

7
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE TITULACION POR TESIS
LOS FLUJOS DE INFORMACION COMO MEDIO DE
CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

TESINA

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A

RUBEN ARAIZA VILLAGRAN



Director de la Tesis: Maestra Nedelia Antiga Trujillo

CIUDAD UNIVERSITARIA

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

15/10



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**Dedico esta Tesina a la memoria de mi esposa
Margarita Payan Tapia.**

A mis hijas: Cecilia y Elizabeth

**A mis Padres: Guadalupe Villagrán Jalilí y
Francisco Araiza Hernández**

**A mis hermanos: Gloria, Guadalupe, Lizbeth,
Hugo y Francisco**

A mis tíos: Salvador Fuentes y Ana M. Villagrán

**A mis maestros que influyeron
en mi perspectiva de la realidad**

AGRADEZCO AL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C., SU APOYO BRINDADO PARA LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO, EN ESPECIAL A LA GERENCIA JURÍDICA CONSULTIVA Y AL ÁREA DE CAPACITACIÓN.

Introducción	1
1. Antecedentes	8
1.1 Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados	10
1.2 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	13
1.3 La Informática en los Procesos de Fiscalización	15
2. Marco Jurídico de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	20
2.1 Principales Disposiciones	21
2.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	22
2.3 Marco Jurídico de la Informática en la Administración Pública	32
3. Estudio Comparativo entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda.	34
3.1 Diferencias	37
3.2 Convergencias	42
3.3 Hacia una Auditoría Superior de la Federación.	44
4. Los Flujos de Información en el Control del Ejercicio del Presupuesto.	50
4.1 Información y Elaboración del Presupuesto	50
4.2 Los Flujos de Información en el control del Presupuesto	53
4.3 Información y Elaboración de la Cuenta Pública	58

5. Rediseño de los Sistemas de Información para el Control de los Flujos de Información.	62
5.1 Control y Rediseño de los Sistemas de Información	65
5.2 Información e Informática en la Administración Pública	79
Conclusiones	86
Fuentes de Consulta	
Glosario	

Los flujos de Información como Medio de Control en la Administración Pública es el título de este trabajo, cuyo tema principal es realizar un estudio comparativo entre las principales funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Contaduría Mayor de Hacienda, que implícitamente indica los propósitos básicos de esta tesina, que por una parte es analizar el flujo de información que se da entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de ejercicio del Gasto Público y Cuenta Pública, así como la posible existencia de "entropía" en dicho flujo, conforme a los atributos de la información, la cual debe ser oportuna, suficiente, no contaminada, confiable y útil.

La hipótesis de esta tesina es que existen lagunas en la ley que no permiten un uso y acceso de la información por parte del Legislativo en forma oportuna, para que realice un adecuado control legislativo del Gasto Público; además se requiere rediseñar los Sistemas de Información constantemente resaltando la importancia de los atributos de la información, como son, información suficiente, no contaminada, confiable, oportuna y actualizada, para lo cual se requiere mejorar los flujos de información entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Contaduría Mayor de Hacienda y la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargadas de la vigilancia, revisión y control del Gasto Público respectivamente.

Por otra parte este trabajo considera que no existe duplicidad de funciones entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda, puesto que no se debe confundir el control legislativo con el control administrativo, por lo que sus funciones son complementarias.

En este mismo sentido también se presenta un estudio comparativo entre la Secretaría de la Contraloría y la Contaduría Mayor de Hacienda, a fin de determinar si existe duplicidad o complementariedad de funciones entre ambas instancias, lo cual determina y justifica, ante la posible existencia de funciones complementarias, la necesidad de que exista un flujo de información sano que permita cumplir en forma objetiva con las actividades de vigilancia y revisión del presupuesto, respectivamente (Cabe mencionar a manera de comentario que la actividad de control presupuestal corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Para abordar este estudio se analizaron las reglas formales e informales que permiten el "funcionamiento" del control, vigilancia y revisión, del gasto público, estas reglas formales son principalmente la Constitución Política Mexicana, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En lo que corresponde a la SECODAM, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Obras Públicas, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, mismas que determinan directa o indirectamente las funciones básicas tanto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo así como de la Contaduría Mayor de Hacienda; por otra parte estas leyes dan el fundamento legal al flujo de información que se da entre el legislativo y el ejecutivo, desde la etapa de elaboración del Presupuesto hasta la aprobación de la Cuenta Pública. Mientras que la contraparte de esta actividad gubernamental en el plano informal es el "soborno, la corrupción el enriquecimiento ilícito", entre otros factores que son generadores de "ruido" en los procesos de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Ante tal situación se planteó, adecuar y modificar las leyes conforme a los avances tecnológicos en materia de informática, para lo cual se requiere el rediseño constante de los Sistemas de Información, ante una realidad que esta en constante cambio, como es el caso del sector económico que afecta directamente el presupuesto (inflación-devaluación), o el tecnológico como es la informática que reduce los tiempos en el procesamiento de información.

Para tal efecto se presenta, como marco de referencia, en el capítulo I los antecedentes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda, como principales instancias que tienen a su cargo la vigilancia y revisión del gasto público respectivamente, mientras que en lo concerniente al control del gasto público como ya se mencionó es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien realiza esta función y por tanto forma parte de esta evolución histórica.

En esta línea, también se aborda, brevemente la evolución de la informática en los procesos de control y fiscalización que se dió durante la Reforma Administrativa que enmarca la reorganización de la Administración Pública, en esta etapa sobresale el Sistema de Control y Seguimiento Físico del Gasto Público Federal (COSEFF).

Finalmente se indicó, que recientemente de los diferentes tipos de fiscalización existentes, destaca el procesamiento de información basados en el cruce de información, para poner a prueba la veracidad de la misma, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en este marco se dio la reforma a la Ley de Impuestos Sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996, relativo a reportar toda inversión en los "paraísos fiscales", a fin de detectar a evasores o sacadólares, que incluye patrimonios mal habidos de funcionarios deshonestos.

En el capítulo II se habla, del marco Jurídico, correspondiente a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en este aspecto sobresale entre las principales funciones de la Contraloría, exigir declaraciones patrimoniales a los funcionarios públicos de la Administración Pública, por lo que se aborda la Ley Federal de Servidores Públicos.

Además entre otras funciones están las de auditoría gubernamental, simplificación de la Administración Pública, atender inconformidades de contratistas y proveedores, vigilar el uso adecuado del gasto público, en general tiene bajo su responsabilidad llevar a cabo acciones de carácter preventivo y de verificación con el fin de asegurar la óptima administración de los recursos públicos y alcanzar los objetivos y metas de los programas del gobierno federal, dichas

funciones tienen como fundamento legal básicamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Obras Públicas y Ley General de Bienes Nacionales, entre otras.

De este marco jurídico sobresalen en materia de información el artículo 47º fracción XXII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el hecho de que los funcionarios públicos tienen el deber de "custodiar y cuidar la información a su cargo a que tengan acceso"

Por otra parte en los artículos 110º y 114º Constitucionales donde se ubica el Juicio Político, mismo que solo se inicia durante el periodo en que el servidor público desempeña su cargo y un año después como limite, situación que se analiza frente al hecho de que la Cuenta Pública se presenta un año nueve meses después de cerrado el ejercicio fiscal. Lo cual genera falta de oportunidad de la información que se requiere en su caso.

Finalmente ante la falta de oportunidad, se enuncian diversas disposiciones que directa o indirectamente, rigen la informática en México, de las cuales destacan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal entre otras.

Una vez indicado el marco de referencia y el marco jurídico de este trabajo corresponde al capítulo III el estudio comparativo de las principales funciones de la Secretaría de Contraloría y la Contaduría Mayor de Hacienda, puesto que, por una parte la Secretaría de Contraloría vigila el apego o cumplimiento normativo aplicada en el ejercicio presupuestal, así como el comportamiento de los servidores públicos, mientras que por su parte la Contaduría Mayor de Hacienda revisa que la información financiera realizada por el Ejecutivo, sea adecuada y con apego a la Ley, para lo cual se realizó dicho estudio comparativo, principalmente de las disposiciones jurídicas de cada ente, con el fin de establecer posibles deficiencias y lagunas jurídicas existentes, como por ejemplo, la extemporaneidad de resultados y falta de oportunidad

de la Cuenta Pública, lo cual afecta directamente una de las características de la información que es la oportunidad.

Dadas las deficiencias observadas, en materia de información y flujos de información en la presentación y revisión de la Cuenta Pública, en materia de control, autocontrol y auditoría en sus diversas modalidades, causadas por que este documento se presenta un año nueve meses después de cerrado el ejercicio fiscal correspondiente de la Cuenta Pública que se informa, se planteó, ante tal situación rediseñar constantemente los sistemas de información en el control presupuestal.

Producto de este contexto se retoma la iniciativa Presidencial, referente a crear una Auditoría Superior de la Federación, misma que podría presentar informes parciales, y reduciría los plazos en cuanto a la emisión de dictámenes, además, se podrían fincar responsabilidades en materia de recursos públicos. Entre otras posibilidades está la de considerar otra opción como es la creación de una Oficina del Presupuesto, para que los Diputados cuenten con suficiente información y tengan un mayor acceso al procesamiento de datos del gasto público.

Frente al hecho de la falta de oportunidad con que se presenta la Cuenta Pública, en el capítulo IV, se describe en el aspecto formal el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, como el inicio del flujo de información y el proceso de aprobación de la Cuenta Pública como el momento en que finaliza dicho flujo.

Durante este periodo se observa el control del ejercicio del presupuesto, aunado al proceso de flujo de información, el cual está regulado fundamentalmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Finalmente, en el capítulo V se plantea, la trascendencia de los sistemas de información automatizados en el control y evaluación del manejo de los recursos de la Administración Pública, y el auxilio de esta herramienta en el manejo de los diferentes sistemas de control, destacándose el

uso de los sistemas de red, para tal efecto se plantea el rediseño de los sistemas de información, ante los problemas de "ruido", existentes entre el Legislativo y el Ejecutivo. Describiéndose para tal efecto, en forma breve el avance actual de la informática en la Administración Pública. Aunado a esto se realizó un análisis de la importancia que tienen los atributos de la información, como es: información suficiente, no contaminada, confiable, oportuna y actualizada.

En este sentido se hace referencia al marco jurídico administrativo de la información, en el cual se ubica la administración pública, partiendo del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dado a conocer el 12 de abril de 1996, el cual dió origen al Programa Nacional de Desarrollo Informático, donde se señala la importancia de desarrollar la informática y la información satelital, para impulsar los sistemas de redes, en base a la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como las diversas disposiciones jurídico-administrativas, que directa o indirectamente, rigen la informática.

Se resaltó la importancia de la Secretaría de la Contraloría en este contexto, como integrante de la Comisión de Seguimiento, indicado en el Programa de Desarrollo Informático además de la creación de un sistema de red para la publicación de bases de licitación, entre otras atribuciones que tiene la misma.

En resumen desarrollar los atributos de la información para controlar el presupuesto desde el punto de vista técnico, si es posible, puesto que actualmente la administración pública cuenta con un amplio parque informático, como es el CILSEN en el legislativo, COSEFF en el ejecutivo y los sistemas desarrollados por la Secretaría de Contraloría, que requieren un rediseño de los sistemas de información, y ante todo un cambio de actitud en cuanto a adaptar los flujos de información a los avances tecnológicos, con el fin, que produce este hecho, que es reducir la incertidumbre por medio de informes oportunos.

Por otra parte, en el ámbito mundial la informática entrará pronto a cambios muy importantes puesto que la mayoría de la información será digital, lo cual requiere una modificación en la infraestructura de comunicaciones, puesto que el uso de esta tecnología

requerirá el uso de fibra óptica situación que esta planteada en el Programa de Desarrollo Informático y es con este capítulo que damos por terminada la presente tesina.

La delimitación de esta tesina se circunscribe al análisis de los flujos de información entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y su marco de influencia en materia de control y auditoría, en relación con la administración pública federal, centralizada y paraestatal, durante el período comprendido, entre los años de 1989-1997 periodo al que se puso más énfasis, además de los antecedentes que dieron origen al tipo de control específicamente en estos años.

Para desarrollar este trabajo se obtuvo información en las bibliotecas del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos de Desarrollo Municipal, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Lerdo de Tejada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asimismo se consultó el centro de información de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las reglas formales e informales permiten el funcionamiento de los sistemas políticos; como en el caso de la corrupción, que en el plano formal, se intenta atacar este fenómeno por medio de leyes y reglamentos, mientras que en el plano informal ésta (la corrupción) es esencial para el funcionamiento del sistema político mexicano. Ambos procesos influyen mutuamente y en cierta manera interactúan.

Las citadas reglas destacan durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1986), quien por una parte, habló de la corrupción y de la necesidad de renovación moral y por otra parte, modificó leyes y reglamentos en esta materia, como base de su plataforma electoral: "Así pues, giró una serie de órdenes y decretos para estrechar el control del uso de los fondos públicos. Por primera vez, 'el conflicto de intereses' o el 'nepotismo', fueron definidos como delitos sancionables. Se exigió que los funcionarios declararan su situación financiera al entrar al gobierno y al salir de éste. Se cerraron trampas con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de evitar que los funcionarios corruptos fueran liberados de la cárcel una vez retribuido el dinero mal habido".¹

Se creó la Secretaría de Contraloría General de la Federación para supervisar el cumplimiento de las nuevas disposiciones, entre las cuales destaca el artículo 32º bis fracción XVII, el cual señala que la Contraloría conocerá e investigará los actos, omisiones o conducta de los servidores públicos, para fincar responsabilidades, en su caso.

Estas modificaciones obedecieron a la necesidad de restaurar la credulidad ante la sociedad, reafirmar la legitimidad del gobierno, por lo que se planteó perfeccionar los sistemas de

¹ Alan Riding: *Vecinos Distantes*, p. 159.

manejo de los recursos del Estado y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia, con el fin de robustecer las facultades de fiscalización y evaluación de la administración pública, en un marco legal que chocaba con las bases del sistema político.

A pesar de este marco jurídico, el comportamiento de funcionarios y empleados del sector gubernamental se caracteriza por la susceptibilidad al soborno por parte de los empleados mal remunerados: mientras que en los altos niveles, "...las fortunas...se hacen en la cima del gobierno, donde se toman las decisiones de contratos importantes"²

"Por otra parte, la burocracia, que incluye a organismos descentralizados y empresas de servicios públicos del tamaño de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, proporciona el camino más conocido hacia la riqueza, no sólo por que los controles internos han sido laxos, sino también por que el proceso de enriquecimiento se lleva a cabo con rapidez".³ Por lo que la falta de una burocracia permanente y un adecuado servicio civil de carrera, impiden disminuir la corrupción en este sector.

Esta imagen negativa del gobierno, creó expectativas de cambio con el Presidente Miguel de la Madrid, puesto que paralelamente a estas modificaciones en el terreno del control administrativo, surgió una nueva clase política, denominada como "tecnócratas"⁴, misma que se consolida con Carlos Salinas de Gortari, pero lejos de mejorar la situación de los gobiernos a los cuales criticaron. "El saqueo a la Nación desde los puestos públicos, sólo cambió de forma y beneficiario"...[ya que éstos pronto aprovecharon la impunidad del sistema político mexicano]..., para practicar desde la administración pública la corrupción del estado".⁵

Se observa dicha tendencia, en el informe preliminar de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, relativo a la cuenta pública del gobierno federal de 1993, que se dio a

² Alan Riding, *Veci...*: p. 149.

³ *Ibidem*, p. 147.

⁴Roderic At Camp: *La Política en México*, p. 145.

conocer el 24 de enero de 1995, donde se indica una desviación de recursos por un total de 340 millones de pesos, en la que estaban involucradas las Secretarías de Hacienda, Gobernación, Relaciones Exteriores, Agricultura, Desarrollo Social, Reforma Agraria, Educación, Salud y Comunicaciones y Transportes. Además, P.G.R., CONASUPO, PEMEX, Comisión Federal de Electricidad; FONATUR, ISSSTE, IMSS, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Lotería Nacional, Comisión Nacional de Aguas y varias áreas del Departamento del Distrito Federal entre otros.

A juicio de comentaristas políticos, este grupo de "tecnócratas" no modificó el funcionamiento del sistema político en cuanto a la corrupción; el dominio de la ley no ha podido ocupar el lugar del ejercicio del poder, la brecha entre una legislación y la forma de administración se acrecienta en la práctica. Las leyes rígidas encuentran grandes escollos para su aplicación, por lo que la corrupción a pesar de ser una aberración para la Ley, no lo es hasta cierto grado para la sociedad, sin embargo a partir de la crisis económica de 1995, la sociedad ha caído en una falta de credulidad mayor a la que prevalecía a inicios del sexenio de Miguel de la Madrid, lo que cuestiona hasta cierto grado la legitimidad del gobierno.

Corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reafirmar el control de los abusos que pudieran darse en materia de gasto y actos de corrupción, por lo que se analizarán sus antecedentes, dentro del marco de la división de poderes, tanto desde el punto de vista formal como informal.

1.1 CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Desde el punto de vista formal, el control es parte fundamental en el funcionamiento del Estado moderno, y se caracteriza por ser un acto administrativo, contable, técnico jurídico realizado por un poder, un órgano o un funcionario, en base a la Ley. Existen diferentes tipos de control, sin embargo, para efectos de este estudio, nos referimos básicamente al control

⁵ Véase: Financiero, 11 de febrero de 1996, p. 49.

administrativo, el cual se entiende como acciones preventivas y de verificación, en el ejercicio de la administración de recursos humanos, materiales y financieros así como la obtención de resultados en la gestión de la Administración Pública.

En México, el mencionado control administrativo se ha dado principalmente como autocontrol del Poder Ejecutivo, simultáneamente con el control presupuestal de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyos antecedentes se describen a continuación.

Paralelamente al surgimiento de la República Federal en 1824, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, con el rango de órgano auxiliar legislativo, dedicada a la fiscalización y verificación del gasto público. Entre sus facultades estaban las de fijar gastos generales, establecer contribuciones, ver la recaudación, determinar inversiones y tomar cuentas al gobierno, presentadas por el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público. Para llevar a cabo estas funciones la Contaduría se organizó y dividió en dos secciones; 1) Hacendaría, encargada de comprobar las Cuentas de la Tesorería General, Comisarias y Administración en Rentas; 2) Crédito Público, dedicada a ver por el estado de la deuda nacional, amortizaciones y pago de intereses.

Más tarde, en 1829 se introdujeron reformas, ampliando las funciones de la Contaduría, para autorizar cortes de caja mensual de la Tesorería General de la Federación y de los libros de registro. A pesar de que en 1836 se abrogó la Constitución de 1824, se preservaron las funciones de la Contaduría.

"Por su parte, las Bases Orgánicas, exigidas en norma constitucional en 1843, fijaron facultades precisas al Congreso para vigilar los gastos públicos y con fundamento en ellas, se expidió el Decreto de 16 de diciembre de 1853 con cuyas disposiciones se pretendió implantar, en la vida pública de la Nación, la función de vigilancia sobre la hacienda gubernamental, y a constituir, prácticamente restableciéndolo, el Tribunal Mayor de Cuentas, con determinación que la Contaduría Mayor de Hacienda quedaría como órgano adscrito a su jurisdicción".⁶

Con la expedición de la Constitución de 1857, se facultó al Congreso para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, abrogándose por decreto la vigencia del Tribunal Mayor

⁶ José Trinidad Lanz Cárdenas; *La Contraloría y el control interno en México* .p. 527.

de Hacienda. Sin embargo y debido a las luchas civiles de esta época, es hasta 1867 cuando reinicia actividades, ampliadas en lo relativo a la Presentación del Proyecto del presupuesto y glosar la cuenta de la Tesorería, oficinas y empleados que manejan los Caudales Federales.

En 1904 se promulga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano dependiente de la Cámara de Diputados, encargándose de la revisión y glosa de las cuentas del erario federal, así como la revisión aritmética de la Contabilidad.

En 1937 se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría, abrogando la anterior y que en su artículo 1o. se le faculta para examinar la cuenta anual presentada por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, conforme a la fracción XXVIII del artículo 73° de la Carta Magna, mismo que fue derogado, actualmente se rige por el artículo 74° Constitucional y por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978.

