

2)
2ej.

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO**
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA AUDITORÍA PÚBLICA Y LA SECRETARÍA DE
CONTRALORÍA Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO. PERIODO 1994-1998**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A :

ROSA MARÍA HERNÁNDEZ MERINO

ASESOR: RINA AGUILERA HINTELHOLHER

México, Ciudad Universitaria, 1999

278753

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION

DISCONTINUA.

Dedicatorias.

A papá y mamá:

Porque al fin ven consolidado su gran esfuerzo.

A mis hermanos y sobrinos:

Como una muestra de superación.

A mis amigas queridas:

Por creer en mi y darme fuerzas para seguir.

A Marco Antonio:

Después de todo, terminé.

Agradecimientos.

A mis padres:

Por su apoyo incondicional.

A la Profesora Rina Aguilera Hintelholzer:

Por su valioso apoyo para la conclusión de este trabajo.

A Silvia, Consuelo, Martha y Mónica:

Gracias.

Í N D I C E

PROEMIO

I.	EL ESTADO Y LAS INSTANCIAS CONTROLADORAS DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL.	1
II.	PREMISAS BÁSICAS DE LA AUDITORÍA, E INSTANCIAS QUE INTERVIENEN EN LA AUDITORÍA PÚBLICA (SECODAM).	4
	A. CONCEPTO DE LA AUDITORÍA PÚBLICA.	14
	B. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA PÚBLICA.	15
	C. CLASIFICACIONES DE AUDITORÍA.	15
	C.1 De conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	
	C.2 De acuerdo con la Secretaría de Programación y Presupuesto	
	C.3 Tipos de Auditoría que practica la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	
	D. NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA PÚBLICA.	24
	E. SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTANCIAS QUE INTERVIENEN	25
	E.1 Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública	25
	E.2 Instancias que intervienen	26
III.	EFFECTOS DE LA AUDITORÍA PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	32
	A. RESULTADOS OBTENIDOS POR LA SECODAM DE SEPTIEMBRE DE 1994 A JUNIO DE 1995	32
	B. RESULTADOS OBTENIDOS POR LA SECODAM DE SEPTIEMBRE DE 1995 A JUNIO DE 1996	37
	C. RESULTADOS OBTENIDOS POR LA SECODAM DE SEPTIEMBRE DE 1996 A JUNIO DE 1997	42
	D. RESULTADOS OBTENIDOS POR LA SECODAM DE SEPTIEMBRE DE 1997 A AGOSTO DE 1998	48
IV.	REFORMA DEL ESTADO Y REESTRUCTURACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y EVALUACIÓN.	
	A. LA REFORMA DEL ESTADO	56
	B. LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO	59
	C. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000 (PROMAP)	60
	D. HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO	64
	D.1 <i>Nuevo órgano superior de fiscalización</i>	66
V.	CONCLUSIONES.	68
VI.	PROPUESTAS	70
	ANEXOS	
	BIBLIOGRAFÍA	

P R O E M I O

En los últimos tiempos, derivado de los cambios, transformaciones y reformas a los estados, se ha hecho necesario mirar introspectivamente al país y reconocer que su desenvolvimiento muestra problemas, rezagos e insuficiencias; existen deficiencias en la impartición de justicia, altos índices de criminalidad, incremento de la pobreza, crisis financieras y económicas; y algunos otros aspectos que han deteriorado, sobremanera, la imagen del propio gobierno y la de sus sistemas de control, evaluación y vigilancia en la Administración Pública Federal (APF).

A ojos de la ciudadanía, el índice de corrupción en el país se incrementa de manera preocupante, tal parece que la APF, no ha sido debidamente vigilada y controlada en el ejercicio de su función y que dentro de ésta, se encuentran todas las facilidades para desviar los beneficios dirigidos a toda la ciudadanía para beneficio de unos cuantos.

También es cierto, que mucho se debe a la inexistencia de servidores públicos cuya preparación les permita el entendimiento pleno de la función que les corresponde realizar, y que se enfoca, al otorgamiento de servicios de calidad y con beneficios directos a la población; manifestándose con urgencia, la falta de una profesionalización y dignificación de los servidores públicos.

