y necesidades sociales.*

- *Por lo anterior, el gobierno mexicano desde hace tres décadas delineó una serie de reformas administrativas, encaminadas a terminar con los principales vicios, a fin de responder de manera más amplia y profunda a las prioridades sociales.*

- *El marco normativo y la estructura gubernamental no son lo suficientemente adecuados a las expectativas y necesidades actuales, debido a que prevalecen vicios, carencias e impunidad de los funcionarios de altos niveles jerárquicos ante ilícitos comprobados.*

- *Desde el punto de vista constitucional, existen numerosas directrices que inducen y norman los mecanismos de control interno y externo de la gestión pública, así como de prevención y sanción de la corrupción, desviación de recursos y manejo irregular del presupuesto, sin embargo, en el plano operativo la realidad arrasa al deber ser.*

- *La división de poderes, establece un desequilibrio en favor del Poder Ejecutivo respecto al Legislativo y Judicial, provocando en el primer caso, que durante las sesiones legislativas el Partido Revolucionario Institucional obtenga un mayor número de votos y en el segundo, que el Presidente nombre y remueva a los magistrados y ministros de la Suprema Corte de Justicia.*

- *Existe una duplicación de funciones y de competencias entre la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la Contaduría Mayor de Hacienda, además, entre estas dos y la Contaduría Superior de la Federación se presenta una situación de ambigüedad e imprecisión de facultades.*

- *Dentro del desarrollo y realidad del quehacer cotidiano gubernamental, se cuenta con una legislación vulnerable, debido a que en muchos casos la Secretaría de Contraloría y*

Desarrollo Administrativo aplica ineficientemente, o en otros, se usa ineficientemente, lo cual obliga a reflexionar sobre la conveniencia de tener menos leyes y mayor control.

- *Las herramientas legales tienen la finalidad de normar la actividad de los servidores públicos, prever las irregularidades, sancionar, corruptelas y deshonestidad. Situación que no podrá corregirse mientras exista la impunidad para los infractores.*

- *La reforma a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública, la revisión del marco jurídico que norma su actuación, contribuirá a prevenir, reducir y sancionar la corrupción, fomentando una cultura administrativa que auspicie los valores éticos, dignifique y profesionalice al servicio público.*

- *Los órganos de control y las auditorías administrativas de la administración pública federal adquieren especial relevancia, ya que contribuyen a mejorar el funcionamiento del aparato administrativo del Estado, además representan una herramienta fundamental en el sistema integral de evaluación y control en las instituciones públicas.*

- *Los mecanismos de regulación y control como la auditoría administrativa son el medio más idóneo para detectar fallas, corregir desviaciones y revisar los avances y resultados de programas, presupuestos y actividades administrativas en general.*

- *La auditoría administrativa juega un papel muy importante en los esfuerzos orientados a proponer medidas de racionalización y simplificación administrativa, políticas y estrategias, con el propósito de reorientar los objetivos y por ende mejorar la prestación de los servicios públicos para satisfacer las demandas de la población.*

- *La implantación sistemática de auditorías administrativas es fundamental para el adecuado desempeño de la administración pública mexicana, porque permite a los niveles directivos hacer un uso racional y eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales bajo su responsabilidad.*

- *La auditoría administrativa en las dependencias e instituciones públicas permite la evaluación y control de la gestión, además de crear y fomentar en los servidores públicos, una actitud tendiente a desarrollar y generar mecanismos encaminados a hacer que su actuación se supedita a reglas y esquemas modernos, orientados a lograr más y mejores resultados.*

- *Al auditar se logran diversos beneficios entre los que se destaca el diagnóstico de la eficiencia de la gestión pública, misma que permite la retroalimentación del sistema de evaluación y control, asegura la eficiencia y eficacia, detecta problemas y señala por qué ocurren, sugiere mejoras para cumplir con los objetivos previstos así como, de que manera tener mejores elementos en la toma de decisiones.*

- *La Auditoría Administrativa proporciona información acerca de la situación que guardan las dependencias y entidades de la administración pública mexicana, precisando los fundamentos para aumentar la capacidad del funcionario y perfeccionar la instrumentación de planes, programas y actividades.*

- *En el interior del quehacer universitario, el Patronato es una instancia orgánica independiente al rector, con una función muy importante, debido a que se encarga del manejo de los recursos monetarios, y patrimoniales de la Universidad; y da cuenta de la situación financiera de la Institución, ante la Junta de Gobierno y la sociedad en general.*

- *Es necesario replantear e instrumentar la organización (cubriendo aspectos formales, administrativos y procedimentales) del Patronato y de la Institución, para poder responder a las necesidades internas actuales y en la medida posible al Programa de Modernidad 1995-2000 implantado por el Gobierno Federal.*

- *Se deben realizar las acciones necesarias para definir dentro de la organización universitaria, cuales son los órganos de control y evaluación del ejercicio presupuestal y de la operación funcional de la institución.*

- *Para integrar el Sistema de Evaluación y Control Institucional se requiere fusionar a la Auditoría Interna y Contraloría; debiendo denominarse **Contraloría Interna**, de esa forma*

además de cubrir los aspectos contables y se estará en posibilidad de llevar a cabo los aspectos de evaluación y control.