Paralelamente a estos antecedentes, el Ejecutivo realizó un autocontrol administrativo, en diferentes periodos que abarcan de 1824-1917 en donde se da la Organización y Control de la Hacienda Pública: de 1917 a 1932 se establece el Departamento de Contraloría; entre 1933 y 1976 se da una dispersión del control y de 1976-1982 dentro del marco del Programa de Reforma Administrativa, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya función principal era elaborar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo, en esta etapa se separan los controles de ingresos y egresos, el propósito de este criterio era distinguir entre las funciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Sin embargo durante 1983-1992 algunas atribuciones en materia de control aun le pertenecían a la Secretaría de Programación y Presupuesto mismas que al desaparecer dicha Secretaría en 1992, pasaron a pertenecer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, principalmente en lo referente a los controles fiscal y presupuestario interno, conforme al artículo 31° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Durante 1983 se establece la Secretaría de Contraloría General de la Federación, que desde 1994 es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

1.2 SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

El control interno o control preventivo a través de la historia ha sido ejercido en México por el propio Poder Ejecutivo, puesto que en la administración básicamente existen dos tipos de controles, el interno o preventivo y el externo o conclusivo, adoptando el Ejecutivo las medidas conducentes para llevar este control, además del control presupuestal comúnmente ejercido por el Poder Legislativo. Esta dualidad de control es una necesidad expresa, por una parte, para que el Poder Ejecutivo realice funciones de autocontrol sin detrimento de sus funciones; por otra parte, de control presupuestal que constitucionalmente corresponde a la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Durante el periodo comprendido entre 1824-1917 caracterizado por la falta de un órgano especializado de la Administración Pública que contara con autonomía funcional, pues el control estuvo a cargo de diversos órganos.

El periodo 1917-1926 planteó la necesidad de crear un órgano independiente, con autoridad, encargado de vigilar el orden en el manejo de los fondos públicos y administrar el patrimonio nacional, por lo que se creó el Departamento de la Contraloría, mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, cuyo fin era el control previo, para evitar actos en perjuicio del erario; la idea era la fiscalización breve, con el objeto de evitar pagos indebidos y erogaciones innecesarias debido a que la revisión posterior era inútil para devolver al erario las cantidades gastadas y nada se obtenía con registrar la cuenta. Este órgano fue de carácter técnico dependiente del poder Ejecutivo, pero autónomo respecto del resto que integraban el citado poder.

1926-1933 correspondió a la Nueva Ley Orgánica de Departamento de la Contraloría de la Federación, debido a que en la Ley de Secretarías del 25 de diciembre de 1917 no se señalaba su competencia en materia de fiscalización y control previo; otro defecto era que no contaba con exclusiva autoridad para fiscalizar; lo que permitía que otras oficinas y agentes de la administración la ejercieran paralelamente, creando conflictos.

Se establece en 1933-1947 la presencia de un órgano único de control, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el Decreto del 22 de diciembre de 1932 que suprimió al Departamento de la Contraloría de la Ley de Secretarías de Estado.

Fungen como órganos globalizadores durante los años de 1947-1958, la Secretaría de Hacienda y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Con las modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y sus respectivos reglamentos, la Secretaría de Hacienda conservó las facultades de formular y vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos; dirigir los servicios de inspección y policía fiscal, exceptuando los que correspondían a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; llevar la contabilidad, formular la glosa preventiva de ingresos y egresos; mantener relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades; manejar la deuda pública; intervenir en todas las operaciones en las que se hiciera uso del crédito público y autorizar los actos y contratos.

Por su parte, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa realizó una estrecha vigilancia de actividades del Gobierno en lo relativo a construcción de obras y administración de bienes nacionales. Se le encomendó la intervención en la adquisición de toda clase de bienes y la realización de estudios para mejorar la organización de la administración pública y en la Ley de Ingresos se le permitía, la práctica de visitas, reconocimiento de existencias en almacén, e inspección como parte de su función de vigilancia.

Asimismo, en 1947, se emite la primera Ley de Control con el fin de dar congruencia a las funciones de dirección, tutela y vigilancia del estado, en lo correspondiente a la administración paraestatal.

Un sistema triangular de contraloría se estableció en 1959-1976, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las desaparecidas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, que en sus respectivas funciones controlaban al sector paraestatal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto actuó como órgano central de los sistemas de planeación y control en los años 1976-1992, dentro del marco de la reforma administrativa que se basó en los ordenamientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en

el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, así como las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1976, donde se estableció la creación de esta Secretaría erigiéndola como órgano normativo de los sistemas de planeación y control integral, así como evaluar los resultados de la gestión del Ejecutivo Federal.

Durante 1983-1986 se creó la Contraloría General de la Federación con rango y categoría de Secretaría de Estado, para sistematizar y globalizar las facultades, de control y evaluación de la administración pública federal, en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

1.3 LA INFORMÁTICA, EN LOS PROCESOS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN

Durante el proceso de Reforma Administrativa se creó el *Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF)*, como parte de los mecanismos de evaluación y control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, destacándose las actividades de **“control de los contratos y las obras públicas; el control y vigilancia de las adquisiciones y el Control y vigilancia de la administración de bienes muebles e inmuebles”**⁷.

La corresponsabilidad que en materia de Gasto Público Federal, se dio ante los procesos de Programación-presupuestación, control y evaluación, requirieron de este sistema que proporcionara información sobre el uso del presupuesto, para lo cual se integró el citado sistema *COSEFF*, para *captar, procesar y suministrar información* en relación al presupuesto de Egresos de la Federación, permitiendo de esta forma *identificar desviaciones* en cuanto a lo programado y lo gastado, y tener elementos de juicio para tomar medidas *correctivas y oportunas*, conforme a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, en que se señalan los propósitos y fines de este sistema.

⁷ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Con...*, p.417.

En este sentido el control de los Contratos y obras públicas bajo el marco de Reforma Administrativa y la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública, precisó actualizar diversas disposiciones legales, tal fue el caso de contratos y obras públicas, por lo cual se revisó la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, y fue ajustada ante los nuevos requerimientos, sin embargo, esta revisión no dio los resultados esperados, por lo que se expidió la Ley de Obras Públicas, correspondiendo a la Secretaría de Programación y Presupuesto asumir las facultades de vigilancia y control de los contratos y las obras públicas. Esta ley actualmente (enero de 1997) se denomina Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1993. Modificada por decreto publicado el día 5 de agosto de 1994, recientemente, se encuentra en estudio la modificación de esta Ley, en la Cámara de Diputados, debido a que se requiere adaptarla a las necesidades del Tratado de Libre Comercio, para lo cual podría separarse por una parte la Ley de adquisiciones y por otra la Ley de Obras Públicas.

En forma similar, al caso de obras públicas se presentó el control de las adquisiciones, con el fin de establecer un sistema integral de administración de los recursos materiales sujetos a adquisición, de las dependencias y entidades del sector público federal.

Las facultades de control y vigilancia de las adquisiciones era ejercida por la Secretaría del Patrimonio Nacional en base a la Ley de Inspección y Adquisiciones, y al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estas funciones pasaron a ser competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, más adelante en Decreto de 28 de noviembre de 1978 (Diario Oficial 8 de diciembre de 1978) se determinó que fuera la Secretaría de Comercio la encargada de intervenir en las adquisiciones.

“Posteriormente y en atención a que la antes mencionada Ley de Inspección de Adquisiciones, después de siete años de vigencia regulando actividades de capital importancia para la vida económica del país, acusa a franca obsolescencia, el Ejecutivo Federal, con fecha 17 de octubre de 1979, decidió enviar a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la iniciativa de un ordenamiento, la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, que comprendiera las adquisiciones, o sea las compras de mercancías, bienes

muebles, la prestación de los servicios relacionados con éstos, y el manejo de los almacenes, tanto en las dependencias centralizadas como de las entidades paraestatales”.⁸

Esta ley actualmente (enero de 1997) se denomina Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1993. Modificada por decreto publicado el día 5 de agosto de 1994, reciente mente, se encuentra en estudio la modificación de esta Ley, en la Cámara de Diputados, debido a que se requiere adaptarla a las necesidades del Tratado de Libre Comercio, para lo cual podría separarse por una parte la Ley de adquisiciones y por otra la Ley de Obras Públicas.

Finalmente, en este contexto en lo referente al control de la administración de bienes de propiedad nacional, que hasta 1976 la encargada de este tipo de administración era la Secretaría del Patrimonio Nacional que intervenía en la adquisición, enajenación, permuta o baja de dichos bienes, que al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se confió a la recién creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en lo concerniente a posesión, vigilancia y conservación, mientras que lo relativo a avalúos de inventarios y enajenación de bienes muebles originalmente se asignaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que posteriormente estas funciones pasaron a la Secretaría de Comercio en materia de manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes y en 1982 se expidió la Ley General de Bienes Nacionales, reformada por última vez por decreto publicado el 29 de julio de 1994.

En este marco relativo a la información y conforme al artículo 18° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuanto a la determinación de unidades administrativas, se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicado en el Diario Oficial el 23 de mayo de 1977, entre las que destacan la “Coordinación General del Sistema Nacional de Información”, creada para asumir las funciones y globalizadoras relativas a la información, quedó constituida por las Direcciones Generales de Estadísticas; de Sistemas y Procesos Electrónicos; de Diseño e implementación del Sistema Nacional de información y de Estudios del Territorio Nacional. Para su formación se acudió a las atribuciones que correspondieron, en la Secretaría de Industria y Comercio, a la Dirección de Estadística; en la Secretaría de Hacienda, a la

⁸ José Trinidad Lanz Cárdenas; *La Con...*, p. 454.

Dirección General de Procesos Electrónicos y en la Secretaría de la Presidencia, a la Dirección General de Documentación e Informe Presidencial y a la Comisión de Estudios del Territorio Nacional".⁹ Posteriormente dicha Coordinación se le cambió la denominación por la de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática.

Cabe destacar el desarrollo que en materia de procesamiento de información ha tenido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual fundamenta su fiscalización en el cruce de información, para poner a prueba la veracidad de la misma, en general los tipos de fiscalización se caracterizan en sus diferentes niveles por:

"La fiscalización que se da por el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo representada por el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, llamado Contaduría Mayor de Hacienda.

La fiscalización que se da dentro del Poder Ejecutivo, realizada en forma directa por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la mayoría de las entidades y dependencias del Gobierno Federal (hoy dependientes jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo conforme a Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1996).

La fiscalización que se da por el Poder Ejecutivo sobre contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social; de entre las instancias existentes el estudio se enfoca a la Dirección General de Fiscalización dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".¹⁰

Recientemente en este sentido el 30 de diciembre de 1996, en las reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta se exige a personas físicas y morales la obligación de reportar toda inversión de los "paraísos fiscales", fundamentando su fiscalización en la exigencia de información de quienes invierten en dichos paraísos. Tratando de llevar a cabo un control de esta actividad, mediante el cruce de información y triangulaciones necesarias, con fin de detectar a evasores o sacadólaraes, incluyen patrimonios mal habidos, de funcionarios deshonestos".

⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas: *La Con...*, p. 417.

¹⁰ Alfredo Adam Adam *La Fiscalización en México*, p. 5.

En general el cruce de información se caracteriza por ejemplo: 1) Cotejo de información de las gentes que viajan al extranjero y las agencias de viaje, en relación con el monto declarado en el pago de impuestos; 2) Entre distribuidoras de autos y compradores de autos costosos; 3) Lo mismo hace en cuanto a la Compañía de Luz y a Teléfonos de México.

En el próximo capítulo se analizarán los aspectos jurídico de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el fin de delimitar su marco de acción.

2. MARCO JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Deberes y derechos se dan entre el Estado y sus servidores, producto de la gestión administrativa, compuesta por la organización, funcionamiento, y distribución de competencias entre los órganos del Estado, para lo cual se requiere de personas físicas que son funcionarios o empleados públicos, encargados de realizar la función pública.

Tal función, debe entenderse como el ejercicio de las atribuciones, que implican soberanía e imperio de la Ley, y si este ejercicio es realizado vía personas físicas, entonces a éstos se les identifica con el órgano de la función pública, trascendiendo al grado de identificárseles con la voluntad del Estado, esto justifica la creación de normas especiales para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

"El régimen normativo de la función pública está constituido por el conjunto de Leyes y Reglamentos o disposiciones de carácter general que regulan la condición jurídica del personal administrativo, sus derechos, obligaciones y situaciones frente al servicio público".¹

De esta forma observamos que la justificación de la acción gubernamental que se realiza por medio de los funcionarios públicos es la Ley, que crea estructuras administrativas y establece los límites de los órganos públicos.

En general, "El Estado es una institución creada para realizar los fines supremos de una sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, originan obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación a sus actividades".²

¹ Véase a Andrés Serra Rojas: *Derecho Administrativo*, p.380; Citado por Ma. Del Pilar Ortiz Gea: Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Módulo 6 (Antología).

² Véase a Andrés Serra Rojas: *Derecho Administrativo*, p. 420; Citado por Ma. Del Pilar Ortiz Gea: Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Módulo 6 (Antología).

Corresponde a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentar la condición jurídica de los servidores públicos, así como a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en sus ámbitos correspondientes, vigilar por una parte el gasto eficiente con el cual los servidores públicos instrumentan el cumplimiento de los fines de la sociedad y por otra el control del gasto eficiente, a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quién debe hacer cumplir las exigencias normativas relativas al control, entre las que se incluye la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se analizan en este capítulo conjuntamente con las principales disposiciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que regulan las relaciones entre el Estado y los servidores públicos.

2.1 Principales Disposiciones

Entre las principales disposiciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; está el artículo 134º Constitucional, en el que se indica la obligación del uso de los recursos a disposición de dependencias públicas y entidades paraestatales se administren con honradez y los tramites de adquisición, arrendamiento o enajenación entre otros, se realicen en las mejores condiciones para el Estado.

Corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigilar el adecuado uso de los recursos de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública, reglamentadas en las reformas al Artículo 32º bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, modificada por ultimas veces por decretos publicados los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992; po la Ley de Banco de México, publicada el 23 de diciembre de 1993; y por decretos publicados el 28 de diciembre de 1994, el 19 de diciembre de 1995 y el 15 de mayo de 1996.

Referente a los servidores públicos, "En el marco de sus funciones, diversos ordenamientos Jurídicos regulan sus actividades, así el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; norma el régimen de responsabilidades a que los servidores públicos se encuentran sujetos en el desempeño de sus tareas: su norma

reglamentaria es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se considera su código fundamental de conducta”.³

Adicionalmente existen leyes que indican el marco de referencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismas que son Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la de Obras Públicas; la General de Bienes Nacionales; la de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; y, especialmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que señalan obligaciones y deberes de los servidores, así como las sanciones a que están expuestos.

Dicho marco legal incluye disposiciones que regulan, Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, en las cuáles se contempla la intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en materia de fiscalización del gasto público.

Finalmente la citada Secretaría cuenta con un reglamento interno, en que se determina su estructura y funciones por unidad administrativa.

De este marco jurídico lo que mas destaca es el control que ejerce la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a los servidores públicos, por lo se abordará la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Constitucionalmente el servicio público se observa en nuestra Carta Magna; en su Título Cuarto, en lo referente a las responsabilidades de los servidores públicos y que fundamentalmente lo describe en cada artículo de la siguiente manera:

³ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *SEC/CGEF Antecedentes y Acciones*, p.15.

"...los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108°); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de las responsabilidades por enriquecimiento ilícito, (artículo 109°); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes, (artículo 110°); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas, (111°, 112°); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas. (artículo 113°); finalmente los plazos de prescripción para exigir responsabilidad a los servidores públicos, (artículo 114°)".⁴

Cabe destacar de estos artículos, y particularmente el 108°, es que los Estados de la República, deben considerar a dichos artículos en sus constituciones, de tal manera que nadie quede inmune, y se administre con honradez conforme al artículo 134° constitucional.

Ampliando este marco jurídico, en el artículo 109° se explicita que es el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, quienes expedirán leyes de responsabilidades de servidores públicos y las normas para quienes incurran en responsabilidad, así como no procede el juicio político por expresión de ideas.⁵

En general corresponde al artículo 109° Constitucional, fracción III y al artículo 113° Constitucional, fundamentar la responsabilidad administrativa que es la referente a la actividad del servicio público y se caracteriza, "por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", lo cual puede dar origen a una responsabilidad civil, incluso penal.

Los sujetos de responsabilidad administrativa, son los servidores públicos señalados en el artículo 108° Constitucional:

⁴ Véase exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 108° al 114°, 22°, 73° fracción VI base 4ta., 74 fracción V, 76° fracción VII, 94°,97°,127° y 134° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos p.6, citado en el Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Módulo 1.

⁵ Véase exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 108° al 114°, 22°, 73° fracción VI base 4ta., 74° fracción V, 76 fracción VII, 94°,97°,127° y 134° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos p.p. 8-10, citado en el Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Módulo 1.

Los representantes de elección popular (en órganos o cargos federales o del Distrito Federal)

Los miembros del Poder Judicial Federal

Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal

Los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

Referente al Presidente de la República, únicamente es responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común, por lo cual no es sujeto de responsabilidad administrativa.

Obligaciones Administrativas de los Servidores Públicos :

“El propio título cuarto de la Constitución, en el artículo 109°, fracción III, establece como obligación general de los servidores públicos el no cometer “actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”⁶, que deben observar en el desempeño de su función. Y con el fin de dar cumplimiento a esa obligación en lo general, el artículo 113° establece que en las respectivas leyes sobre responsabilidades administrativas se establecerán específicamente las obligaciones de los servidores públicos.

Atendiendo al mandato constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 47°, en veinticuatro fracciones, un amplio catálogo de obligaciones de los servidores públicos.

De este Catálogo de obligaciones en forma resumida destacan en materia de información :

“Custodiar y cuidar la información a su cargo o a que tenga acceso.

⁶ Victor M. Bulle Goyri y Otros; *Código ético de conducta de los Servidores Públicos*, p.90.

Informar al titular de la dependencia sobre las dudas que se presenten sobre las órdenes que reciba...

Atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría...

Proporcionar la información que les sea solicitada por las comisiones de derechos humanos. Evidentemente esta es una obligación recientemente incluida en la Ley, a raíz de la creación de los organismos nacionales, locales e incluso municipales de derechos humanos⁷.

Como se puede observar el manejo y uso de la información es considerada como una alta responsabilidad, sin embargo nada se menciona en cuanto al flujo de la misma.

Por otra parte las autoridades competentes responsables de aplicar la ley, en materia de responsabilidad son:

Las Cámaras de Senadores y Diputados (especialmente en lo que se refiere al juicio político)

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Las dependencias del Ejecutivo Federal

La Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Los tribunales de trabajo

Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

⁷ Victor M. Bulle Goyri y Otros; *Cód...* p.91-92.

Respecto a quienes serán sujetos de juicio político se señala en el artículo 110°, y las sanciones que consisten en: Destitución del servidor público; inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público, además se considera en el artículo 114°, que ***el juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.***

Para algunos tratadistas mexicanos el juicio político se aproxima al proceso penal.

“Sin embargo, su naturaleza no corresponde a la del proceso penal pues no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito y a la imposición de la pena correspondiente, sino a la identificación de determinadas conductas cometidas por los servidores públicos que atentan contra el Estado de derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico y concluye con la imposición de las sanciones correspondientes. Además, el juicio político no se contraponen con el proceso penal, ya que una misma conducta puede dar fundamento a la responsabilidad política y penal”⁸.

Por otra parte, ***las causas de juicio político en materia de presupuesto***, se reitera en el artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo señalado por el artículo 110° onstitucional y consiste en :

“Las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales o del Distrito Federal. Sin embargo, no procede el juicio político por la simple expresión de ideas”.²

Los sujetos que son objeto de juicio político, están enumerados en el artículo 108° Constitucional y el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y son :

A) Funcionarios del Poder Ejecutivo Federal

⁸ Victor M. Bulle Goyri y Otros; *Cód...* p.p.66-67.

⁹ *Ibidem*, p.69.

1) *Administración centralizada.* Los secretarios de Estados, jefes de departamento administrativo, el titular del órgano y órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador de Justicia del Distrito Federal.

2) *Directores de organismos descentralizados, empresas públicas y otras entidades de la administración "paraestatal".* Se trata de los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a esta y fideicomisos públicos.

B) Miembros del Poder Legislativo Federal y representantes electos del Distrito Federal.

En este grupo se incluyen los senadores y diputados federales, así como los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

C) Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal.

Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal.

D) Funcionarios de las entidades federativas.

También pueden ser sujetos a juicio político los gobernadores de los estados, los diputados locales y los magistrados de los tribunales superiores de las entidades federativas en el supuesto de que cometan violaciones graves a la Constitución y leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Los órganos competentes para aplicar un juicio político son: la Cámara de Diputados y Senadores de la República y es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el ser "órgano de acusación", el Senado está facultado en forma exclusiva para constituirse en jurado de sentencia.

Dicho procedimiento se inicia básicamente con la denuncia, la cual puede ser por la :

"1) ...*Presentación.* Según el artículo 12° de la LFRSP, todo ciudadano puede "bajo su estricta responsabilidad y mediante los elementos de prueba", presentar la denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

El juicio político sólo puede iniciarse mientras el servidor público desempeñe su empleo, comisión o cargo y dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones¹⁰.