La corrupción es un motivo de desaliento colectivo y de encono social. Por eso, se debe detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servidor público, profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.

Existe una franca desconfianza hacia las instituciones, los programas, objetivos y metas implementados y sobre todo, hacia los responsables de implementarlos, que en muchas ocasiones sólo hacen los

procedimientos más complejos y para beneficio propio. Esto se debe, a la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada.

La corrupción ha generado una indignación creciente en muchas esferas de la administración pública, ha dañado la relación entre gobernantes y gobernados, genera justificada irritación y cuando se asocia a la impunidad, mina la confianza en las instituciones por parte de la población.

Pero, ¿cómo abatir este problema? ¿a través de qué medios y con qué recursos?

En la APF, existen organismos de control interno y externo, encargados de vigilar el ejercicio del gasto público, investigar posibles anomalías y promover su corrección y sanción, tales como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Sin embargo, aquí habría que cuestionar, hasta qué punto los resultados de las auditorías practicadas por éstos inciden de manera determinante en el funcionamiento del quehacer gubernamental, y hasta qué punto se respeta su autonomía de gestión.

Las revisiones de los órganos de contraloría, hasta antes de 1996, se limitaron preponderantemente a verificar la observancia de la normatividad presupuestal y del ejercicio del gasto, pero no a medir y evaluar el desempeño de instituciones y servidores públicos, ni a comprobar los resultados o la repercusión social del gasto en la población beneficiaria. Tampoco se habían desarrollado esfuerzos suficientes para corregir las causas de fondo, que a menudo residían en procedimientos administrativos complejos, la concentración de la autoridad o su discrecionalidad.

A partir de 1996, con las reformas del 24 de diciembre a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Reglamento Interior de la SECODAM y en base a lo descrito por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), se inició una etapa de reestructuración de los sistemas de control en la APF, en la cual se busca la modernización y optimización de la misma, el logro de una cultura de autocontrol por parte de las dependencias y entidades, a través de la implementación de estándares de calidad e indicadores de desempeño, elevando la calidad en la prestación de los servicios, siendo la SECODAM, como promotora

del desarrollo administrativo, responsable de estos cambios, a través de la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, cuyos principales objetivos son el combatir la corrupción, profesionalizar a los servidores públicos, crear una cultura de autocontrol y dignificar al servidor público y a la propia Administración Pública.

Finalmente, el estado debe dar a la población, a través del gobierno, la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia por medio de mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, sancionando las infracciones pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor; y esa función, es la que se tratará de evaluar.

El presente trabajo contiene un estudio en cuatro apartados, referentes a los sistemas de control y vigilancia en la Administración Pública Federal, desde su origen hasta la actualidad tratando de resaltar el porqué se hacen necesarios, cómo se llevan a cabo y cuáles son los resultados logrados en este periodo presidencial (1994-1998). Asimismo, se hacen aportaciones para el mejoramiento y optimización de la Administración Pública en cuanto a la implementación de acciones que garanticen la mejor forma de vigilar la correcta aplicación de los recursos, y sobre todo, lograr la reforma administrativa en nuestro país, para beneficio de toda la ciudadanía.

APARTADO I

EL ESTADO Y LAS INSTANCIAS CONTROLADORAS DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL.

El hombre, es político por naturaleza, desde que nace tiene la necesidad de la convivencia social, de interrelacionarse e interactuar con los que le rodean, por tanto tiende a ser el creador de la propia sociedad¹; esto es, se organiza, convive con los mismos individuos que viven por el interés general, y crean las sociedades.

El Estado², es la solución a esta necesidad natural del hombre, ya que dota a éste de los recursos para llevar una vida de interés individual pero con miras al interés común.

Por el Estado, “la sociedad se organiza en cuanto a vida pública... es el garante para que la vida privada y la vida pública sean corresponsales...,” “...asegura que la sociedad no se consuma en conflictos... y se desarrolle a través de un orden institucional integrado por reglas, autoridades, medios de gobierno y de administración”³. El Estado es un conjunto de capacidades creadas, organizadas e institucionalizadas para que la propia sociedad pueda realizarse con sus talentos privados y colectivos. Garantiza tanto a la vida privada como a la pública, las condiciones idóneas que permitan su más amplia plenitud.