- *En la Universidad no existe el subsistema de planeación por lo que se requiere su inmediata implantación, para lograr el complemento administrativo con el subsistema contable-presupuestal, ya que el primero sin el segundo se convierte en un presupuesto por objeto de gasto, ramos partidas y unidades responsables mas no por programas.*

- *En el sistema de programación y presupuestación vigente en el quehacer universitario, el subsistema financiero es un elemento sustancial para la acertada toma de decisiones, debido a que contiene información contable cuantitativa y cualitativa de las operaciones de la Institución.*

- *Dentro del sistema de evaluación y control que actualmente opera en la UNAM, la Controlaría tiene funciones de supervisión y fiscalización, descuidando sus acciones de previsión.*

- *Oficialmente se planteó una desconcentración contable, pero en la práctica no se lleva a cabo en forma integral, en virtud de lo cual es necesario replantear las políticas y operatividad de la actividad contable, con el fin de uniformar institucionalmente la información del subsistema.*

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Aristóteles. La Política. México. Porrúa Hermanas, S. A. 1970. 319 pp.

Bobbio, Norberto. Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. 191 pp.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino. Diccionario de Política. México. Siglo XXI Editores, S. A. de C. V. 1994. Tomo I 843 pp., Tomo II 844 pp.

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México. INAP. 1973. 156 PP.

Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México. Limusa. 1982. 111 pp.

Cosío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano. México. Cuadernos de Joaquín Mortiz. 1982. 116 pp.

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas Y Administración Pública. Diccionario de Política y Administración Pública. México. 1973. Tomo I 596 pp., Tomo II 698 pp. y Tomo III 755 pp.

Cueva de la, Mario. La Idea del Estado. México. 1980. Coordinación de Humanidades. U.N.A.M. 414 pp.

Dwight, Waldo. Administración Pública. México. Trillas. 1979 530 pp.

Duhalt Krauss, Miguel. Técnicas de Comunicación Administrativa. Manual para Jefes o Supervisores. México. U.N.A.M. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1974. 136 pp.

Enciclopedia Barsa. México. Enciclopedia Británica. Tomo I 193 pp., Tomo III 109 pp.

Fernández Arena, José Antonio. La Auditoría Administrativa. 3a. reimpresión. México. Diana. 1973 203 pp.

Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. México. INAP. 1981. 320 pp.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa XXI. 1978. Tomo I 494 pp.

G. Robert y E. Rosse Joel. Sistemas de Información, basada en computadoras para la Administración Moderna. México. Diana. 1982. 638 pp.

Guerrero, Omar. Introducción a la Administración Pública. México. Harla, S. A. de C. V. 392 pp.

González Uribe, Hector. Teoría Política. Mexico. Ed. Porrúa. 1972 659 pp.

Heller, Hermann. Teoría del Estado. México. Fondo de Cultura Económica. 1987. 308 pp.

Hobbes, Thomas. Leviatan. o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil. México. Fondo de Cultura Económica. 1990. 618 pp.

INAP-CONACYT. Introducción a la Administración Pública Mexicana. México, 1984. Tomo I 378 pp., Tomo II 351 pp.

INAP. Política y Racionalidad Administrativa. México. 1973 156 pp.

Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. 1a. reimpresión México. Fondo de Cultura Económica. 1970. 373 pp.

Lenin V. I. El Estado y la Revolución. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Pekin. 1974. 154 pp.

Lozano de Icaza, Arturo. Notas Introductorias de los Sistemas de Información para la Administración. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M. 1981. 59 pp.

Martínez Chávez, Víctor Manuel. Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo, un Enfoque de Sistemas. México. Trillas. 1989. 211 pp.

Maquiavelo, Nicolás. Obras Políticas. La Habana, Cuba. Instituto Cubano del Libro. 1971. 373 pp.

Marx, Engels, Obras escogidas. Tomo II. Moscú. Editorial Progreso. 1955. 509 pp.

Medina, A. y Mejía J. El Control en la Implantación en la Política Pública. México. Plaza y Valdez. 1993. 211 pp.

Meigs, Walter B. Principios de Auditoría. México. Diana. 1976. 974 pp.