Hasta este punto, el juicio político en materia de presupuesto y flujos de información, presenta los siguientes problemas :

Que el artículo 12° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es difícil de aplicar puesto que los ciudadanos no tienen acceso a la información financiera, del gobierno por lo que parece que en este caso solo proceden quejas personales.

Aún cuando el estado moderno reconoce que la sociedad tiene derecho para pedir cuenta de su administración a todos los empleados públicos, conforme a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, Asamblea Nacional francesa, 26 de agosto de 1789; artículo 15°

En este aspecto, nuestro derecho no da acceso a los ciudadanos a la información en forma oportuna, es decir, en el momento que pueda proceder una denuncia por lo siguiente: **el juicio político por causales de manejo de recursos se enfrenta a que este se inicia mientras el servidor público desempeña su empleo, comisión o cargo y dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones.**

Si el juicio político se inicia hasta un año después a la conclusiones de las funciones del funcionario, presenta las siguientes ventajas para el infractor que ha concluido sus funciones; sólo se cuenta con un año para iniciar juicio político en contra de quien ha infringido la ley en el manejo inadecuado de recursos; entonces el hecho de que la cuenta pública se presente, "un año nueve meses después de cerrado el ejercicio fiscal correspondiente a la cuenta pública que se informa", hace inaplicable o dificulta la aplicación del artículo 114° Constitucional, a no ser que la demanda provenga del mismo ejecutivo, quien cuenta con la información suficiente y puede superar esta limitante de tiempo.

¹⁰ Victor M. Bulle Goyri y Otros; *Cód...*, p 74.

Artículo 111°, se establecen las sanciones con motivo del empleo de los servidores públicos; como es que las sanciones serán graduadas conforme a los beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados por su conducta ilícita; además se establece una sanción económica por frutos mal habidos que sea hasta tres tantos del mismo.

Finalmente en el artículo 22°, indica que la privación del monto ilícitamente apropiado por los servidores públicos, no es pena confiscatoria en complemento al artículo 109°; por último cabe resaltar que los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo serán removidos, en los términos del Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

Dicho Título cuarto se encuentra reglamentado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 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 declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y ;
- VI. El régimen patrimonial de los Servidores Públicos.

Dicha reglamentación establece en el Título Segundo de la citada Ley los siguientes capítulos:

- I. Sujetos, causas de juicio político y sanciones;

II. Procedimientos en el juicio político

III. Procedimiento para la declaración de procedencia;

IV. Disposiciones comunes para Capítulo II y III del Título Segundo.

En el Título Tercero, de los sujetos y obligaciones del servidor público, está integrado por los siguientes capítulos:

I. Sujetos y obligaciones del servidor público;

II. Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas.

En su Título Cuarto, Capítulo único se refiere, al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Por otra parte las responsabilidades penales de los servidores públicos recientemente ha evolucionado de la siguiente manera:

"El Título Décimo del Código Penal ha experimentado en la actualidad modificaciones profundas por Decreto el 30 de diciembre de 1982 (ver Diario Oficial de 5 de Enero de 1983) En su aspecto formal fueron secuencias de la reforma operada en el capítulo de Constitución Política por decreto de 27 de diciembre de 1982 (véase, Diario Oficial de 28 de Diciembre de 1982) en la que se sustituyó la denominación de su Título Cuarto -De las responsabilidades de los funcionarios públicos- por la 'De las responsabilidades de los servidores públicos'. y en su aspecto sustancial fueron creadas nuevas figuras delictivas- 'Uso indebido de atribuciones y facultades' (Capítulo Quinto), 'Intimidación', (Capítulo Séptimo), 'Ejercicio abusivo de funciones (Capítulo Octavo), 'Tráfico de influencias' (Capítulo Noveno) y 'Enriquecimiento indebido' (Capítulo Trece)".¹¹

Además está tipificado "... en Título Décimo del libro Segundo los de ejercicio indebido o abandono de funciones públicas (Capítulo Primero), abuso de autoridad (Capítulo

¹¹ Véase a Mariano Jiménez Huerta: *Derecho Penal Mexicano*, p.p. 3-60; citado por Ignacio Fuentes Rubio: Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Módulo 2 (Antología).

Segundo), coalición de funcionarios (Capítulo Tercero), coecheo (Capítulo Cuarto), peculado y concusión (Capítulo Quinto)...".¹²

En cuanto a la responsabilidad laboral de los servidores públicos ésta se fundamenta en el citado Artículo 108° Constitucional, en el que se define al servidor público.

Artículo 123° en lo relativo al derecho de trabajo a que tiene toda persona, en su apartado "B" Fracción VII se refiere a la selección de personal la apreciación de conocimientos y actitudes de éstos.

Fracción VIII se hace mención a que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, en función de los conocimientos, actitudes y antigüedad.

Fracción IX se refiere a que los trabajadores sólo serán suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley.

Fracción XII se refiere a los conflictos individuales, colectivos o intersindicales los cuales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según la Ley.

Fracción XIV la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

Reglamenta estas disposiciones la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo segundo habla de la relación jurídica de los trabajadores, establecida entre los titulares de las Dependencias y los trabajadores de base a su servicio.

Artículo 3° se hace referencia a que el trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento o por ser trabajador temporal

Artículo 5° se describe a los trabajadores de confianza, mismos que subdivide en dos rubros I. Aquéllos cuyo nombramiento requiere aprobación expresa del Presidente, II. Los comprendidos dentro del régimen del apartado "B" del Artículo 123° Constitucional que desempeñan funciones conforme a los catálogos a que alude el Artículo 20° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; en su

Artículo 6° se habla de los trabajadores de base los cuales son considerados "inamovibles".

¹²Véase a Mariano Jiménez Huerta: *Derecho Penal Mexicano*, p.p. 3; citado por Ignacio Fuentes Rubio: Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Módulo 2 (Antología).

Artículo 28° se excluye de esta Ley aquellos que prestan sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios.

Artículo 44° corresponde a la descripción de las obligaciones de los servidores públicos como son: respeto a las jerarquías administrativas, así como a las Leyes y Reglamentos respectivos, observar buenas costumbres, cumplir con sus obligaciones, tener asistencia puntual entre otras.

Artículo 46° se refiere a que ningún trabajador podrá ser cesado, sino por justa causa. En consecuencia o designación sólo dejará de surtir efecto por las causas citadas en este artículo, como son: renuncia, fallecimiento del trabajador, incapacidad, por falta de probidad, honradez o actos de violencia, falta de asistencia injustificadas, por destruir material de trabajo, entre otras.

Artículo 124° se citan las competencias del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, como es conocer de los conflictos entre titulares de una Dependencia y sus trabajadores o de conflictos sindicales o intersindicales, efectuar registro de condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamento de comisiones mixtas de seguridad e higiene y los estatutos de los sindicatos.

Finalmente, el marco de regulación legal del procedimiento contencioso-administrativo lo constituye la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación, y supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles.

2.3 MARCO JURIDICO DE LA INFORMÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En materia de informática el fundamento jurídico es la Ley de Planeación, que dio origen al Plan Nacional de Desarrollo, que a su vez sirvió de base para formular el Programa de Desarrollo Informático, cuyo propósito es fomentar el uso y desarrollo de tecnologías de información.

A pesar de que en el Programa de Desarrollo Informático, no se hace mención de los flujos de información entre los diferentes poderes, si se reconoce que en lo referente al uso y acceso de la información existen lagunas jurídicas, aunque no se plantee en forma expresa su solución.

Queda establecido en , la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Información Estadística y Geográfica y en su reglamento y el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable de normar y coordinar esta actividad de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

En el ámbito jurídico-administrativo existen diversas disposiciones, que directa o indirectamente, rigen la informática, de las cuales destacan: la Ley Federal de Derechos del autor; Ley de Información Estadística y Geografía; **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**; Decreto de Creación del consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; **Ley de Adquisiciones y Obras Públicas** ; Ley de Protección de la Propiedad Industrial; y **Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal**

La Contaduría Mayor de Hacienda no interviene en actos de revisión durante el ejercicio del gasto, lo cual en materia de informática, implica falta de oportunidad, esto limita al Congreso y a la Cámara de Diputados, para actuar en asuntos que trasgreden la ley, en materia de presupuesto, gasto y procesos administrativos, sin embargo, es necesario plantear una modificación de las leyes que superen esta situación, sin lesionar el principio de división de poderes.

Este marco jurídico influye directamente en el desempeño de las funciones, tanto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como de la Contaduría Mayor de Hacienda, permitiendo una mayor comprensión de estas instituciones en cuanto a sus relaciones que derivan de sus funciones, administrativas, de fiscalización, en las cuales se expresan complementariedad, diferencias y coincidencias.

**3. Estudio Comparativo entre la Secretaría de Contraloría
y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de
Hacienda**

Entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, existe una complementariedad de funciones que se distinguen por:

El control Legislativo es un acto externo en relación al Poder Ejecutivo y su administración, conforme al artículo 74º Constitucional, que faculta a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y el Departamento del Distrito Federal, así como revisar la Cuenta Pública.

Corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo regular el funcionamiento de los sistemas de control, para dar congruencia en la responsabilidad del manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública. Realiza sus funciones con independencia de la Cámara de Diputados y en última instancia actúa en forma complementaria.

No se incluye el examen de la Cuenta Pública entre las funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pero sí vigila la información financiera y la gestión pública y el apego de ésta en base a la Ley, para que la Cuenta Pública del Ejecutivo Federal sea adecuada.¹

De esta forma se dan diferentes niveles de fiscalización de los que cabe destacar, la fiscalización que el Legislativo realiza en relación con la administración del Ejecutivo, mediante el órgano técnico de la Cámara de Diputados, denominado Contaduría Mayor de Hacienda, cuya función principal como ya se mencionó es revisar la Cuenta Pública, dicha revisión se caracteriza por ser un hecho a posteriori, es decir analiza hechos pasado, y es una auditoría externa.

¹Luis Vázquez Cano y otros: *Resumen de una visión de la modernización en México*, p.p. 884-886.

Mientras que en lo concerniente dentro del ejercicio que se lleva a cabo por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, apoyada por las Contralorías Internas de cada dependencia, lo cual corresponde a una auditoría interna de carácter directo.

Con el objetivo de diferenciar cada instancia tanto del Legislativo como del Ejecutivo, a continuación mencionaremos las principales funciones de cada poder en relación al control del gasto.

Funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Las funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo pueden ser clasificadas en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y control de los servidores públicos.

De normatividad

“1) Planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de control y Evaluación Gubernamental.; 2) Expedir normas de control; 3) Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financiero., los proyectos de normas en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y valores que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además de sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias; 4) Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos; 5) Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas; 6) Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública y ;7) Expedir normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la presentación oportuna y cabal de sus declaraciones sobre situación patrimonial”².

² José Trinidad Lanz Cárdenas: *La Contraloría y el control interno en México*, p.p. 497-498.

De vigilancia y fiscalización

“1) Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal., por medio de las contralorías internas; 2) Practicar auditorías financieras.; 3) Inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las Leyes .en .obras públicas y adquisiciones; 4) Designar a los auditores externos; 5) Designar y proponer a los comisarios públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector paraestatal; 6) Aprobar la designación de los titulares en las contralorías internas; 7) Verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos”³.

De evaluación

“1) Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades; 2) Evaluar el manejo y aplicación de recursos federales., en las entidades federativas y municipios; 3) Investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal y ; 4) Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos.”⁴

De control de las responsabilidades de los servidores público.

“1) Tramitar las quejas y denuncias .sobre actuación de los servidores públicos.; 2) Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público; 3) Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competan.; 4) Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos; 5) Fincar las responsabilidades administrativas que corresponda, en los términos de Ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros ;6) Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentar declaraciones de bienes; 7) Denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos”⁵.

³ José Trinidad Lanz Cárdenas: *La Con...*, p. 498.

⁴ *Ibidem*, p.p. 498-499.

⁵ *Ibidem*, p.499.

Funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Conforme a su artículo 3° de su Ley Orgánica, tiene las siguientes atribuciones:

I. Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la cuenta pública:

a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes Generales de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamiento con la periodicidad y forma establecida por la ley:

3.1 Diferencias

I. De denominación

Contaduría Mayor de Hacienda

Su denominación no sólo proviene de su Ley Orgánica (*Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1978) sino que la encontramos también en las fracción XXIV del Artículo 73° y 11° del artículo 74° de la Constitución General de la República. El nombre implica la regulación contable de la Hacienda Federal que se realiza por este órgano técnico que depende de la Cámara de Diputados. Su actuación es a posteriori, ya que examina la cuenta pública del año anterior, y aunque constituye un control gubernamental, se da después de los actos realizados.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Su nombre, surgido en la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y es incluido en la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque con algunas variantes su nombre no es nuevo (ver capítulo uno Antecedentes) "De suyo, las funciones que sugiere su denominación, son distintas a las de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues abarca los controles internos del Estado al controlar y vigilar en lo administrativo las actuaciones del Poder Ejecutivo. Es decir, al hablar de control o de contraloría no sólo debe pensarse en el presupuestal y programático que corresponden aunque a posteriori a la Contaduría mayor de Hacienda, sino también a los controles administrativos, de eficiencia, de evaluación, de legalidad y otros más que se van definiendo en sus respectivas atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".⁶ su control es preventivo en tanto la citada Contaduría, son el último paso del proceso presupuestal, razones por la que de no pueden considerarse duplicadas las funciones sino complementarias.

II. De Objetivos

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene como objeto fundamental la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, estando bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados (Artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda) su función es fiscalizadora y de discusión de la cuenta pública, para verificar si las operaciones se realizaron con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, de las leyes generales de Deuda Pública, del presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otros ordenamientos, así como si se ejercieron correcta y estrictamente los presupuestos conforme a los programas y aprobados, conformidad con las partidas.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene como objeto esencial, según se desprende del Artículo 32º bis de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de las múltiples facultades que se le asignan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no específicamente intervenir en la formulación de la cuenta pública, sino

⁶ José Trinidad Lanz Cárdenas: *La Con...*, p. 547.

como se destaca en la exposición de motivos, ser un instrumento de renovación moral de la sociedad mexicana, que tenga a su cargo normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública, centralizada y paraestatal conforme a sus funciones, no puede pretenderse que se dupliquen funciones con respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda, y con otras secretarías. Puesto que sólo se globalizan ahora tales acciones de control en un solo órgano, para una mayor uniformidad en el cumplimiento de sus objetivos., incluso en el caso de las contadurías internas de las dependencias no hay duplicidad ya que éstas se conjuntan y uniforman en normas y procedimientos de vigilancia interna o de autocontrol para una mejor eficiencia en el manejo del patrimonio del Estado y de las responsabilidades y cumplimiento de obligaciones de los servidores públicos.

III. De funciones

Existen diferencias principalmente de funciones entre ambos entes, por lo que, a continuación se presenta un estudio comparativo de estas instancias

Contaduría Mayor de Hacienda.

A) "El artículo 3o. de la Ley Orgánica de la contaduría Mayor de Hacienda, establece que revisará la cuenta pública del Gobierno Federal ejerciendo funciones de contraloría. No por esta afirmación aislada, puede sostenerse que la Contaduría Mayor de hacienda sea en sí una contraloría, sino en todo caso que ejerce un aspecto de control, posterior al ejercicio del presupuesto, según se deriva específicamente de los dispuesto en los artículos 14° al 26° de la propia Ley".⁷

B) La revisión de la cuenta pública la fracción I del artículo 3°. de la ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

A) La Fracción I del Artículo 32° bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. ***La Contaduría Mayor de Hacienda no debe intervenir en sus actos de revisión durante el ejercicio presupuestal por el Poder Ejecutivo***, pues ello, de acuerdo con el orden constitucional mexicano, lesionaría el principio de división de poderes.

B) En las fracciones II,III,IV,V y otras del artículo 32° bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el control se

⁷ José Trinidad Lanz Cárdenas: *La Con...*, p. 549.

que deberá verificarse si las entidades a que se refiere el artículo 2° de la ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público realizaron sus operaciones de acuerdo a las Leyes, ejercieron correctamente sus presupuesto, se ajustaron a los programas de inversión y aplicaron los recursos de financiamiento con periodicidad y legalidad. Sobre el particular, el artículo 2° de la Ley citada menciona como tales entidades al Poder Legislativo, Poder Judicial, Presidencia de la República, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República, Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria y fideicomisos.

C) En la propia Fracción I del artículo 3° de la ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se pretende, siempre a posteriori, la verificación del cumplimiento exclusivo de obligaciones presupuestales y financieras así como de programas de inversión.

D) En la fracción II del artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda, para rendir informes previo y definitivo, siempre sobre la cuenta pública, a la Cámara de Diputados, con las observaciones y comentarios correspondientes.

E) La Contaduría Mayor de Hacienda puede practicar visitas, inspecciones, auditorías, solicitar informes, revisar libros y

concreta únicamente a la administración centralizada y paraestatal, pero en un respeto al principio de división de poderes consignado en la Constitución. Por otra parte, se dispone la facultad de emitir normas de control. Así también (Fracción II) tiene facultades la Contraloría para sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias.

C) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ejerce función del **control preventivo** que le corresponde (fracción V del artículo 32° bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) para comprobar el cumplimiento por parte de la Administración Pública Federal .

D) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe informar anualmente al presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, Contaduría Mayor de Hacienda, informar a las autoridades competentes, sobre el resultado de sus mencionadas intervenciones.

E) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo puede establecer las bases generales de auditoría. Este Control de la

documentos, en sus actos de revisión de la cuenta pública, para comprobar las recaudaciones de ingresos y los gastos e inversiones realizados (fracciones IV y V del artículo 3° de la ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

F) La Contaduría Mayor de Hacienda puede establecer coordinación con Secretaría de la Contraloría a fin de uniformar normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, normas de auditoría gubernamental y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobantes del ingreso y gasto público (fracción VII del artículo 3°. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

G) La Contaduría Mayor de Hacienda puede promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades (fracción IX del artículo 3°. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda). Dichas responsabilidades sólo serán por daños o perjuicios causados intencional o imprudentemente a la Hacienda Pública Federal o al Departamento del Distrito Federal (artículo 27°) y serán sin perjuicio de las que procedan por otras Leyes.

legalidad no le corresponde ejercerlo en tales condiciones a la Contaduría Mayor de hacienda y menos en todo tiempo ni de carácter preventivo, ya que su revisión sólo es posterior al ejercicio presupuestal (fracciones IV y VIII del artículo 32° bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

F) La Secretaría de Contraloría está facultada para coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades. (Fracciones IX y XII del artículo 32° bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

G) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo está facultada para constituir o fincar responsabilidades administrativas, cuando proceda, a los servidores públicos federales; aplicar las sanciones que les correspondan y constituir o fincar responsabilidades a su propio personal); aplicar sanciones económicas a los servidores públicos.

Por lo tanto la división de poderes no se da en forma pura, ya que un poder tiende a invadir las funciones de otro, por lo que limitar a la Contaduría Mayor de Hacienda, al principio de la división de poderes, es reducir su función de control sobre el Ejecutivo. Dejando el control preventivo a la Secretaría de Contraloría y el control posteriori a la Contaduría Mayor de

Hacienda, lo cual trae problemas de flujo de información, entre ambas instancias y una cuenta pública, extemporanea y falta de oportunidad en sus revisiones y evaluaciones, por lo que se debe considerar la importancia de este hecho con el objeto de adecuar las leyes a los avances tecnológicos en materia de informática que reducirían estos problemas de fiscalización, auditoría y control.

3.2 Convergencias

Diversas son las funciones en que convergen la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda, sin embargo para efectos de este trabajo, en este subcapítulo analizaremos básicamente, el proceso de elaboración y presentación de la cuenta pública.

La cuenta pública es un documento que anualmente prepara el Ejecutivo Federal para ser presentado, ante la H Cámara de Diputados, mediante el cual comunica, el uso de los recursos de la administración pública al concluir cada ejercicio, lo que implica la consolidación y presentación financiera, así como el control presupuestal del gobierno.

Esta obligación se prevé en el artículo 74° fracción IV de la Carta Magna y 43° de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y la presentación de dicha cuenta se hará a más tardar, el 10 de junio del año siguiente a que corresponde la cuenta pública.

Elaborar la cuenta pública implica, que por ley las dependencias y entidades que integran la administración pública federal, por ley deben cerrar sus operaciones, como máximo en el mes de febrero del año siguiente a que corresponde la cuenta. El cierre de operaciones es el 31 de diciembre para el sector central y el plazo máximo para el registro de las operaciones es de 60 días (artículo 105 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal)

“Las dependencias y entidades tienen obligación de presentar a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al que corresponde la cuenta pública la información de su competencia. En los meses de abril y mayo ...es remitida a los C.C. Presidente de la República y Secretario

de Gobernación para que por su conducto se haga llegar a la Comisión Permanente del H Congreso de la Unión antes del 10 de junio”⁸.

Recibidas las cuentas públicas Federal y del Departamento del Distrito Federal, por la H Comisión Permanente del Congreso de la Unión se envía a las comisiones de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública y la del Distrito Federal respectivamente, para su revisión y evaluación y finalmente formular los decretos de las citadas cuentas, todo esto durante el periodo que va del 10 de junio (fecha de recepción de la cuenta) hasta el mes de noviembre del año de recepción.

De la revisión y análisis de la cuenta pública las comisiones obtienen información, con la que preparan sus dictámenes y proyectos de decreto sobre las cuentas públicas, mismos que son considerados a la votación del pleno de la Cámara de Diputados entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre, para someter a votación dictámenes y proyectos con el objeto de que sean aprobados, en su caso.

Finalmente se presenta un informe de resultados en los primeros diez días del mes de septiembre del año siguiente a aquel en que se presenta la cuenta pública a la Cámara de Diputados por el Poder Ejecutivo, “un año nueve meses después de cerrado el ejercicio fiscal correspondiente a la cuenta pública que se informa”.⁹ Lo cual implica, extemporaneidad en la presentación de resultados y falta de oportunidad de revisiones y evaluaciones.

No solo la extemporaneidad y la falta de oportunidad existen en los resultados de las cuentas públicas, puesto que si además consideramos que el cambio de integrantes de la Cámara de Diputados es cada tres años, da como resultado una falta de conocimiento y profundidad en el análisis de la cuenta pública, pues como se puede observar que el grupo Legislativo que aprueba determinado periodo presupuestal, no necesariamente es el que autorizará la cuenta pública respectiva.

Aunado a lo anterior, en su informe de resultados de la cuenta de 1993, la Contaduría Mayor de Hacienda solo evaluó 24 programas del Gobierno Federal, que representaron 26.1% del gasto ejercido, es decir no solo existe el problema del tiempo sino también es poco representativo la parte porcentual revisada, al respecto en opinión de José Trinidad Lanz

⁸ Alfredo Adam Adam: *La fiscalización en México*, p..58.

⁹ *Ibidem*, p. 144.

Cárdenas, " la glosa de la Cuenta Pública tiene que ser sustituida por la auditoria, la que se realizará por muestreo selectivo en virtud de no ser posible auditarla en su totalidad".¹⁰

Finalmente, en el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, indica que la promoción para el fincamiento de responsabilidades , se realizará ante las autoridades competente, dicha competencia corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo que implica que una irregularidad observada por el Legislativo sobre el Ejecutivo, será realizado el seguimiento por el Ejecutivo.

Dicho problema jurídico se presentó en la revisión de la cuenta pública de 1993, por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, que señaló una serie de irregularidades, de las cuales esperaban que una vez comprobadas dichas ilicitudes, pasar estos hechos al ámbito judicial con el objeto de fincar responsabilidades. Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no aceptó estas observaciones hechas a la Cuenta Pública. Puesto que entre otras cosas se argumentaba en la desincorporación de empresas paraestatales y bancos, se realizo en forma incorrecta ante la existencia de una serie de ilícitos.

Tal situación obligó al Secretario de Hacienda a apelar a la existencia de un plazo para que dichas dependencias respondieran a dichas acusaciones. Mientras que por parte de la Secretaría de Contraloría Norma Samaniego de Villarreal ofreció apoyo a las instancias administrativas para aclarar los problemas de la cuenta pública, en caso de existir responsabilidades administrativas, mismas que solicitó se fincaran ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo u autoridades competentes en su caso¹¹, lo anterior permite observar que en caso de conflictos corresponde al Ejecutivo dar seguimiento a las irregularidades que resulten de revisión de la cuenta pública.

3.3 Hacia una Auditoría Superior de la Federación.

La creación de una Auditoría Superior de la Federación, superaría en opinión de José Luis Vázquez Alfaro, la falta de independencia, de un órgano de control en la administración pública mexicana, misma que se ha caracterizado por :

¹⁰ José Trinidad I. anz Cárdenas: *La Con...*, p. 530.

¹¹ Véase Universal, 15 de septiembre de 1995, p.10.

“En México, a principios de siglo y siguiendo el ejemplo estadounidense del contralor general del tesoro que existía hasta antes de 1920, se creó un órgano encargado de controlar las actividades financieras y presupuestarias de los diversos órganos de la administración pública el cual constituía en sí mismo un departamento administrativo. Sin embargo, la función de control más tarde se atribuyó a los servicios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no fue sino recientemente que se creó una ‘Secretaría de la Contraloría General de la Federación’, que se volvió a dar una cierta especificidad a la función de control a través de la creación de la Secretaría de la Contraloría, la que, a pesar de su denominación, está *muy lejos de constituir un órgano independiente como es el caso, por ejemplo de la contraloría que existe en Chile*. La Secretaría de la Contraloría mexicana es únicamente un órgano de la administración centralizada que tiene como misión el ejercicio de las funciones de regulación, control, vigilancia, inspección y evaluación de la actividad administrativa. Este órgano cumple, al mismo tiempo, un papel disciplinario en lo que concierne a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos”¹².

Por otra parte, el control presupuestal llevado a cabo por el parlamento, en teoría y en forma general se caracteriza por:

“El control ejercido... coexiste y se complementa con el control administrativo del presupuesto.

En una definición amplia, el control parlamentario comprende ‘el poder de decisión, en materia de ingresos y de gastos y la función de investigación, de vigilancia y de apreciación crítica’.

Dicho control se ejerce sobre las cuentas públicas, que son verificadas y glosadas por organismos ‘superiores’ e ‘independientes’ y no simplemente con base en *simples informaciones estadísticas*; de otra manera, sería imposible realizar un juicio objetivo de la gestión presupuestaria del gobierno.

A pesar de la panoplia de instrumentos de control puestos a su disposición, en un análisis comparativo podríamos constatar que los cuerpos parlamentarios utilizan muy poco sus

¹² José Luis Vázquez Alfaro: *El control de la Administración Pública en México*, p.135.

atribuciones de control financiero: los parlamentos ratifican el presupuesto del año precedente o lo aumentan sin examinar las necesidades reales de recursos y la utilización de fondos"¹³.

En el caso de México, la Contraloría no sólo no constituye un órgano independiente, sino que aunado a esto, existen causas externas que provocan hasta cierto grado disfunciones parlamentarias caracterizadas por que:

“En México, la práctica política ejerce una gran influencia sobre las relaciones entre las diversas ramas del poder. La historia parlamentaria de México se caracteriza por la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes (el Legislativo y el Judicial), de tal suerte que la repartición real del poder debilita el control del Legislativo sobre el Ejecutivo. Por esta razón, podríamos decir que el control que ejerce el Legislativo sobre la administración federal es muy reducido. Ahora bien, este predominio del Ejecutivo no significa, sin embargo, que el funcionamiento de la administración mexicana no se encuentre sujeto a la ley, que se cumple ‘formalmente’.

No es sino desde hace pocos años, a partir del final de la década de los años ochenta, cuando el Poder Legislativo se ha fortalecido como consecuencia de la transformación de su integración partidista"¹⁴.

Dicha situación ha afectado directamente el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual ha tenido como resultado el siguiente comportamiento:

“En la práctica, la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyos resultados de funcionamiento han suscitado opiniones divididas, no ha podido cumplir plenamente su función, pues el partido hegemónico (el PRI) domina tanto la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor de Hacienda.

A pesar de la reformas de 1977, el funcionamiento de la Contaduría se encuentra lejos de ser satisfactorio. *Es necesario mejorar los mecanismos técnicos de control de los recursos públicos*"¹⁵.

¹³ José Luis Vázquez Alfaro: *El con...*; p.251.

¹⁴ *Ibidem*, p.259.

¹⁵ *Ibidem*, p.309.

Tal situación parece modificarse con la creación de una Auditoría Superior de la Federación, la cual traería los siguientes cambios que favorecerían, el control en México:

“Una solución a la falta de independencia de los órganos de control podría consistir en la fusión de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Secretaría de la Contraloría en un órgano auxiliar del Congreso, dotado de la autonomía técnico financiera, y cuyo jefe debería gozar de garantías similares a las otorgadas a los ministros de la Suprema Corte, particularmente en lo relativo a su inamovilidad.

Todo parece indicar que la situación del control financiero externo va a cambiar. A finales de 1995 el presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional (previamente anunciada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000), en la que se plantea substituir la Contaduría Mayor de Hacienda con una Auditoría Superior de la Federación, órgano que tendría una dirección colegiada (cinco auditores superiores, designados por votación simple de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República). La Auditoría tendría facultades para presentar informes parciales y *se reducirían los plazos para la presentación de la cuenta anual y para la emisión del dictamen correspondiente*, también podría fincar responsabilidades por infracciones cometidas en el manejo de los recursos públicos. En fin, el órgano estaría dotado de autonomía técnica y funcional¹⁶.

En este contexto en el Segundo Informe de Gobierno, el primero de septiembre de 1996, el Presidente Ernesto Zedillo expuso “Tal y como lo ofrecí hace un año, desde el pasado mes de noviembre sometí a consideración de esta Soberanía una iniciativa de reforma constitucional para establecer en el Congreso de la Unión una Auditoría Superior de la Federación. Dicho órgano contaría con independencia, con calidad técnica y profesional, y con capacidad jurídica para avanzar a una rendición de cuentas imparcial, confiable y convincente.

Con todo respeto, exhorto a los señores legisladores a que examinen y dictaminen esa iniciativa para dar cuanto antes un paso decisivo hacia una fiscalización que contribuya a desterrar la corrupción y la impunidad”.¹⁷

¹⁶ José Luis Vázquez Alfaro: *El con...*, p.p. 309-310.

¹⁷ Presidencia de la República: *Segundo Informe de Gobierno*; p.3.

Esto implicaría reducir la extemporaneidad de la presentación de resultados de la cuenta pública y por tanto sería menor la falta de oportunidad de revisiones y evaluaciones.

Otra opción sería, la existencia de una Oficina del Presupuesto en la Cámara de Diputados, como la del Congreso de los Estados Unidos, para que los diputados, cuenten con suficiente información y tengan acceso al procesamiento de datos del Gasto Público.

Al respecto cabe destacar que en la 51 legislatura (1979-1982), un grupo de legisladores del Partido Revolucionario Institucional, preparo y presento una iniciativa para crear la oficina del presupuesto. Aunque la propuesta nunca se dictamino. A pesar de que seto traería una mejor vigilancia de las erogaciones del sector público.

A la fecha (enero de 1997) la Cámara de Diputados no ha votado esta iniciativa, sin embargo el ejecutivo a continuado su proceso de mejorar los procesos de control del gasto público.

En este sentido el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, que agrupa a los diversos órganos contralores en la esfera administrativa, mismo que es dirigido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que actúa en forma directa o por intermediación de órganos especiales; vía delegados colocados en dependencias de la Administración Pública Central, o por comisarios colocados en órganos descentralizados y empresas públicas. Se vio fortalecida con el decreto por medio del cual se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37° fracción XII, la Ley Federal de Entidades Paraestatales artículo 62° fracción I y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 48°, 56° fracción VI, 57° y 60° publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, y que en términos generales básicamente se refiere a que, la designación y remoción de los los titulares de órganos internos de control, auditoría, quejas y responsabilidades, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General, que dependerán jerárquica y

funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo cual fortalece el control directo de la **SECODAM**, sobre el resto de la Administración Pública.

FALTAN

PAGS.

50,51

Hacienda y Crédito Público, el cual incluye: Techo financiero al que las dependencias deben sujetarse; porcentaje de inflación estimada, al cual debe sujetarse en promedio el presupuesto; reserva para aumentos salariales.

Este proceso continúa en el momento que la dependencia o entidad concentra la información de las unidades adscritas a su sector, y procede de la forma siguiente:

Manda la información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para análisis y aprobación en su caso, si existen modificaciones se devuelve con sus respectivas observaciones; o si la Secretaría de Hacienda está de acuerdo, reúne toda la información e integra el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por último la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega el proyecto de presupuesto con sus anexos, como iniciativa de Decreto del C. Presidente de la República, quien por Ley lo presenta al mes de diciembre a la Cámara de Diputados para su aprobación o modificación.

"Es conveniente hacer notar que la experiencia permite observar que los presupuestos públicos que se manejan en México no respetan la esencia de lo que prevé la técnica de un presupuesto... ya que en la realidad las Dependencias principalmente al estructurar sus presupuestos, no vinculan o asocian en forma directa los objetivos y metas con los recursos..., ya que en muchos casos las unidades administrativas centrales y foráneas de las Dependencias por desconocimiento, falta de capacidad o simplemente por aspectos prácticos, realizan su estimación presupuestal sobre la base del presupuesto anterior al que incrementan su porcentaje fijo, que en muchas ocasiones es elevado, conservando la idea de que al ser revisado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, (Las atribuciones de la S.P.P. se confirieron a la S.H.C.P., conforme a Decreto publicado el 21 de febrero de 1992) al reducirlo quede en la cantidad esperada por ellos."¹

Lo problemático es que el proyecto de presupuesto se presenta por el Ejecutivo, la H. Cámara de Diputados, a más tardar el 3 de diciembre del año inmediato anterior al que corresponda, según el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo cual provoca que la citada Cámara lo sujete a debates en la segunda quincena del mes de

¹ Alfredo Adam Adam: *La fiscalización en México*, p.29.

diciembre, es decir el análisis y toma de decisión para aprobar este proyecto se realiza en un tiempo limitado, que es menos a los 15 días, lo cual provoca retraso por el tiempo invertido entre la aprobación y puesto en operación de este documento.

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, se distribuye entre todas las dependencias y entidades, y se procede de la siguiente forma: 1) Opera la contabilización inicial del presupuesto autorizado; 2) Se desglosa a nivel de partida presupuestal; 3) Cada unidad administrativa distribuye el presupuesto por unidad; 4) Se calendariza cada concepto presupuestal; 5) Se comunican estas medidas a la Secretaría de Hacienda para que esta inicie el control del ejercicio presupuestal y expida "ordenes de Pago" lo cual comunica a la Tesorería de la Federación, para que esta por medio de Banco de México libere dichos fondos; 6) Finalmente cada Dependencia vía sus unidades administrativas registra en tarjetas y controles los saldos presupuestales que pueden ejercer, para poder gastar el presupuesto autorizado.

4.2 Los Flujos de Información en el Control Presupuestal.

El flujo de información permite la interrelación entre la etapa del ejercicio del Presupuesto Público y la etapa posterior que es la presentación, elaboración y aprobación de la Cuenta Pública.

De hecho el control y registro de la información gubernamental inicia con el "Presupuesto de Egresos" y a partir de este documento se dan dos tipos de control.

1) Control Presupuestal, es el registro del presupuesto autorizado en su etapa, además de, modificación o disminución que se dan.

2) Control Programático que es el control de objetivo y metas, enunciados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

El control presupuestal esta vigente por un año, al terminar este se cancelan los registros, para abrir un nuevo presupuesto al año siguiente, ahora bien al ser cifras estimativas obliga a que en caso de que "en el período de su ejercicio de que el mismo fue excesivo, situación que obliga a reducir los recursos, o bien, al ser insuficiente se requiere reasignarle

recursos adicionales que permitan lograr los objetivos y metas previstas"² esto se realiza mediante transferencia interna o bien por reducciones que se devuelven a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En general entre los recursos asignados originalmente y sus modificaciones, es posible conocer: 1) Presupuesto autorizado; 2) Modificaciones presupuestales; 3) Cantidades erogadas o presupuesto ejercido; 4) Disponibilidad y economía.

Cabe destacar que las modificaciones presupuestales, como el ejercicio presupuestal, tienen la siguiente normatividad: 1) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976. Modificado por últimas veces por decretos publicados el 10 de enero de 1994 y el 21 de diciembre de 1995); 2) Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1993. Modificada por decreto publicado el día 5 de agosto de 1994); 3) Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario.

En resumen: "... los documentos por los que se informa el resultado del control presupuestal, a nivel de Dependencias son los Estados del Ejercicio del presupuesto, mismo documento que a nivel de Cuenta Pública recibe el nombre de Estados Analíticos de Egresos Presupuestarios.

Estos estados muestran la suma de movimientos y los saldos de todas y cada una de las partidas presupuestales en que se divide el presupuesto, codificadas en los subprogramas, programas y unidades administrativas dentro de los cuales se ejercen".³

Sin embargo la relación de recursos y metas no siempre es posible que se de, ya que este solo se presenta en forma estimada, además que le afectan factores económicos políticos o administrativos, como son la inflación o la paridad cambiaria, ante tales circunstancias se llega a requerir de ampliaciones.

"La forma de controlar el desarrollo de programas es a través de lo que se conoce como seguimiento físico-financiero, mecanismo dentro del cual todas las Dependencias y entidades,

² Alfredo Adam Adam: *Lu fis...*, p.34.
Ibidem, p. 37.

periódicamente para su conocimiento y evaluación, así como para informar a la Secretaría de Programación y presupuesto (Hay se debe informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) determinan el avance de sus metas y las comparan contra el ejercicio presupuestal vinculación que permite evaluar avances y eficiencia".⁴

Conforme al seguimiento físico-financiero existe el COSEFF, mismo que se define por ser "un conjunto de elementos concatenados que permiten proporcionar la información a las diversas instancias de decisión sobre el ejercicio de los recursos financieros y el alcance de las metas programadas, que permita consolidar las acciones relativas al manejo corresponsable de los recursos y el logro del incremento de la productividad social y económica del Gasto Público"⁵.

En general los objetivos del COSEFF son:

"Captar y proporcionar información accesible, oportuna, confiable y relevante a las áreas de Programación Presupuestación y Evaluación, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinadores de Sector y Entidades responsables, que coadyuve al Control, Seguimiento, Análisis y Evaluación del Gasto Público.

Registrar los avances físico-financiero del Gasto Público y detectar las desviaciones que ocurran durante su ejercicio.

Proporcionar elementos de juicio para analizar intra e intersectorialmente el impacto económico y social motivado por la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Contar con elementos de juicio para reprogramar o suspender los programas y/o proyectos cuyos objetivos previstos no puedan ser susceptibles de realización.

Promover de forma permanente la comunicación en todos los niveles de la Administración Pública Federal.

Servir de apoyo a los Coordinadores Sectoriales y Entidades Coordinadas, consolidando el manejo corresponsable del Gasto Público.

⁴ Alfredo Adam Adam. *La fis...* p. 37.

⁵ S.P.P. *Control y Seguimiento Físico Financiero COSEFF*: p. VII

Fortalecer el esquema sectorial"⁶.

En resumen las características básicas de este sistema son:

Captar y procesar información que muestre el avance físico financiero del gasto público, que permita detectar desviaciones y por consecuencia tomar medidas correctivas; permitir la retroalimentación de información en las etapas de programación, Presupuestación, Ejecución, Control y Evaluación del Gasto Público, su aplicación se da en la totalidad de la Administración Pública Federal.

Este sistema se divide en dos grandes ramas que son: Seguimiento global del gasto, en materia de gasto corriente y de inversión, en lo referente a sus niveles, "se integra desde las categorías programáticas de programa y subprogramadas por parte de las Dependencias o entidades"⁷, cuyo ámbito abarca la Administración Central, Paraestatal y Programas Especiales y, Seguimiento de Proyectos Prioritarios, detallando su análisis e información requerida.

Finalmente la Metodología usada por el COSEFF es:

"Como parte inicial del seguimiento, se tienen los presupuestos autorizados a cada dependencia o entidad ejecutiva, mismos que deberán ser calendarizados en el periodo de estudio y constituyen la fuente de información básica.

Con la información reportada en los formatos correspondientes a los avances de metas y financieros, y a través de la aplicación de la metodología se obtienen indicadores que muestran el avance físico y financiero de las diferentes categorías programáticas sujetas a seguimiento. Asimismo, se determinan las desviaciones en cada nivel, identificando las causas que los originaron.

Con base en la información obtenida durante el proceso, se activa un mecanismo de análisis participativo, con el objeto de proponer y decidir sobre diferentes opciones que permitan corregir las desviaciones detectadas.

⁶ S.P.F. : *Com...* p. IX

⁷ *Ibidem* p. XIII

El Seguimiento de proyectos Prioritarios se basa en determinar los avances físicos y financieros en función de las cantidades realizadas y los montos ejercidos, para cada una de las etapas de ejecución del proyecto. Para ello se utilizan los montos financieros y determina la participación porcentual de cada etapa, asociándola a la cantidad física.