Montesquieu. El Espíritu de las Leyes. 7a. edición. México. Editorial Porrúa, S. A. 120 pp.

Murdeck, Emily B. Administración, Información y Sistemas. Prentice Hall. Hispanoamericana, S. A.

Newman, William H., Sumner, Charles E. Warren, E. Kirby. La Dinámica Administrativa, conceptos, funcionamiento y aplicaciones prácticas. Diana 1977, 992 pp.

Neuman, William H. Programación, Organización y Control. España 1968. Deusto 607 pp.

Norbeck, E. F. Auditoría Administrativa. 2a. edición en español. México. Ed. Técnica. 1962. 205 pp.

Ortiz G. Lourdes, Mena T. Angelica, Robles T. Rosalba. Glosario de términos administrativos. Español-Inglés. Inglés-Español. México Editorial de la Universidad del Valle de México. 1985. 270 pp.

Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública Mexicana. 3a. edición. México. Trillas. 1990. 288 pp.

Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas. Teoría y Práctica. decimosegunda reimpresión. México. Limusa. 1976 2a. parte 392 pp.

Rodas Carpizo, A. y Arroyo de Rodas M. Administración Básica. México. Limusa. 1988 303 pp.

Rodriguez Valencia, Joaquín. Sinopsis de la Auditoría Administrativa. 5a. edición. México. Trillas. 1990 288 pp.

Roldan, Eduardo (compilador). Los clásicos y la formación del Estado Moderno. México. Universidad Metropolitana. 1978

Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. 5a. edición. México. Editorial Porrúa S. A. 178 pp.

Sanabria, Guzmán, Adriana. La Contabilidad por Areas de Responsabilidad y el Presupuesto por Programas. México. Dirección General del Presupuesto por Programas. UNAM. 86 pp.

Taylor, Frederick Winslow, y Henri Fayol. Principios de la Administración Científica. y Administración Industrial y General México Herrero Hermanos, Sucs., S. A. 1976. 278 pp.

Terry George R. Principios de Administración. 5a. impresión. México, C.E.C.S.A. 1974. 879 pp.

Thierauf, Roberto J. Auditoría Administrativa con cuestionario de trabajo. 3a. edición. México. Limusa Noriega. 1990. 272 pp.

Villarreal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la Era del Capitalismo Posmoderno.

Weber, Max. Economía y Sociedad. México, Fondo de Cultura Económica 1992. 1183 pp.

Willhelm F., George. Prólogo Ortega y Gasset, José. Lecciones sobre la filosofía de la Historia Universal. HEGEL. Barcelona. Ed. Altaya, S. A. 1994. Tomo I 395 pp., Tomo II 305 pp.

William P., Leonard. La Auditoría Administrativa. Evaluación de los Métodos de Eficiencia Administrativa. México. Diana. 1973. 309 pp.

OTRAS PUBLICACIONES

Angeles Luis. La Reforma del Estado. De la economía a la Política. México. IEPES. 1990. 18 PP.
Dirección General de Estudios Administrativos. Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público. 2a. edición. México. Secretaría de la Presidencia. 1973 Serie Bibliográfica num. 2.

Dirección General de Estudios Administrativos. Manuales Administrativos, guía para su elaboración. México. Secretaría de la Presidencia. 1979. Serie de Organización y Métodos num. 3

Salinas de Gortari, Carlos. 1er. Informe de Gobierno. México. Diario Oficial de la Federación. 2 de noviembre de 1989.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Marco de Actuación de las Unidades de la Contraloría Interna. México. 1990. 16 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo. México 1983. 412 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo. México 1989. 141 pp.

Universidad Nacional Autónoma de México. Manual General de Organización. México, 1982 y 1986.

Universidad Nacional Autónoma de México. Legislación Universitaria. México 1995.

LEYES

Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada y Actualizada 1917- 1990. México. 1990 437 pp.

Cámara de Diputados. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1978.

Cámara de Diputados. Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda Diario Oficial de la Federación 5 de agosto de 1988.

García León, Carlos A. (compilador). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Actualizada y Tematizada. México. 1993. Pac, S. A. de C. V. 158 pp.

Secretaría de la Contraloría Federal de la Federación. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1982.

Secretaría de la Contraloría Federal de la Federación. Decreto y Acuerdos en Materia de Auditoría Administrativa. publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 2 y 5 de septiembre de 1988, 9 de febrero de 1989, 24 de agosto de 1993 y 8 de junio de 1994.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Manual de Organización General. Diario Oficial de la Federación (Tercera Sección). 30 de noviembre de 1994.

Secretaría de Educación Pública. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma. Diario Oficial (Segunda Sección) 29 de julio de 1929.

Suprema Corte de Justicia. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación 25 de abril de 1995.