Se utilizan tres formatos. El base; que contiene los datos generales del proyecto. El anual, que capta la programación-presupuestación del proyecto, calendarizado bimestralmente para cada etapa. El de seguimiento bimestral, que contiene los datos de los avances físico y financiero.

Los resultados obtenidos del seguimiento bimestral, se muestra en forma objetiva en la gráfica de avances físico-financiero. Esta misma gráfica se utiliza en la representación de la agregación de proyectos.

El eje horizontal, representa el porcentaje de avance financiero, el vertical, el porcentaje de avance físico, el que se presente de 0 a 200 % obedece el caso de proyectos que tengan un avance mayor al programado para el bimestre.

El punto central representa el cumplimiento de lo programado.

Los cuadrantes en que se divide la gráfica, representan los diferentes estados en que se puede encontrar un proyecto sujeto a seguimiento, al final de cada bimestre, esto es:

- I.- Atraso físico y financiero
- II.- Adelanto financiero, atraso físico
- III.- Adelanto físico y financiero
- IV.- Adelanto físico, atraso financiero"⁸.

4.3. Información y Elaboración de la Cuenta Pública.

La Cuenta Pública es un documento que presenta en forma anual el Ejecutivo a la H. Cámara de Diputados, donde se indica el destino de los recursos humanos y materiales, lo que implica presentación de información financiera, contable programática y presupuestal de las acciones del Gobierno durante un año, la cual se presenta a más tardar el 10 de junio del año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública, básicamente existen dos documentos de esta naturaleza: 1) La Cuenta de la Hacienda Pública Federal y: 2) Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal; además de que cada estado en base a sus ordenamientos locales presenta cuentas públicas a consideración de los Congresos Estatales.

“La información que presenta la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal se contiene en un tomo de resultados generales y tomos independientes para cada Secretaría de Estado que integra la Administración Pública Federal y los poderes Legislativo y Judicial. El tomo correspondiente a resultados generales contiene, en términos generales, los siguientes apartados:

- 1.- Panorama económico.
- 2.- Política de Ingresos.
- 3.- Política de Gasto.
 - Ejercicio y adecuaciones al gasto.
 - Gasto programable del sector presupuestario
 - Transferencias
 - Programas de inversión pública.
 - Política sectorial:
 - Desarrollo rural.
 - Desarrollo regional.
 - Pesca
 - Comunicaciones y transportes.
 - Abasto
 - Desarrollo social.
 - Energético.
 - Industrial.
 - Turismo

-Administración

4.- Resultados presupuestarios

5.- Análisis de los estados financieros emanados de los registros contables de organismos y empresas.

6.- Política de Deuda.

7.- Seguimiento y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias de la H. Cámara de Diputados.

8.- Estados financieros, presupuestarios y económicos consolidados.

9.- Estados financieros, presupuestarios y económicos del Gobierno Federal.

10.- Estados Financieros, presupuestarios y económicos de organismos y empresas.

11.- Estados analíticos.

12.- Cancelación de responsabilidades⁹.

Mientras que en los tomos sectoriales contiene información sobre: 1) Análisis sectorial programático; 2) Información programática; 3) Información de entidades controladas presupuestalmente; 4) Información presupuestaria y; 5) Información financiera.

La elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por lo que "considerando el carácter cambiante de las necesidades de información por parte de las autoridades del Gobierno Federal y de los representantes de la Cámara de Diputados, anualmente la Secretaría de Programación y Presupuesto (actividades que actualmente corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) elabora y circula a más tardar el 30 de noviembre a todas las Dependencias y entidades un catálogo de formatos e instructivos que son la base para que las mismas Dependencias y entidades preparen su correspondiente información de Cuenta Pública",¹⁰

⁹ Alfredo Adam Adam: *La Fis.* p.49-50

Ibidem, p.p 56

Las Dependencias y entidades tienen la obligación de presentar información que corresponde a la Cuenta Pública, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración que se remite al Presidente de la República y al Secretario de Gobernación, para que la hagan llegar a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en forma similar se elabora la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal.

Finalmente el proceso de aprobación de la Cuenta Pública, se inicia cuando esta es recibida por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la cual es turnada a las Comisiones de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública y la del Distrito Federal, respectivamente para su revisión y evaluación para que finalmente formulen Decretos.

Los trabajos de revisión consideran:

"1.- Análisis de la información contenida en cuentas públicas.

2.- Información adicional y comentarios recibidos de los principales funcionarios de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a quienes se puede citar para hacer aclaraciones o ampliaciones de información de la contenida en cuentas públicas.

3.- Información adicional que presenta el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, denominado Contaduría Mayor de Hacienda, quien, por su parte, previo análisis y evaluación de las cuentas públicas, formula y presenta a la H. Cámara de Diputados, a más tardar el 10 de noviembre, sus informes previos sobre la revisión de las cuentas de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal"¹¹.

Debido a que la estructura interna de la H. Cámara de Diputados, permite la creación de comisiones, trae como consecuencia que las comisiones de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública y la del Distrito Federal, se apoyen en otras comisiones especializadas, para conjuntar resultados.

Como resultado de la revisión y análisis de las cuentas públicas, una vez que se obtiene información se elaboran dictámenes y proyectos de Decreto, para lo cual se presentan

¹¹ Alfredo Adam Adam: *La Fis...*, p.p. 55-59.

comentarios y opiniones sobre aspectos de la economía nacional, resultados de la gestión financiera, evaluación programática presupuestal y observaciones, conclusiones y sugerencias. "Los proyectos de decretos por los que se revisan las cuentas públicas, contienen dentro de su articulado, en términos generales, los siguientes aspectos:

- Aseveración sobre recepción en tiempo y forma, de la información de cuentas públicas.
- Aseveración referente a haberse conocido y revisado la gestión financiera, comprobación del ejercicio presupuestal y el cumplimiento de objetivos y metas.
- Recomendaciones para que las autoridades del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal establezcan medidas correctivas sobre situaciones detectadas en la revisión de las cuentas públicas.
- Instrucciones a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la H. Cámara de Diputados para que practique las auditorías y realice acciones legales que permitan esclarecer posibles irregularidades habidas en el ejercicio del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal, fincando responsabilidades e imponiendo las sanciones a que hubiere lugar."¹²

Los dictámenes como proyectos de Decreto, son sometidos al pleno de la Cámara de Diputados, desentendiéndose su contenido y por votación se procede a su aprobación o las modificaciones que en su caso, considere el Pleno de la Cámara en la misma sesión.

En el próximo capítulo se estudiara le fenómeno del ruido, en el control del ejercicio del presupuesto.

¹² Alfredo Adam Adam: *La Fís* ... p.p.59-60.

5. Rediseño de los Sistemas de Información para el control de los Flujos de Información

Hablar de rediseñar los sistemas de información en la administración pública, es plantear la posibilidad de realizar un control más exacto de los diferentes procesos administrativos, estos controles se ejercen básicamente por medio de la división de poderes, mismos que nos permiten entender de manera más precisa las relaciones, entre la Secretaría de Contraloría y la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de su propio ámbito, así como la posibilidad de implementar un rediseño constante de los sistemas de información que reduzcan la incertidumbre producto de un defectuoso flujo de información entre estas dos instancias, dichos controles se caracterizan en el plano formal por:

Control Legislativo

El *control legislativo* se expresa por medio del Congreso de la Unión, se da a través de decretos y leyes, que regulan recursos económicos y la conducta de servidores públicos; así como el *control presupuestal* en sus fases de aprobación y ejercicio; *control político*, por la facultad para exigir a Secretarios de Estado, titulares de empresas paraestatales su comparecencia ante la Cámara de Diputados.

Resulta importante en este plano la informática jurídica, para el conocimiento del derecho; la simplificación del orden jurídico; la elaboración y actualización de la legislación; procuración de justicia; actualización de juristas y *control de gestión administrativa*, como resultado de la aplicación de la informática al derecho.

Dentro de este contexto, en el Poder Legislativo se implementó el Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN), inaugurado el 7 de octubre de 1986, conforme a acuerdo de creación de 27 de diciembre de 1985, mismo que es uno de los

4. Los Flujos de Información en el Control del Ejercicio del Presupuesto

Con el fin de establecer cuales son los mecanismos de uso y acceso a la información en materia de presupuesto, en el presente capítulo se detallan los flujos de información, tanto del proceso de elaboración del presupuesto y control del presupuesto, así como el proceso de elaboración de la cuenta pública.

Estos flujos de información no son otra cosa que los pasos que se efectúan para la elaboración del presupuesto, tales pasos se especifican conforme a la Ley, indicando las atribuciones que tiene por una parte el Poder Ejecutivo y por la otra el Legislativo, para dar cumplimiento a esta tarea en forma objetiva. dicho flujo culmina con la aprobación de la cuenta pública.

4.1 Información y Elaboración del Presupuesto.

Una forma interacción de información que se da en materia de presupuesto es la que se establece entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, puesto que se requiere que los ingresos previstos sean suficientes para cubrir los compromisos y obligaciones del gobierno, así como en caso de requerir financiamiento complementario (deuda pública), este se da en base a la Ley.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formalizar la Ley de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, siendo el Poder Ejecutivo quien la presenta al Poder Legislativo para su aprobación, en base al artículo 71º. fracción I de la Constitución Política Mexicana y el artículo 7º. de la Ley de Planeación.

En cuanto al Presupuesto de Egresos, presenta las erogaciones previstas en los tres poderes (Legislativo, Judicial y Ejecutivo), tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal, comprende básicamente dos documentos: 1) el Decreto que autoriza el Presupuesto de Egresos, 2) Y los tomos generales sectoriales en que se detalla el mismo.

Estos documentos son presentados por el presidente de la República a la H. Cámara de Diputados para su aprobación.

Una vez aprobada la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, son publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe destacar que existen documentos de apoyo que detallan la información, contenida en la iniciativa de decreto, consistentes en:

1) Exposición de motivos y apéndice estadístico, aunque esta varía, según las necesidades y características del gobierno federal.

2) Información sectorial; elaborado y presentado para los poderes Legislativo y Judicial y para las Secretarías de Estado y Presidencia de la República, presentándose una información detallada de cada poder.

Finalmente en lo referente a la relación del presupuesto con el Plan Nacional, este se evalúa en forma anual, y es el Poder Ejecutivo quien informa a la H. Cámara de Diputados, sobre la ejecución de dicho Plan y la interacción que se establezca de este Plan con la ejecución del Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, el proceso de elaboración del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, se define por la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en sus artículos 19º, 29º, 23º y 24º, así como en el Reglamento de la Ley citada, en su Título Segundo. En general el proceso de elaboración y autorización del Presupuesto de Egresos se caracteriza por:

El proyecto del presupuesto es elaborado por cada unidad administrativa de cada entidad o Dependencia, en base a los formatos e instrucciones que emite la Secretaría de

centros de información más importantes del sector público, el cual se concibió como un centro de información parlamentaria, para servir ante todo al Senado, y que puede prestar servicios en el ámbito nacional, incluso interactuar internacionalmente.

Control Judicial

“Por lo que toca al control judicial o jurisdiccional, que corresponde al Poder Judicial de la Federación ...puede clasificarse como control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de autoridad se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental, o como control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho , se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se suscitan con los particulares entre si o con el Estado...se dan excepciones al control jurisdiccional cuando éste se efectúa por medio de tribunales administrativos, o por la propia Administración Pública en el trámite y resolución de recursos administrativos o vías impugnativas, y aún mas por el Poder Legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas o de orden penal, cuando se trata del caso exclusivo del presidente de la República”.¹

Control Administrativo

Existen diversas formas de control pero el que exige más amplitud es el control de la administración pública. basado en un amplio marco jurídico, la informática en este campo es un auxiliar para realizar este control, “en el gobierno el Poder que más se ha informatizado es el Ejecutivo mucho más el gobierno federal, detrás de él van el Legislativo y el Judicial” los controles en esta área de control administrativo se caracterizan por:

Según el tipo de acto, como es la verificación, vigilancia, recomendación, decisión autorizaciones, permisos, licencias, evaluación, corrección e imposición de sanciones.

¹ José Trinidad Lanz Cardenas: *La Contraloría y el control interno en México*, p.p.470-471.

Conforme al objeto, que es la legalidad, fiscalización, oportunidad, y de gestión y eficiencia .

Por el momento o tiempo en que se efectúan: es el control preventivo, conocido como a priori o ex ante, la ejecución de los actos; el control concurrente o coincidente que se desarrolla durante toda la gestión administrativa; y el conclusivo o posteriori que se realiza después de los actos administrativos, que controlan a modo de revisión o verificación.

Acorde a la forma de actuación de los órganos de control, que es la parte oficiosa, en que los órganos controladores pueden no intervenir en los actos administrativos, pero se puede dar por la figura que es a petición de la parte interesada, ya sea por particulares, personas morales o el sector público, finalmente el que es obligatorio, por mandato de la ley.

Sujeto activo u órgano que realiza el control, puede ser interno por órganos o autoridades de la administración pública, o externo como es el caso presupuestal realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Función de los efectos resultantes, pueden ser formal constata que el acto administrativo se apegue a la ley, con efectos declaratorios, o constitutivo cuando se generan derechos y obligaciones que fundamentan sanciones.

Estos controles pueden perfeccionarse con el rediseño de los sistemas de información, la supervisión de tal proceso incrementará la posibilidad de hacer cumplir normas, evitará dispendios, regulará gastos, mejorará los controles de ingresos y gastos, constituirá patrones de conducta dentro de la cultura de la informática y de la administración.

5.1 Control y rediseño de los sistemas de información.

Básicamente el incremento del control, obedece al crecimiento del aparato administrativo y de sus funciones, así como a la crisis fiscal por la cual atraviesa el Estado. Este tiene que recurrir al equilibrio presupuestal, ante una tendencia a racionalizar el gasto público. Mientras que en el plano político, ante una crisis de credibilidad de la sociedad hacia el gobierno, el control se manifiesta como un combate a la corrupción por parte de las autoridades gubernamentales.

Rediseñar constantemente los sistemas de información es tan importante, como la actualización del hardware y el software, puesto que estos sistemas aunque no requieren necesariamente de automatización para su funcionamiento, si les impacta el avance tecnológico, reflejo de este hecho es una mayor velocidad en el procesamiento de información de los controles administrativos

Además rediseñar los sistemas de información obedece al impacto de los cambios jurídicos, políticos, económicos y por el mismo desarrollo de la informática, que desplaza constantemente procedimientos manuales, para impulsar la automatización de la información, por otra parte el equipamiento en materia de informática, no garantiza una optimización del uso de la información, ni el adecuado flujo de esta, en relación con otras unidades administrativas y en muchos casos ni siquiera al interior de la propia organización. De ahí que en determinados casos el control inadecuado, está íntimamente relacionado con el procesamiento de la información.

Considerar rediseñar los sistemas de información se debe a la relación que se establece entre información y control la cual se puede caracterizar por que ambos tratan de adquirir datos sobre algún asunto en particular, como es el caso de la información y el control financiero y administrativo, que están relacionados con el flujo de información para el cumplimiento de ordenamientos jurídicos, entre las diferentes instancias, incluyendo las unidades fiscalizadoras y las sometidas a fiscalización. Para lograr el rediseño constante de los sistemas de información, desde el autocontrol que se da al interior de cada uno de los poderes, hasta el control interorgánico o externo, es decir el control público que los poderes ejercen recíprocamente, se requiere de una revisión de los flujos de información, cuando esta es defectuosa, misma que se expresa en una falta de comunicación

Como es el caso del proceso de elaboración presentación y análisis de la cuenta pública, que requiere de una comunicación directa entre el legislativo y el ejecutivo, la cual esta sometida a un constante flujo de información, con el fin de permitir que ambos poderes interactúen, aunque, "...como resultado de los procesos de comunicación...pueden adoptar las formas de cooperación, competencia o conflicto".²

En este sentido el control interno (autocontrol o control administrativo por parte del ejecutivo) no es suficiente puesto que se presentan las siguientes circunstancias que implican un conflicto, al interior de la misma organización administrativa:

"El no ser suficientemente eficaz para prevenir o eliminar todas las desviaciones o irregularidades en razón de la 'solidaridad' que, a menudo, se manifiesta desde lo alto hacia la parte inferior de la jerarquía administrativa.

Por otra parte, los agentes de ejecución actúan normalmente por instrucciones de sus superiores con la intención de aplicar una política que también ha sido impuesta a los mismos superiores.

Finalmente, la autoridad investida del poder de decisión puede resolver en forma contraria a su propia opinión o al principio de legalidad, por razones de oportunidad administrativa o de conveniencia política"³.

Estas razones de tipo administrativo, justifican la necesidad del control externo, que se da entre el ejecutivo y el legislativo, la cual se expresa por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que no pertenece a la administración pública y su control es como ya se indicó de carácter político, legislativo y presupuestal.

² Arturo Lozano: *Notas introductorias al estudio de los sistemas de información para la administración*, p. 2

³ José Luis Vázquez Alfaro: *El control de la administración pública en México*, p. 9.

Otra forma de expresión de control externo es el llevado a cabo por órganos independientes dotados de facultad de supervisión y vigilancia en materia administrativa y financiera, que corresponde a las características propuestas por el Presidente de la República Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León de crear una Auditoría Superior de la Federación.

Este control administrativo en México se encuentra en evolución y se caracteriza en el plano jurídico por que la "Contaduría Mayor de Hacienda ha establecido relaciones de coordinación con la Secretaría de la Contraloría a fin de unificar los procedimientos, las reglas, los métodos y los sistemas de contabilidad y de auditoría de la administración. También ha sido necesario establecer reglas comunes sobre archivos contables, libros y documentos destinados a justificar los ingresos y los egresos públicos.(Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, artículo 3° párrafo VII).

Por otra parte, la Contaduría Mayor de Hacienda puede demandar a los auditores externos de las entidades públicas, las copias de los informes y de los dictámenes de las auditorías practicadas así como las aclaraciones que estime pertinentes. (Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, artículo 3°, párrafo VI)"⁴.

Sin embargo, la realidad demuestra que se requiere profundizar más en los flujos de información , entre el ejecutivo y el legislativo, puesto que en algunos casos la información es incompleta, insuficiente, poco oportuna y dificulta el cumplimiento del artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, como en el caso de la privatización de los bancos en 1995, ya que en las auditorías practicadas por la Cámara de Diputados, en los libros blancos se observó:

"En ... más de diez mil páginas de documentación reunidas en 19 tomos, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados encontró que los archivos están incompletos y que faltan los documentos más importantes para establecer la claridad del proceso"⁵.

⁴ José Luis Vázquez Alfaro: *El Con...*, p.309.

⁵ Vease Financiero, 6 de octubre de 1996, p. 63

Faltan otros informes de las valuaciones contables y económicas realizadas por las consultorías contratadas por el gobierno, para este fin.

Otro proceso de desincorporación fue Teléfonos de México, que en opinión del Partido de la Revolución Democrática, la empresa fue vendida al 25% de su valor real

En esta línea de análisis, "el Diputado Ramón Sosamontes argumentaba en diciembre de 1995, que al momento de que la empresa fue vendida, el gobierno la valuó en 8,500 millones de dólares, cuando en realidad debía haber sido 30,000 millones de dólares, puesto que había una emisión de 11 millones de acciones que cotizaban a 320 dólares cada una, las que fueron indebidamente rematadas, con financiamiento, a 80 centavos de dólar"⁶.

Como se puede observar, no sólo existen flujos de información inadecuados, puesto que además existe una inadecuada comunicación, la cual en teoría por ser una relación de división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, se debiera de dar en sentido horizontal, entendiéndose ésta como la relación, "... entre ... unidades del mismo nivel jerárquico ..." ⁷.

Cabe destacar que dicha relación no se presenta en el mismo sentido en las Secretarías de Estado en relación al control del gasto, al expresarse ésta entre las auditorías internas y las entidades del gasto, como una relación vertical ascendente (reportes) de niveles de menor a mayor jerarquía y vertical descendente (ordenamiento) de niveles de mayor a menor jerarquía.

Al respecto la Contaduría Mayor de Hacienda, actúa como control externo de información financiera, cuyos datos provienen del ejecutivo, la cual debe ser producto de una relación en sentido horizontal, puesto que la relación vertical ascendente (reportes) y la vertical descendente (ordenamientos) obedece a la forma de organización del ejecutivo, la Contaduría en sí misma no genera información financiera, pero si está inserta en un proceso de retroalimentación de la información producto de su análisis de la cuenta pública.

⁶ Véase Financiero, 6 de octubre de 1996, p 63.
Arturo Lozano: Not...p.4

En este sentido, se detectó en la cuenta pública de 1994, el hecho de que conforme al informe ejecutivo entregado el 26 de septiembre de 1996 por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, en un documento de más de 200 cuartillas, que de las auditorías practicadas al Procampo "hay diferencias entre los montos registrados por el área de contabilidad y sus informes de cheques expedidos . . ." ⁸ en general esto nos hace observar que la información captada, procesada y almacenada fue inadecuada, además de que la integración de los libros blancos no fue homogénea, producto de un flujo de información que no se da del todo en forma horizontal..

Entre otras cosas habrá de considerar el hecho de que quien genera la información e integra el "subsistema decisor" es el ejecutivo, entonces ¿qué hace el legislativo?, como ya se mencionó de la revisión y análisis de la cuenta pública de la Contaduría Mayor de Hacienda, genera información para preparar sus dictámenes y proyectos de decreto y esta es su tarea básica, por lo que debiera darse más a la tarea de revisar los vacíos jurídicos o insuficiencias jurídicas que existen en la ley, producto del análisis del ejercicio del gasto.

La importancia de un sistema de información en estos casos es relevante, ya que por medio de auditorías, se ratifican los hechos administrativos, y esto se fundamenta en base a juicios, como resultado de la información recabada, por ejemplo por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1994 en materia de auditoría, "en total se realizaron 552 auditorías, 52 de ellas por parte de despachos privados. Del total 300 (54.4%) fueron de tipo financiero; 101 (18.3%) de obras públicas; 75 (13.6%) especiales; 45 (8.2%) de legalidad; 26 (48%) de evaluación de programas y 5 (0.9%) de sistemas" ⁹.

De estas auditorías lo importante es que un sistema de información es efectivo en la medida que satisface las necesidades de la unidad administrativa o legislativa que requiera de información, independientemente de que se cuente con sistemas automatizados o no, puesto que el uso de tecnología en este caso no es nuestro principal problema sino el flujo de información del ejercicio del gasto entre el ejecutivo y el legislativo, así como el comportamiento de los sistemas administrativos jurídico, político, económico y social que actúan directamente sobre el gasto público.

⁸ Véase Financiero, 27 de septiembre de 1996, p. 34

⁹ Ibidem, p.34

En base a lo expuesto podemos concluir que, en general por Sistema de información debe entenderse que es, "...una integración altamente organizada de ingenios físicos e intelectuales, y interactuantes, cuyos principales atributos son : captar, identificar, seleccionar, clasificar, almacenar, procesar y proporcionar información en respuesta a las necesidades de la gestión administrativa . . . , dentro de los lineamientos que marca la oportunidad contextual y política"¹⁰.

Actualmente los sistemas de información, la informática y las Telecomunicaciones han evolucionado de tal manera que se cuenta con INTERNET, Comunicación Satelital y amplio desarrollo de la fibra óptica, como factores auxiliares a un sistema de información automatizado, en este mismo sentido, tanto el legislativo como el ejecutivo han desarrollado un amplio sistema de automatizado, como es el caso :

CILSEN : Es uno de los centros de información más importante del sector público, el cual se concibió como un centro de información parlamentaria, para servir ante todo al Senado, y que puede prestar servicios en el ámbito nacional e internacional.

COSEFF : "Capta y proporciona información oportuna , relevante y confiable a las áreas normativas responsables del control..., en las dependencias coordinadoras de sector y en las entidades, respecto del seguimiento, análisis y evaluación del gasto público. Identificar los avances y, en su caso, las desviaciones que ocurran durante la ejecución del presupuesto, respecto de las metas programadas y los montos asignados.

Contar con elementos de juicio para reprogramar o suspender los programas y/o proyectos cuyas metas previstas no puedan ser susceptibles de realización.

Proporcionar elementos para analizar intra e intersectorialmente el impacto económico y social de la ejecución del presupuesto.

¹⁰ Arturo Lozano No. 1 p.9

Servir de apoyo a las dependencias coordinadoras de sector y a las entidades coordinadas consolidando el manejo corresponsable del gasto público."¹¹

CONTRALORÍA: En cuanto a la Secretaría de la Contraloría esta ha desarrollado, los siguientes avances, en materia de informática:

"Sistemas de estadísticas globalizadas. Contiene datos generales que permiten obtener información estadística a nivel ejecutivo de las quejas y denuncias recibidas por órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal. También permite obtener información de las quejas, consultas, sugerencias, y reconocimientos captados por la SECOGEEF, con el objeto de que las autoridades tengan indicadores que les permita medir la eficiencia de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos. Tiene los siguientes objetivos específicos, obtener información oportuna sobre solicitudes de ciudadanos atendidos por las Dependencias del Gobierno Federal; mantener actualizado la base de datos de las estadísticas; y presentar la información a través de pantallas y reportes a nivel ejecutivo".¹²

Boletín de auditoría pública la SECOGEEF ha editado una serie de boletines y guías técnicas que establecen las normas y procedimientos para las auditorías y dependencias, entidades paraestatales y organismos descentralizados que son de aplicación obligatoria. El sistema de boletines permite a los usuarios consultar de manera inmediata, conforme a una clasificación temática el contenido de los mismos e imprimir cualquier parte de ellos. La automatización de esta información agiliza y simplifica la labor de los auditores públicos".¹³

Manual de auditoría pública. El sistema constituye una guía de estudio sobre temas de auditoría pública. Diseñada sobre la base de pantallas que va consultando el usuario de cada tema puede resolverse un cuestionario de autoevaluación, que indica si es necesario o no tomar un curso sobre el tema consultado. Se puede trabajar por tema o sobre el panorama general

En cuanto al programa de auditoría e informática se impulsó la aplicación del paquete de auditoría IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis), desarrollado por el instituto canadiense de auditores de cuentas. El sistema es único en su género y se orienta a facilitar ampliamente las labores de control y auditoría, de su diseño ha permitido el análisis de bases

¹¹ Diario Oficial de la Federación de 31-XII-76, En cita de José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el Control Interno en México*, p. 451.

¹² SECOGEEF: *Informe de labores*, p. p. 80.

¹³ *Ibidem*, p. 80

de datos elaboradas en diversos códigos como: Dbase, Lotus, ASCII entre otros, con lo cual se ha podido procesar grandes volúmenes de información y ampliar el alcance de las revisiones.¹⁴

La importancia de la informática en los procesos de control, es trascendental, pero no es suficiente si no se modifica la actitud de los recursos humanos.

Sin embargo, en lo concerniente a los "ingenios intelectuales", como son: el análisis y diseño de sistemas; técnicas de operación; modelos; estrategias administrativas, en el caso específico de los flujos de información entre el ejecutivo y el legislativo, en materia de gasto público, presentan la limitante de carácter jurídico, entre las que destacan.

"La... Contaduría Mayor no tiene facultades para revisar un proceso administrativo, como fue la venta de paraestatales... no tiene constitucionalmente poderes... para exigir esa documentación... Los archivos, la documentación las declaraciones patrimoniales y toda la información de la contraloría... ninguna dependencia tiene facultades para exigir... esa información que es secreta... y seguramente previa autorización del Presidente de la República, puede permitirle a algunos diputados que la conozcan...

(Por otra parte) los empleados del gobierno tienen la obligación de declarar los bienes que poseen, y esta es una de las actividades principales de la Contraloría de la Federación... desgraciadamente pocas personas saben que esas declaraciones no son públicas... La Ley, siguiendo la constitución, autoriza a los gobernantes a hacer... 'uso discrecional del presupuesto', no sólo es la base que permite a los altos empleados del Presidente usar discrecionalmente ese dinero, por desgracia es también una incitación para que funcionarios de órganos más alejados del presidente que tienen partidas secretas, hagan lo mismo"¹⁵.

Como se puede observar el flujo de la información desde su fundamento jurídico están altamente limitadas además de lo señalado en el capítulo tercero de esta tesina, por lo que se propone como tarea del congreso el que modifique esta situación en materia de información e informática, lo cual es requisito para el rediseño de un sistema de información, así como un sano flujo de la información entre los poderes.

¹⁴ SECOGIEF: Inp... p. 83

¹⁵ Véase Universal, 22 de octubre de 1996, p. 18.

Declaraciones Patrimoniales y control presupuestal

Entre los "objetivos primordiales (de la Secretaría de Contraloría) ha sido... establecer sistemas confiables de Fiscalización, Control y Evaluación del desempeño de la administración pública"¹⁶, por lo que una declaración patrimonial lleva a la vigilancia del funcionario y no del ejercicio del presupuesto, ya que éste puede eludir la Ley de diversas formas, pero no así si se exige el cumplimiento del presupuesto en base a la Ley. Así una modificación en su patrimonio que proceda de actos ilícitos, es en contra de la administración, y se da como un hecho consumado, por lo que es conveniente pensar en otras medidas preventivas más eficaces como es el control presupuestal, más estricto.

El control patrimonial de los servidores público, "permitió vigilar que el patrimonio de quienes prestan sus servicios en la administración pública federal, así como el de sus dependientes económicos evolucionará de una manera gradual y proporcional a los ingresos... en el desempeño de sus funciones"¹⁷.

La Secretaría de Contraloría en éste aspecto, desarrolla un control patrimonial totalmente automatizado, destacan las siguientes cifras en la administración de Carlos Salinas de Gortari se recibieron 1'120,865 declaraciones lo que representa un 83% más en comparación con las 612,791 recibidas durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, las sanciones en el caso inicial o de la anual consistió en la declaratoria del cese, dejando sin efecto su nombramiento en el caso de conclusión, inhabilitación por un año.¹⁸

Durante el último año del sexenio de Carlos Salinas de Gortari de gobierno se impusieron 16,401 sanciones a 15,300 servidores públicos.. 7,800 apercibimientos 2,207 amonestaciones, 1,971 suspensiones, 2,059 destituciones, 1,929 inhabilitaciones y al mes de agosto 435 sanciones económicas por un monto de 54'119 pesos.

En el número de sanciones impuestas fue superior en un 496.8% a las impuestas durante todo el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado".

¹⁶ Luis Vázquez Cano. *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*, p.9.

¹⁷ SECOGEP: *Informe de labores 1993-1994*, p. 31.

¹⁸ *Ibidem*, p. 32.

Por lo que se refiere al registro de servidores públicos sancionados se encuentra actualizado, lo que permitió emitir las constancias de no inhabilitación que son requisito indispensable para ser contratado por el Gobierno Federal.

Dicho registro recientemente a evolucionado de la siguiente manera de septiembre de 1995 a agosto de 1996 la Contraloría recibió 230,472 declaraciones de situación patrimonial, en sus modalidades de modificación patrimonial y conclusión del encargo.

En este mismo periodo se impusieron 8,817 sanciones a 8184 servidores públicos, de los cuales 971 fueron de carácter económico, que representan un monto de 266 millones 201 mil 344 pesos.

En este sentido se constituyeron 543 pliegos de responsabilidades que fueron remitidos para su calificación, por un monto de 12 millones 88 mil 258 pesos.

En este mismo orden de ideas y en el mismo periodo, se arrojó un total de 570 denuncias penales formuladas por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por supuestos delitos de servidores públicos.

El parque informático de Contraloría se incrementó durante el periodo de 1993 a 1994 de la siguiente forma, los terminales pasaron de 183 a 232, lo que da una variación porcentual del 26.8%; además en materia de software se adquirieron 997 licencias tales como graficadores, lenguajes de programación, hojas electrónicas de cálculo, diagramadores, manejadores de base de datos, procesadores de texto, contabilidad, utilerías y servicios de red entre otros¹⁹. Se adquirió un equipo de digitalización de imágenes y texto, para grabar en discos, para grabación en discos ópticos que se agregó a los dos existentes.

A pesar de estas cifras las irregularidades en la cuenta pública, se manifestaron de diversas formas, por lo que a manera de ejemplificar, observamos que, durante 1995 ante la

¹⁹ SECOGEF: *Informe de labores, 1993-1994*, p. p. 80-81.

revisión de la Cuenta Pública de 1993 a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda se presentaron problemas de flujo de información, falta de documentos comprobatorios del gasto, deficiente control de facturación por venta de bienes y servicios en diversas empresas paraestatales, entre ellas Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, además se detectó pagos excesivos en contratos de obra en entidades públicas. En este informe se observó en diversos proyectos de energía, carreteras, unidades hospitalarias, presas y obras urbanas del Distrito Federal costos improprios y excesivos, ilegalidades en la adjudicación de obras públicas, también se detectó que en la venta de paraestatales se cometieron irregularidades, como la posible venta por debajo del valor, (En el caso de avalúos a bienes muebles e inmuebles) o que no hubo licitaciones para su transacciones y en la revisión de información no se localizan documentos, para determinar si el proceso se realizó con apego a la Ley, faltan actas de recepción de ofertas, actas constitutivas de las empresas que se le asignaron las ventas.

Como se puede determinar conforme a las observaciones a la Cuenta Pública, la administración pública presenta problemas desde el registro original en lo referente a documentos tales como facturas, contratos, actas de recepción de ofertas entre otras, asimismo en este rubro es posible concluir que la introducción de otros datos a los sistemas de información como son Leyes es altamente deficiente el flujo de información al señalarse ilegalidades en la adjudicación de obras públicas, incapacidad para determinar si el proceso de ventas si se realizó con apego a la Ley.

Lo cierto es que en lo referente a la información del ejercicio del presupuesto de la administración pública, se puede establecer que se encuentra mal almacenada, no se posibilitó consultas posteriores, faltan documentos en papel microfilm y archivos en sistemas automatizados; por lo tanto la recuperación de la información que es recobrar datos desde los archivos en forma manual hasta, el uso de sistemas automatizados conectados en red, no es posible ante un defectuoso almacenamiento, por último la reproducción no se facilita puesto que no es probable copiar o duplicar datos que no se localizan o no fueron guardados correctamente.

Esta tendencia se repitió en la Cuenta Pública de 1994 del D.D.F., en la que se observó deficiencias, incumplimientos y discrepancias en materia de obra pública, adquisiciones y flujo

de información, no se cuantificaron metas, se careció de información detallada, conforme a la conclusión de la Contaduría Mayor de hacienda de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, el gobierno mexicano cuenta con el Centro de Informática Legislativo de la República (CILSEN), y el Programa Nacional de Desarrollo Informático dado a conocer el 12 de abril de 1996, destacando el objetivo general de *Desarrollar infraestructura de redes de datos*, puesto que esto modificaría en un futuro los tipos de control, así por ejemplo tanto la Secretaría de Contraloría como la Contaduría Mayor de Hacienda, podrían realizar un control preventivo concurrente y coincidente, durante toda la gestión administrativa, y no dejar a dicha Contaduría, con un control conclusivo que sólo es de verificación, lo cual reduciría los problemas de flujo de información antes señalados.

Esto empobrece el análisis de la información, ya que por ejemplo en 1995 la Contaduría Mayor de Hacienda, "detectó importantes diferencias entre lo reportado como amortización de deuda interna en la cuenta pública y lo registrado por la Tesorería de la Federación en los montos ejercidos desde 1994; . . . En el caso de la inversión de los proyectos de infraestructura carretera no se hicieron los estudios previos, ni las modificaciones por incrementos en costos. El documento . . . señala que se observaron deficiencias de control . . . contable, como registros extemporáneos"²⁰, esto reduce la capacidad de análisis en materia presupuestal y cumplimiento de las leyes en esta materia, y provoca un divorcio entre la información analizada y la realidad.

De esta manera se desperdician los atributos de la información, los cuales en términos generales se caracterizan por :

Información Suficiente. el Sistema de información debe contar "con todos los datos necesarios y sólo los necesarios", en este sentido, En este vicio se encontró el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la cual entregó al Congreso varios miles de expedientes, que no permitió esclarecer en forma definitiva el desvío de 209,041 millones de pesos (aproximadamente 30 mil millones de dólares, que es una quinta parte de la deuda externa), lo cual implica que la información no está bien clasificada, el costo de la auditoría fue superior al millón de pesos.

Información "no contaminada", que es captar, procesar y almacenar datos acercándose a las necesidades reales de la información, son los "filtros" que seleccionan y suprimen la información, (la falta de información o demasía de ésta, no permite maximizar el aprovechamiento de los datos sobre el hecho o los hechos). el Exdiputado Federal, Pablo Gómez señala en su libro "Los Gastos Secretos del Presidente", en cuanto al análisis del ramo 23 de la cuenta pública "... la inmensa mayoría de los archivos no son públicos. Habría que partir de la publicación de los presupuestos de egresos, pues la información contable no está al alcance de personas ajenas al gobierno. Cuánta falta hace una ley que abra los archivos y, al mismo tiempo, los proteja"²¹, no se puede aspirar a tener información suficiente, si no se tiene acceso a la misma, dificultando al Congreso, determinar responsabilidades administrativa, política y social, en este sentido.

Información Confiable, que se refiere básicamente a la verdad y exactitud de los datos, sin embargo en la relación ejecutivo-legislativo, en diversas ocasiones al no ser confiable la información, el legislativo crea comisiones como el caso de la Comisión CONASUPO, para realizar investigaciones por su cuenta, la cual crea una duplicación de actividades, aunque no de funciones, de lo contrario si no se realiza esta investigación no se profundiza en los hechos. En este sentido la "Comisión de la Contaduría Mayor de Hacienda. En la revisión anual de la Cuenta pública de 1994 . . . se documentaron tres mil ochenta y nueve irregularidades y desviaciones en el manejo del presupuesto de egresos de la Federación. . . tan sólo en el rubro de obras públicas existe un faltante de 400 millones de pesos y que desde 1992 no se registró el ingreso a las áreas públicas de mil 344 millones de pesos derivados de la venta de Teléfonos de México"²², en general se observó que las irregularidades fueron 3 veces más a las detectadas en 1993, y los 400 millones de pesos del rubro de obra pública es alrededor de cinco veces mayor a los 60 millones de pesos del año 1993.

Oportunidad de la información, se refiere a que la información se proporcionada puntualmente para poder aprovecharla, cuanto a proporcionar la información en forma oportuna, se prevé en el artículo 74, fracción IV de la Carta Magna y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, aquí lo criticable es que como resultado, la cuenta

²⁰ Véase Financiero, 27 de septiembre de 1996, p.34.

²¹ Pablo Gómez: Los gastos secretos del Presidente. 15.

²² Véase Financiero, 6 de octubre de 1996, p.61.

pública termina de analizarse. "un año nueve meses después de cerrado el ejercicio fiscal correspondiente a la Cuenta Pública que se informa", lo que implica, extemporaneidad en la presentación de resultados y falta de oportunidad (como se señaló detalladamente en el Capítulo 3), esto requeriría una modificación a la ley existente como se indicó en el Capítulo 2.

Información útil, actualizada, para que la información sea útil. debe subsanarse en cuanto a tiempos tanto tiempo entre el análisis de la cuenta pública, para lo cual se debe entender que existe una tarea compatible entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la SECODAM, para lo cual se deben eliminar barreras en los flujos de la información, para que conjuntamente emitan criterios en la captación y difusión de la información (Conforme al artículo 3º párrafo VI y VII de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

La información es confiable en cuanto está actualizada, esto es, apegada a la realidad y tener claro con que frecuencia se actualizará la misma, y ante todo tener muy claro el periodo de vigencia, en la medida que deja de ser cercana la realidad.

Actualmente la administración pública cuenta con un marco de referencia que es *Programa Nacional de Desarrollo Informático*, elaborado conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dado a conocer el 12 de abril de 1996, por el presidente de Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) , Carlos M. Jarque, este plan se resume en seis objetivos generales que a continuación se indican:

- 1) Promover el uso y mayor aprovechamiento de la informática en los sectores público privado y social;
- 2) Impulsar la formación de recursos humanos en informática;
- 3) Estimular la investigación científica y tecnológica en informática;
- 4) Fortalecer la infraestructura y el desarrollo de la industria informática nacional;
- 5) Desarrollar infraestructura de redes de datos;
- 6) Consolidar instancias de coordinación y establecer disposiciones jurídicas adecuadas para la actividad informática.

Sin embargo, el mismo presidente del INEGI señaló entre los problemas de carácter financiero y de distribución de este recurso a nivel geográfico y administrativo el hecho de que, actualmente se destina a este sector una cantidad menor al 0.05% del producto interno bruto, lo cual requiere se incremente un 400%, para estar al nivel de países desarrollados. En

el caso del sector público de la totalidad de su gasto en informática 57% corresponde a empresas paraestatales, 28% a Secretarías de estado y 15% gobiernos estatales y municipales. por lo que respecta a la demanda de bienes y servicios relacionados con la informática 70% de las compras corresponden al sector privado.

Esta situación contrasta con la necesidad de que nuestro país, debe prepararse en este terreno sobre todo por los constantes cambios a que esta sometida está tecnología, el uso de redes y del INTERNET, en un futuro inmediato acortarán distancias, reducirá tiempos de resolución de problemas administrativos, y naturalmente reafirmará los procesos de control, la información será digital en su mayoría, para lo cual se requiere modificar la infraestructura en comunicaciones puesto que para usar esta tecnología se requiere de fibra óptica, que permita viajar la información, por un gran ancho de banda que supera a las comunicaciones actuales, que no tienen el ancho de banda suficiente para sus aplicaciones.

5.2 Información e informática en la Administración Pública.

Rediseñar los sistemas de información en la Administración pública, es plantear la posibilidad de redefinir antiguos diseños, para lo cual se requiere de políticas de modernización, que superen desde el punto de vista técnico y administrativo, los vicios que existen en los flujos de información, tendiendo a superar el fenómeno del "ruido", en el proceso de comunicación para permitir una retroalimentación más sana en beneficio del gobierno y la sociedad.

Las políticas de modernización en la administración pública, están expresadas como ya se menciona en el Programa de Desarrollo Informático conforme a los principios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyo fundamento jurídico es la Ley de Planeación dicho programa tiene un carácter obligatorio para las dependencias de la Administración Pública, y su propósito es fomentar el uso y desarrollo de tecnologías de la información.

En el caso de México, el programa reconoce que "...existen deficiencias en cuanto a la infraestructura nacional, que han provocado ineficiencias en los procesos de adopción y aprovechamiento de la informática.

(A pesar de esto)...en el sector público es notable el aumento de inversión en tecnologías de la información. El rezago que existía ha permitido además, que las inversiones recientes se traduzcan en un parque instalado relativamente más moderno que el de los otros países; sin embargo la informática no se está explotando adecuadamente²³

También en redes de datos, existe un rezago en infraestructura, frente a la demanda del servicio de transmisión y acceso de información, motivado por las constantes innovaciones en las telecomunicaciones.

En general México debe superar deficiencias tales como:

En México en el mercado de informática en materia de consumo, representó 29.8% o del mercado latinoamericano, 1.7% en relación a E.U., y 0.8% del Mundial.

La Producción de programas nacionales para computadoras es sólo del 1.06% del total del mercado nacional.

El mercado informático representó 0.78% del PIB en 1992, 0.78% en 1993, el 0.88% en 1994.

Frente a esta situación el Programa de Informática propone contar con mecanismos de coordinación entre las dependencias que cuentan con atribuciones en la materia, que permitan una estrategia general.

Por otra parte se plantea, "...Aprovechar la informática no solo consiste en adquirir computadoras de nueva tecnología, sino en lograr una asimilación y su dominio en los procesos, productivos, administrativos y toma de decisiones. Aunque el uso de esta tecnología ha aumentado paulatinamente, estamos lejos de haber llegado a su óptimo aprovechamiento"²⁴.

Para evitar esta tendencia se han creado comités institucionales, para apoyar el desarrollo informático, como en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes entre otras.

²³ Poder Ejecutivo Federal: Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Programa de desarrollo Informático.p.8.

En cuanto a la estrategia tecnológica desde 1991, se hace uso de redes locales y paquetería estandarizada, lo cual ha favorecido cambios en las organizaciones y descentralización de actividades.

Sin embargo, la disponibilidad de bases de datos institucionales es incipiente. En 1995 de 215 bases de datos comunicadas por 31 instituciones, sólo 11 brindan acceso al público.

Cabe destacar de este programa la tendencia a fomentar el desarrollo de sistemas interinstitucionales, agilizar trámites en proceso relativos al intercambio de información entre dependencias, que favorecen los flujos de información.

Además entre las metas prioritarias del programa en materia de control se observa que "Para 1997 estará funcionando un sistema en red para publicación de bases de licitación, inscripción de ofertar, publicación de resultados y seguimiento de adjudicaciones, donde se registrarán todas las licitaciones públicas para la adquisición de bienes y servicios en la Administración Pública"²⁵.

Impulso de las redes de datos

El Programa de Desarrollo Informático señala que, "los avances en las telecomunicaciones que posibilitaron la conexión entre computadoras han potenciado, en forma inimaginable, los beneficios de la informática al permitir el flujo de información entre millones de computadoras en todos los rincones del mundo"²⁶ dicho Programa está relacionado con el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transporte 1995-2000 en lo correspondiente a Redes de Informática y Carreteras de información (Interconexión de redes de Computadoras), para lo cual conjuntamente definen las estrategias para desarrollar la infraestructura de redes.

En este marco ante el rezago en infraestructura, se espera atenuarlo con la entrada de nuevos oferentes, en base a la Ley Federal de Telecomunicaciones (publicada en junio de 1995), en la cual se promueve el desarrollo del sector, por medio de la concesión de redes públicas de transmisión de datos, que garanticen la interconexión entre redes, incluso algunas

²⁴ Poder Ejecutivo Federal: Pla..., p.29.

²⁵ Ibidem, p.40.

ya están en operación como: Telecomunicaciones de México (red Telepac X .25) con cobertura nacional y los servicios satelitales; Iusanet, Cecoban, Optel, Intersys y Telnor, además de Teléfonos de México (Telmex).

Ante las deficiencias en infraestructura pública han proliferado las redes privadas, actualmente existen 295 redes privadas, de empresas usuarias de banda satelital.

Frente a esta situación el programa propone líneas de acción: que es infraestructura, normas y estándares; redes para el sector público; y redes académicas.

En este marco compete a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en cuanto a su ámbito de acción, el desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, entre otras secretarías que les compete otras líneas de acción.

Finalmente en el capítulo cuatro el programa considera a la SHCP y a la SECODAM entre las dependencias con atribuciones vinculadas a la informática, en aspectos de control del gasto y desarrollo administrativo cuyas características son:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ...regula los aspectos relativos a estímulos fiscales y al control y evaluación del gasto público federal.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,... corresponde el desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal y la emisión de la normatividad de adquisiciones, que regula el consumo informático gubernamental"²⁷.

Además la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Información Estadística y Geográfica y su reglamento y el reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacen responsable de normar y coordinar la actividad de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

²⁶ Poder Ejecutivo Federal: Pla...p.85

²⁷Ibidem. p. 85.

En esta línea para que las acciones no se realicen en forma dispersa, se han creado mecanismos de coordinación de los responsables de la Informática en lo que respecta la Administración Pública se caracteriza por :

En 1970 existía un cuerpo colegiado, integrado por los directores de informática, conocido como Comité Técnico Consultivo de Unidades de Sistematización de Datos del Sector Pública Federal.

En 1977 al citado comité cambio a el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática de la Administración Pública Federal.

Finalmente para julio de 1993 se renueva el Comité bajo el nombre de Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública (CAIAP), con la participación de varias secretarías y algunas entidades públicas.

A nivel estatal y municipal está el Comité de Informática para la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM) constituido desde 1978, y vigente a la fecha (1996).

Además en julio de 1993 se creó el Grupo Consultivo de Política Informática, integrado por 30 personas que actúan como órgano de consulta del INEGI.

En el ámbito jurídico-administrativo existen diversas disposiciones, que directa o indirectamente, rigen la informática, de las cuales destacan: la Ley Federal de Derechos de Autor; Ley de Información Estadística y Geografía; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Decreto de Creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; Ley de Protección de la Propiedad Industrial; y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

"Asimismo, existen algunas vacíos de legislación. En particular en cuanto al uso y acceso a la información. Si bien es necesaria la información en los ámbitos electoral, fiscal, de seguridad pública y de seguridad social, e incluso para fines financieros y comerciales, es preciso asegurar el respeto de los derechos de individuos, así como reglamentar la comercialización de datos personales, que ya ha comenzado ha hacerse evidente en el país.

Paralelamente, es indispensable garantizar la seguridad de la información de los sectores público y privado que se transmite por medio de redes²⁸.

En general para dar seguimiento al programa, se creará una Comisión de Seguimiento, integrada por varias secretarías entre las que están las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otras, además del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el INEGI, así como representante de los Poderes Legislativo y Judicial.

En resumen, el Programa de Desarrollo Informático, destaca, que la Ley de Planeación, tiene un carácter obligatorio para las Dependencias de la Administración Pública. En materia de control existe un avance ante la creación de un sistema en red, para publicación de bases de licitación, que funcionará en el año de 1997.. Para enfrentar el rezago en materia de informática se publicó en el año de 1995 la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Entre otras cosas, destaca, S.H.C.P. y SECODAM entre las Dependencias con atribuciones vinculadas a la informática. En el ámbito jurídico administrativo se observa entre las disposiciones que directa o indirectamente rige la informática en México son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Finalmente para efectos de este trabajo, en el citado programa se reconocen dos hechos importantes, uno es el rezago a que se enfrenta el país en materia de redes, además se señala, que para aprovechar la informática no basta adquirir computadoras de nuevas tecnologías, sino que se requiere una asimilación y dominio en los procesos productivos, administrativos y toma de decisiones. El otro aspecto es que reconoce la existencia de lagunas legales, en cuanto al uso y acceso a la información.

Sin embargo el uso y acceso de información, presenta una laguna legal en el programa, puesto que únicamente se menciona el hecho, pero no se indica en forma clara y específica, como se enfrentará el problema de flujo de información entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Entre las lagunas en derecho, en cuanto al uso y acceso a la información y en materia de control presupuestario, que abarque las dos etapas de ejecución del presupuesto; las cuales

²⁸ Poder Ejecutivo Federal: Pl..., p.97.

son la autorización de su ejercicio y aprobación de la cuenta pública, presentada al final del ejercicio presupuestario, dicho control es propio del control externo o legislativo el cual para llevar a cabo su tarea requiere de información del ejecutivo, con el fin de lograr un adecuado control.

Básicamente la Secretaría de la Contraloría, se caracteriza por ser "... un órgano de la administración centralizada que tiene como misión el ejercicio de las funciones de regulación, vigilancia, inspección y evaluación de la actividad administrativa. Este órgano cumple, al mismo tiempo un papel disciplinario en lo que concierne a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos"²⁹

En el plano jurídico falta dotar a la Contaduría Mayor de Hacienda de facultades, para que pueda revisar el proceso administrativo, con el fin de tener acceso a la información de la Contraloría, lo cual es necesario para rediseñar los sistemas de información y los flujos de información entre los poderes ejecutivo y legislativo.

"En otro orden ..., existen en el derecho comparado una serie de instituciones de control de la administración que aún no han hecho su aparición en el derecho mexicano: tal es el caso, por ejemplo, de los órganos protección de las informaciones personales que con objeto de un tratamiento informatizado (como la Comisión Nacional de Informática y libertades que existe en Francia); tampoco existen mecanismos de acceso a los documentos administrativos (como la instancia ante la Comisión Nacional de Acceso a los Documentos Administrativos, que existe en Francia)".³⁰

En general, permitir que la información fluya en base a fundamentos jurídicos, que permitan su aplicación, deberá considerar reducir el "ruido", en el proceso de comunicación entre estos poderes, con el fin de dar a la información un sentido horizontal entre poderes, propio de la división de poderes y aprovechar los atributos de la información, como es que sea suficiente, no contaminada, confiable, oportuna, útil y actualizada, entre otros aspectos, señaladas en el capítulo dos y tres.

²⁹ José Luis Vázquez Alfaro, *El control de la Administración Pública en México*, p.135.

³⁰ *Ibidem.*, p.135.

Conclusión General: Permitir que los atributos de la información, como son la oportunidad, suficiencia, confiabilidad y utilidad, puedan estar inmersos en los flujos de información existentes en materia de Presupuesto y Cuenta Pública en sean replanteados para reducir el ruido, lograría una mejor comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que traería como efecto un mejor control administrativo y control Legislativo, al darse una retroalimentación más directa y sana entre ambos poderes..

Por lo tanto modificar los flujos de información existentes en materia de gasto público, implica realizar cambios a la Ley como por ejemplo la ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, que permita conceptualizar a la información como un elemento de análisis oportuno, sin caer en los controles excesivos, que terminen obstaculizando la toma de decisiones en esta materia, por lo que se debe ser muy claro en aspectos de uso y acceso a la información, cuyo objetivo debe ser ampliar los niveles de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, permitiendo fluir en forma más directa la información, pero protegiéndola al mismo tiempo, de factores externos, que afectan el uso del presupuesto en su momento.

En este sentido conforme al amplio marco jurídico que enmarca las principales funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda, las cuales tienen a su cargo la vigilancia del gasto público y la revisión de la Cuenta Pública respectivamente. Se observa la inexistencia de duplicidad de funciones, más bien tienen funciones complementarias y se diferencian básicamente por su denominación, objetivo y funciones.

En esta dinámica se observa que las reglas formales (Leyes y Reglamentos) llegan a ser superadas constantemente, por los aspectos informales, como son el enriquecimiento ilícito, el soborno y la corrupción, de ahí la importancia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para enfrentar el problema de mantener la administración dentro de la legalidad, cuyo fin es evitar los citados abusos.

En general varios aspectos son los que requirieran modificaciones en el plano jurídico y estos son en el flujo de información que se da entre la presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Aprobación de la Cuenta Pública, y sobre todo en lo referente al uso y acceso a la información

Existe una tendencia contradictoria entre la informática y los flujos de información, formales en materia de Presupuesto y Gasto Público, ya que la informática, puede procesar la información casi en forma instantánea y transmitirla de un lugar a otro con la misma facilidad, sin embargo esto no se refleja en el marco jurídico de la Cuenta Pública puesto que por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, realiza una revisión un año nueve meses después de la misma, sin embargo la parte técnica puede posibilitar una revisión, incluso concomitante, que por lo menos para efectos de análisis de presupuesto, es sólo tener acceso a la información que genera el Ejecutivo, con el fin de mejorar el control legislativo producto de un mejor estudio del Presupuesto y del Gasto Público.

Dentro de este esquema a continuación se presentarán las conclusiones por capítulo.

En el capítulo I se concluye uno de los objetivos principales de la Controlaría, es evitar que los intereses personales de los funcionarios públicos se antepongan a los intereses del Estado para lo cual se han establecido sistemas de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública, en base a un marco jurídico, el cual enmarca las responsabilidades y funciones a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, encargada de llevar a cabo dicha tarea.

Este objetivo señalado es producto de la evolución del Estado Mexicano y de las formas de control durante los siglos XIX y XX, que han requerido adecuarse al momento histórico por el que ha atravesado el estado, de hecho siempre ha existido y seguirá existiendo, en la relación gobierno-sociedad la necesidad de normas que regulen las acciones administrativas, cuyo fin es evitar o dirimir desaveniencias en materia de control, producto de la relación gobierno-sociedad, vía el derecho.

En términos generales, y en cualquier etapa que se analice del control administrativos en México no se podrá negar la existencia del control legislativo de hecho, la presencia de un marco jurídico que regula el control siempre ha existido, aunque, se critique la funcionalidad o

disfuncionalidad de la Administración Pública en relación con una realidad dinámica y cambiante, lo cual impulsa a modificar el derecho, replantear lagunas jurídicas, con el fin de fortalecer la vigencia del Estado de derecho, al cual no es ajeno las diferentes formas de control (administrativo, jurídico y judicial).

Ante tal dinámica en las últimas décadas ha surgido el fenómeno de la Informática, como apoyo al desarrollo de diversas áreas del conocimiento humano entre ellas, la administración, siendo un elemento de auxilio en los procesos de control, cuyo antecedente inmediato en México es el Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF), sin embargo a la fecha en esta materia queda mucho por avanzar, sobre todo en lo relacionado con el uso y acceso a la información, para lo cual se requerirá grandes cambios jurídicos en la Ley de Información Estadística y Geografía, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal entre otras.

Por otra parte, recientemente en diciembre de 1996, se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta, relativo a reportar inversiones en "paraísos fiscales", por lo que es probable que grandes montos de dinero de evasores o sacadólares que incluye dinero mal habido de funcionarios deshonestos sea transferido a otros países no considerados en dicha reforma, anulando la acción de la Ley. Este "dinero electrónico" que permite grandes transferencias de capital y que es una manifestación negativa, solo podrá contrarrestarse mediante una regulación adecuada, que evite estos movimientos masivos de capital, que tienden a debilitar al Estado.

En particular se concluye en el capítulo II que los funcionarios públicos, encargados de realizar la función pública, tienen la obligación de apegarse a la Ley, puesto que sus acciones llegan a ser identificadas con la voluntad del gobierno y en el caso de la corrupción generan una crisis de credibilidad de la sociedad hacia el Estado, de ahí la importancia de una de las funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que es observar la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el fin de combatir la corrupción.

Finalmente, en cuanto a los artículos 110° y 114° Constitucionales que hablan del juicio político, mismo que inicia con un plazo máximo de un año después a la conclusión de funciones del funcionario, presenta el problema de que por ejemplo ante el manejo inadecuado de recursos, la Contaduría Mayor de Hacienda aprueba la Cuenta Pública presenta un año nueve meses después de cerrado el ejercicio fiscal correspondiente al que se informa, es decir existe un desfazamiento

que beneficia al infractor, lo cual hace inaplicable o dificulta la aplicación del artículo 114° Constitucional, a no ser que la demanda provenga del mismo Ejecutivo, quien cuenta con la información suficiente para superar esta limitación de tiempo.

En base a lo anterior que nos sirve de ejemplo, observamos, que la Contaduría Mayor de Hacienda no interviene en actos de revisión durante el ejercicio del gasto, lo cual en materia de informática, implica falta de oportunidad limitando al Congreso y a la Cámara de Diputados, para actuar en asuntos que transgreden la Ley, en materia de presupuesto, gasto y procesos administrativos, por lo que es necesario plantear una modificación a la Ley, que superen esta situación sin lesionar la división de poderes.

En el capítulo III se concluye que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en relación a la Contaduría Mayor de Hacienda, no presenta duplicidad de funciones, puesto que la primera se encarga del control administrativo y la otra del control jurídico, además de sus diferencias de denominación, objetivos y funciones, de hecho atendiendo las formas de control sus acciones presentan complementariedad.

En este Marco destaca el proceso de revisión y aprobación de la Cuenta Pública, la cual se caracteriza por ser extemporánea en cuanto a resultados y falta de oportunidad, lo cual afecta directamente una de las características de la información que es la oportunidad, además si consideramos que el cambio de integrantes de la Cámara de Diputados es cada tres años, da como resultado una falta de conocimiento y profundidad en el análisis de la Cuenta Pública, pues como se puede observar que el grupo Legislativo que aprueba determinado período presupuestal, no necesariamente es el que autorizará la Cuenta Pública respectiva.

En el caso de que la Cámara de Diputados autorizará la iniciativa presidencial de crear una Auditoría Superior de la Federación, esta tendría las ventajas, presentar informes parciales reduciendo los plazos de presentación de la Cuenta Pública y podría fincar responsabilidades por mal manejo de recursos públicos, tal órgano tendría autonomía técnica y funcional.

Conclusiones del capítulo IV. El proceso de elaboración del presupuesto, el control del presupuesto y los procesos de elaboración de la Cuenta Pública, revisión y autorización, cuenta con un amplio marco jurídico que regulan dichos procesos y controles mismos que enmarcan el aspecto formal de los flujos de información en materia de presupuesto y gasto público.

Sin embargo el hecho de que el presupuesto, se sujete a debate en la segunda quincena del mes de diciembre, provoca que en un tiempo limitado, que es menor a quince días, se analice este documento, lo cual es ilógico, y ni con el auxilio de la informática se puede resolver un problema de tan escaso tiempo, para aprobar el presupuesto, por lo que se requiere ampliar este tiempo, para una adecuada toma de decisiones, producto del análisis del presupuesto, por parte de la Cámara de Diputados.

Es necesario exigir a dependencias y entidades la técnica presupuestal, vincular el presupuesto a objetivos y metas, puesto que es práctica común que cada unidad administrativa al presentar su proyecto presupuestal, haga sus estimaciones en base al presupuesto anterior, elevándolo en una parte porcentual el mismo, con el fin de que al ser revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ante probables reducciones, sea autorizado en la cantidad esperada, cosa que impide un adecuado análisis del presupuesto, apegado a metas y programas.

Conclusiones Capítulo V. Considerar el rediseño de los sistemas de información en la Administración Pública, es replantear la funcionalidad de los atributos de la información, resaltando los procesos en la toma de decisiones, relacionados con el control administrativo y fortaleciendo el control Legislativo, además de permitir un mejor control presupuestal y una mejor planeación, producto de una reducción de la incertidumbre y mejora de los procesos de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, esto incrementaría la posibilidad de hacer cumplir normas, evitaría dispendios, regularía gastos, mejoraría los controles de estos.

Básicamente el incremento del control, obedece al crecimiento del aparato administrativo y de sus funciones, así como a la crisis fiscal por la cual atraviesa el Estado. Este tiende al equilibrio presupuestal, ante la necesidad de racionalizar el gasto público frente a una deuda externa difícil de controlar, mientras que en el plano político, ante una crisis de credibilidad de la sociedad hacia el gobierno, el control se manifiesta como un combate a la corrupción por parte de las autoridades gubernamentales.

En cuanto a la declaración patrimonial que tiene por objeto prevenir el enriquecimiento inexplicable, debiera de observarse que este es un efecto del mal uso o desviación de recursos del presupuesto, debido a un control insuficiente que en realidad es la verdadera causa de estos hechos de ahí la importancia de impulsar los atributos de la información relacionando esta

fiscalización con la fiscalización realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cobro de impuestos entre otras cosas.

La existencia de ruido en el flujo de información no permite aprovechar los atributos de la misma, cuyo principal causante es la corrupción, sin embargo el avance tecnológico en materia de información poco a poco reduce dicha tendencia como es el caso del Sistema de Compras Gubernamentales a cargo de la Secretaría de Contraloría a través de INTERNET, para que proveedores y prestadores de servicios puedan consultar convocatorias y bases de licitación de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo cual da transparencia y permite en parte un flujo sano de información.

Bibliográficas

Adam Adam Alfredo y Guillermo, Becerril Lozada, *La fiscalización en México*, México, 1986, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, p.250.

Ai Camp Roderic, *La política en México: México*, México, 1995, Editorial Siglo XXI, p. 254.

Antiga Nedelia y Guillermo Tenorio, *Guía para elaborar diseños de investigación científica*: México, 1994, Editado por Universidad Nacional Autónoma de México, p.84.

Armenta Calderón Gonzalo, recopilador, *Programa de Responsabilidades de los servidores públicos, (modulo 7 Medios de defensa de los servidores públicos)*, México, 1994, Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, p.57.

Derrien Yann, *Técnicas de la Auditoría Informática*: México, 1995, Editorial Alfaomega Marcombo, p.230.

Fuentes Rubio Ignacio, recopilador, *Programa de Responsabilidades de los servidores públicos, (modulo 2 Responsabilidad penal de los servidores públicos)*, México, 1994, Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, p.125.

Gatees Bill, *Camino al Futuro*, México, 1995, Editorial Mc Graw, p. 279.

Gómez Pablo, *Los gastos secretos del presidente*, México 1996, Editorial Grijalbo, p.218

Hernández Camargo Emiliano, *Informática jurídica y legislativa en México*, México, 1995, Editado por la biblioteca de temas jurídicos

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Código ético de conducta de los servidores públicos*, Editorial UNAM, p298.

Instituto Nacional de Administración Pública, Programa de *Responsabilidades de los servidores públicos, (modulo 1 Principios Constitucionales del servicio público)*, México, 1994, Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, p.29.

Instituto Nacional de Administración Pública, *Programa de Responsabilidades de los servidores públicos, (modulo 5 Responsabilidad de las autoridades en el juicio de amparo)*, México, 1994 Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, p.125.

Lanz Cárdenas José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, 1987, Editorial Fondo de Cultura Económica, p.583.

Lozano Arturo, *Notas Introdutorias al estudio de los sistemas de información para la administración*, México 1981, Editado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, p.61.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, Programa de Desarrollo Informático*, México 1996.

Núñez Jiménez Arturo y Otros, *Resumen de una visión de la modernización de México*, México, 1994, Editorial Fondo de Cultura Económica, p.938.

Ortiz Gea Ma. del Pilar, recopiladora, Programa de *Responsabilidades de los servidores públicos, (modulo 6 Responsabilidad laboral de los funcionarios públicos)*, México, 1994, Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, p.94

Riding Alan, *Vecinos distantes un retrato de los mexicanos*, México, 1985, Editorial Joaquín Mortiz, Planeta, p.451.

Sanders Donald H. , *Computación en las ciencias administrativas*, México, 1978, MC. Graw-Hill, p. 344.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Informe de labores 1993-1994*, México, 1995, Editado por la SECOGEF, p.80.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Reglamento Interno*: México, 1993, Editado por la SECOGEF, p.41.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *SECOGEF Antecedentes y Acciones*., México. 1991, Editado por la SECOGEF, p. 50.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *COSEFF Control y Seguimiento Físico Financiero*. México, Editorial S.P.P., p.18

Vázquez Alfaro José Luis, *El control de la administración pública en México*, México 1996, Editorial UNAM, p 341.

Vázquez Arroyo Francisco, *Presupuesto por programas para el sector público en México*, México, 1982, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, p.325.

Vázquez Cano Luis, *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*, México, 1994, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994, p.198.

Hemerográficas

Cárdenas Rogelio, *El Financiero*, seguimiento mensual de julio de 1995 a febrero de 1996.

Early Ortiz Francisco, *El Universal*, seguimiento mensual de julio de 1995 a febrero de 1996.

Gutiérrez R. Luis, *Uno Más Uno*, seguimiento mensual de julio de 1995 a febrero de 1996.

Frank Goodnow, "*Política y administración funciones primarias del Estado*", en revista del 25 Aniversario del INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), México, 1980, Editado por el INAP. p.p. 237-247.

Junco Alejandro, *Reforma*, seguimiento mensual de julio de 1995 a febrero de 1996.

Payan Vélver Carlos, *Jornada*, seguimiento mensual de julio de 1995 a febrero de 1996.

Abrogación: La anulación o revocación de lo que por ley o privilegio se halla establecido. La abrogación de la ley se diferencia de la derogación, en que aquélla consiste en la abolición o anulación total de la ley, y ésta en la abolición o anulación de solo una parte de ella. (Poder Legislativo: 1021 *Términos Parlamentarios y Políticos*, sin pie de imprenta).citado por Emiliano Hernández Camargo: *Informática Jurídica y Legislativa en México*, p.474.

Archivo automatizado: Conjunto de registros relacionados tratados como una unidad (Donald H. Sanders: *Computación en las Ciencias Administrativas*, p. 330.)

ASCII: Modelo para el intercambio de información ASCII se usa ampliamente en las computadoras y en las comunicaciones; es una clave de 7 bits, que permite 128 combinaciones posibles llamadas caracteres. 32 de los cuales están destinados a los caracteres de control para comunicaciones. Los caracteres ASCII con frecuencia se almacenan en bytes, en donde el octavo bit puede ampliarse como bit de paridad. Las dos claves principales utilizadas en computación son ASCII y EBCDIC: (Emiliano Hernández Camargo: *Informática Jurídica y Legislativa en México*, p. 532.)

Auditoría: "En el contexto presentado, el término auditoría se asocia con revisión, examen o evaluación, así, se puede considerar que la auditoría es una función que tiene como objetivo la práctica o realización de una revisión".(Alfredo Adam Adam: *La Fiscalización en México*, p.65.).

Automatizar, Automatización: Operaciones automáticas; en el medio electrónico; automatizar implica la sustitución de operadores manuales por sistemas de cómputo: Emiliano Hernández Camargo: *Informática Jurídica y Legislativa en México*, p.533.

Base de datos: Conjunto de datos informatizados concernientes a un campo específico de conocimientos y recuperables en base a procedimientos interactivos: Emiliano Hernández Camargo: *Informática Jurídica y Legislativa en México*, p.533.

Base de datos: Un conjunto almacenado de las bibliotecas de datos que se necesitan en una organización, para responder a las exigencias del proceso de recuperación de la información. (Donald H. Sanders: *Computación en las Ciencias Administrativas* p. 331.)

Camarilla: Un grupo de individuos que tienen intereses políticos comunes y confían el uno en el otro para mejorar sus posibilidades dentro de la dirigencia política: (Ai Camp Roderic: *La Política en México*, p.138.).

Código: Ordenación sistemática de preceptos relativos a una determinada rama del Derecho, que la comprende ampliamente, elaborada por el Poder Legislativo y dictado para su general observancia. (Rafael de Pina: *Diccionario de Derecho*, p.97.)

Cuenta Pública: "Es el documento que en forma anual prepara el Poder Ejecutivo para ser presentado a la H. Cámara de Diputados, por el cual comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio; lo anterior implica la consolidación y presentación de información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones de gobierno en el periodo de referencia".(Alfredo Adam Adam: *La Fiscalización en México*, p.48.)

Datos: Cualquier información que esté en forma codificada y que pueda ser sometida a un proceso o que es producida por un ordenador.(Emiliano Hernández Camargo: *Informática Jurídica y Legislativa en México*, p.p. 540-541.)

Decreto: Resolución, decisión, o determinación del jefe del estado, o del jefe del gobierno, sobre cualquier materia o negocio. El decreto contiene normas jurídicas de aplicación general o particular. Lo corriente es que sean de carácter general, muy semejante a una ley, pero que no pasan al parlamento, si no que son elaboradas o emitidas por autoridades que estén facultadas por

aquel para tales funciones o que lo hacen en situaciones anormales en que el parlamento no funciona. (*Ensayo de un diccionario de política y administración pública.* Coord. Mario Martínez Silva.- México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., s.f.) citado por Emiliano Hernández Camargo: *Informática Jurídica y Legislativa en México*, p. 478.

Decreto: Acto del poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública.// Disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes.// Resolución judicial que contiene una simple determinación de trámite. (Rafael de Pina: *Diccionario de Derecho*, p.135.).

Departamentos administrativos: La locución departamento administrativo se utiliza en México para designar a dos diferentes tipos de órganos de la administración pública centralizada, cuyo rango es notoriamente desigual. El departamento administrativo de menor rango suele ser aquel órgano de la administración identificado como parte integrante de una subdirección, la cual depende a su vez de la dirección general de una secretaría de Estado; en otros casos estos departamentos dependen directamente de la dirección general o de la oficialía mayor o de alguna subsecretaría de una secretaría de Estado. (UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 903)

Dependencia administrativa: Son dependencias administrativas los órganos vinculados directamente al ejecutivo federal por una relación de subordinación jerárquica que los faculta a actuar en su nombre, para atender en la esfera administrativa los asuntos que la LOAPF les confiere. Su régimen jurídico se integra por el a. 90 constitucional, por las disposiciones de la propia LOAPF y por los reglamentos interiores de cada una de las secretarías de Estado y departamentos administrativos. (UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 906.)

Derogación. La abolición, anulación o revocación parcial de alguna cosa establecida como ley o costumbre. Aunque la derogación no es más que una abolición parcial se usa sin embargo esta palabra para denotar la abolición entera y total de una ley. (*Diccionario Razonado de legislación y Jurisprudencia:* GA, ed. IMPR. Julio Le Clare y Comp., Madrid). citado por Emiliano Hernández Camargo: *Informática Jurídica y Legislativa en México*, p. 492.

Deuda Pública: Es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, instituciones internacionales (públicas y privadas). La deuda pública es diferentemente considerada y calculada por los distintos gobiernos, éstos pueden extenderla o no a todas sus obligaciones, a las de sector público de empresas nacionalizadas, agencias públicas, gobiernos provisionales y municipales. (UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Diccionario Jurídico Mexicano*, p.1128)

Digital: Discontinuo, discreto, controlado por computadora. La tecnología básica de las computadoras es el procesamiento, almacenamiento y transmisión digital de dígitos binarios (bits). Todas las formas de información cifradas en binario pueden ser aceptada " a perpetuidad" por un sistema. A diferencia de las señales analógicas tradicionales como el audio y el video, las claves digitales pueden ser reproducidas por una computadora sin pérdida de precisión. Al utilizar la transmisión digital, pueden crearse copias idénticas de datos, textos, imágenes o mensajes verbales a 10,000 kilómetros de distancia con la misma fidelidad que a 2 metros de la computadora.(Emiliano Hernández Camargo: *Informática Jurídica y Legislativa en México*, p. 542).

División de Poderes: Una de las características estructurales fundamentales del Estado de derecho liberal de cuño occidental la integra el principio de la división de poderes (también llamado separación o estructuración). A efectos de frenar y controlar a un poder que posee una tendencia inmanente a la extensión y al abuso, y con ello a efecto de garantizar simultáneamente la esfera de libertad ciudadana, se debe asegurar su garantía institucional por medio de la separación de las diferentes funciones del poder estatal de manera tal que la legislación la jurisprudencia y el gobierno (junto con la Administración) residan respectivamente en manos de un órgano especial del Estado independiente de los sujetos de los otros poderes. (Garlitz Axel: *Diccionario de Ciencia Política*, p.174.)

Fiscalización: "Es la acción por medio de la cual evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley".(Alfredo Adam Adam: *La Fiscalización en México*, p.7.).

Función: Actividad que realizan los poderes del estado para el cumplimiento de sus atribuciones. (*Poder Legislativo: 1021 Términos Parlamentarios y Políticos*, sin pie de imprenta), citado por Emiliano Hernández Camargo: *Informática Jurídica y Legislativa en México*, p. 492.

INTERNET: Es producto de un proyecto gubernamental de los sesenta llamado ARPANET, que se utilizó en sus inicios solo en proyectos de ingeniería y de ciencias de la computación. Después se convirtió en un enlace de comunicaciones vital entre gente que colaboraba en distintos proyectos, pero era virtualmente desconocida para otras personas.

En 1989 el gobierno estadounidense cancelo la subvención a ARPANET y cedería a un sucesor comercial que se llamaría INTERNET. El nombre se derivó del protocolo de comunicaciones subyacente. Los primeros clientes de INTERNET, aunque esta fuese un servicio comercial, fueron, sobre todo, científicos de las universidades y de las compañías de la industria de la computación que le utilizaban para intercambiar correo electrónico. (Bill Gates: *Camino al Futuro*, p.97).

Legalidad y Legitimidad: La cuestión de la legitimidad se identifica con la coincidencia de un sistema de dominación, o de las acciones efectuadas en un ámbito, con las concepciones dominantes en una situación dada y generalmente aceptadas acerca del Derecho y la Justicia y sus fundamentos immanentes o trascendentes. Una dominación sólo puede ejercerse a largo plazo cuando no se precisa que cada una de sus medidas sea realizada mediante el uso de la coacción, sino cuando son consideradas, por parte de los sometidos a ella como coincidentes con las ideas vigentes sobre lo que deba ser Derecho, o cuando los dominadores logran que su pretensión subyacente de legitimación pase a ser, en la conciencia de la mayoría, el valor predominante. (Garlitz Axel: *Diccionario de Ciencia Política*, p.355.)

Ley: Norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. La ley es obra de un órgano legislativo y como tal tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho órgano, pues raramente es aprobado por unanimidad. (Rafael de Pina: *Diccionario de Derecho*, p.228.).

Ley de Ingresos de la Federación: Son las estimaciones de los ingresos federales y estatales así como las disposiciones legales relacionadas con ellos. (Francisco Vázquez Arroyo: *Presupuesto por programas para el sector público de México*, p. 14.)

Ley Orgánica: Las leyes secundarias que regulan la organización de los poderes públicos según la Constitución, mediante la creación de dependencias e instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento. Los tres departamentos del poder público, tanto federal como local se organizan a través de sus leyes orgánicas respectivas. (UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Diccionario Jurídico Mexicano*.)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Este ordenamiento, reglamentario del artículo 90 constitucional, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal; define la organización de las mismas y establece las atribuciones y competencia de todas y cada una de las dependencias y entidades que se integran".(Alfredo Adam Adam: *La Fiscalización en México*, p.62.)

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento: "Este ordenamiento norma y regula el presupuesto, la contabilidad y gasto público federal. entendiéndose por concepto de gastos corrientes, inversión física, inversión financiera, como pagos de pasivo o deudo pública, que realizan las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal y los poderes Legislativo y Judicial".(Alfredo Adam Adam: *La Fiscalización en México*, p.62.).

Presupuesto: Es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previos para cubrirlos durante un período determinado generalmente un año.(Francisco Vázquez Arroyo: *Presupuesto por programas para el sector público de México*, p. 13.)

Presupuesto de Egresos de la Federación: Es la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del ejecutivo, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del 1o. de enero de cada ejercicio fiscal. (Francisco Vázquez Arroyo: *Presupuesto por programas para el sector público de México*, p. 14.)

Programa: Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables o no (en función de un resultado final) que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos, con recursos materiales, humanos y financieros que se le asignen, con un acto global unitario determinado y cuya ejecución en principio queda a cargo de una

unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno. (Francisco Vázquez Arroyo: *Presupuesto por programas para el sector público de México*, p. 24.)

Reclutamiento: En el discurso común se ha sido tradicionalmente usado para indicar las actividades a través de las cuales las organizaciones públicas y privadas proceden a ubicar, seleccionar e insertar en sus cuadros nuevo personal. Recientemente el mismo término ha sido aplicado con frecuencia, sobre todo en los estudios de origen anglosajón, para denotar análogos procesos referente a las estructuras políticas y, de manera particular, los cuerpos legislativos y los organismos dirigentes de partido. En un sentido más amplio, el término se es usado por los partidarios del enfoque estructural funcionalista para indicar una de las funciones que necesariamente debe ser cumplida en todo sistema político, lo que consiste en asegurar que los roles que forman las estructuras políticas sean cubiertos adecuadamente. (Norberto Bobbio: *Diccionario de Ciencia Política*, p.1393.)

Reclutamiento político: el proceso colectivo por el cual los individuos llegan a ciertos cargos políticos. (Al Camp Roderic: *La Política en México*, p.126.)

Red, Red de Computadoras: Un complejo de proceso que consta de dos o más computadoras interconectados. (Donald H. Sanders: *Computación en las Ciencias Administrativas* p. 334.)

Reglamento: Conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública. (Rafael de Pina: *Diccionario de Derecho*, p.294.)

Reglas formales: "Las reglas formales están expuestas en leyes y en la constitución". (Al Camp Roderic: *La Política en México*, p.127.)

Reglas informales: "Las informales con frecuencia explican en forma más completa las realidades del proceso, o cómo funciona el sistema en la práctica, a diferencia de la teoría".(Al Camp Roderic: *La Política en México*, p.127.)

Sanción: Pena o represión. Aprobación de la ley por el titular del Poder Ejecutivo. (Rafael de Pina: *Diccionario de Derecho*, p.303.)

Servicio público: Complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que estos disponen normalmente para el desarrollo de la misma. (Rafael de Pina: *Diccionario de Derecho*, p. 306.)

Sistema: (1) Agrupación de métodos integrados y procedimientos que se unen para formar una entidad organizada; (2) una agrupación organizada de gente, métodos, máquinas y materiales, recopilados para cumplir un conjunto de objetivos específicos. (Donald H. Sanders: *Computación en las Ciencias Administrativas* p. 335.)

Sistema de Información: Está constituido por una base de datos, procedimientos, y programas de computadora que en su conjunto permiten la captura almacenamiento, manejo y recuperación de información. (Emiliano Hernández Camargo: *Informática Jurídica y Legislativa en México*, p. 465.)

Sistema Político: En su acepción más general la expresión s.p. se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. En la ciencia política contemporánea, sea como fuere, cuando se habla de s. p., y de análisis sistémico de la vida política, se hace referencia a una noción y a un procedimiento de observación caracterizados por requisitos metodológicos específicos y por precisos ámbitos de uso. (Norberto Bobbio: *Diccionario de Ciencia Política*, p.1522.)

Tecnocracia (dominación de la técnica): 1) doctrina o concepción general que pretende configurar la estructura y la organización de la sociedad según principios propios de la técnica o, en su caso de un organismo técnico; 2) la realización fáctica de esa doctrina o concepción general. Como en estos esquemas tecnicistas de organización social a las personas inmediatamente ocupadas con la técnica (técnicos, ingenieros, analistas de sistemas, etc.) se les concede normativamente papeles directivos a nivel social global, el término <<tecnocracia>>, en conformidad con el sentido habitualmente atribuido al vocablo, puede ser también traducido como (doctrina de la) <<dominación de los técnicos>>. Los representantes de la moderna tecnocracia, llamados también y sin mucha precisión <<tecnócratas ->>. (Garlitz Axel: *Diccionario de Ciencia Política*, p.619.)

Tecnocracia : "La dirigencia tecnocrática de México se caracteriza por procesos nuevos en sus credenciales informales; en particular se piensa que están bien preparados en campos tecnológicamente sofisticados, que la mayor parte de su carrera transcurre en la burocracia nacional, que provienen de grandes centros urbanos, especialmente la ciudad de México, de la clase media o media alta, y que han estudiado en el extranjero. Por consecuencia, en contraste con el político mexicano más tradicional, tienen pocos vínculos directos con las masas y en términos de experiencia, carecen de la de haber ocupado un cargo electivo y la de haber trabajado en las bases del partido".(Al Camp Roderic: *La Política en México*, p.127.).