El Estado cuida, regula y promueve condiciones justas de convivencia para evitar privilegios, vigilar que la vida pública se desenvuelva con armonía y apego a las normas, que tenga sus propias condiciones de desarrollo y en esa tarea, ha de cumplir con las atribuciones que la sociedad necesita.

Todo Estado cuenta con un aparato gubernamental ligado al poder ejecutivo, emanado de la división de poderes que los buenos Estados requieren, encargado de llevar a la práctica las grandes directrices de la política nacional, a través de un gobierno representante del Estado y acciones instrumentadas por éste y traducidos como administración pública.

¹ Juan Jacobo Rousseau, el contrato social.

² Entendido como “organizaciones que articulan intereses públicos para favorecer mediante reglas e instituciones la convivencia política, social y económica de los opuestos.”, Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Ricardo, Uvalle.

De esta manera, se da una garantía a los individuos reunidos en la colectividad y que persiguen el mismo fin, de vivir con paz y armonía.

Sin embargo, y pese a lo anterior, es menester también del propio Estado, garantizar a través de su gobierno que el fin último de éste se lleve a niveles óptimos, y esta garantía se da implantando métodos de control⁴ y vigilancia para conservar equilibrio y organización en las sociedades crecientes y cambiantes.

En México, han existido diferentes formas para ejercer el control y evaluación de la gestión pública, servidores públicos llamados de diferentes maneras, tal es el caso de los Calpixque que eran los recaudadores de los tributos y el Cihuacoátl responsable de la hacienda pública de la época prehispánica hasta los Comisarios Públicos, Delegados de Contraloría en el sector público, Auditores Gubernamentales, Contralores Internos y unidades administrativas que integran la estructura orgánica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con la implementación de la organización hacendaria, el control de la aplicación de los recursos del gobierno en pro del interés colectivo, y los Departamentos de Contraloría; se constituyó uno de los pasos más importantes hacia la eficiencia, economía y moralidad de la administración pública⁵.

En nuestro país, desde la etapa del congreso constituyente, instalado el 24 de febrero de 1822 se ordenó, en su decreto del 11 de marzo del mismo año, que la Tesorería General y todas las cajas de provincia remitieran al Ministerio de Hacienda estados exactos de entrada, salida y existencias, y en general que nadie que manejara caudales pertenecientes a la hacienda nacional, dispusiera de ellos en pagos, ni gastos de ninguna clase sin orden expresa del ministerio de hacienda.

³ Idem. Introducción

⁴ Comprende el plan de organización, los métodos y procedimientos que en la forma coordinada adopta la administración de una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos; obtener la suficiente información oportuna y confiable; promover la eficiencia operacional y asegurar la adhesión a las leyes, normas y políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos. Glosario de términos de Auditoría, Control y Responsabilidades. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1989.

⁵ La Administración Pública es una relación entre el estado y la sociedad que las pone en contacto, a través de la acción gubernamental ante los individuos privados. Como bien lo ha dicho Wilson, la administración pública es el gobierno en acción, es decir, el movimiento del Estado cuando entra en contacto con la sociedad. Guerrero, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista. Fontarama. 1998 pág. 261

El 16 de noviembre de 1824, el mismo congreso expidió la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, cuyos principios cardinales eran: poner en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas y llevar su administración por cuentas originales, para que fuera más exacta y para que se realizara un examen parcial de las cuentas que permitiera al secretario vigilar las operaciones de las oficinas que le estaban subordinadas. Se crea un Departamento de Cuenta y Razón y a la Tesorería General de la Federación.

Con esta ley, se facultó al ejecutivo para enviar visitadores a los lugares que estimare convenientes a fin de examinar las cuentas de los empleados, suspenderlos con apego a la misma ley y entregar al tribunal competente a los que resultaran culpables.

Posteriormente en 1831 se establecieron las Comisarías Generales de Hacienda, Crédito Público y Guerra, cuyas atribuciones eran recoger y distribuir los caudales de la federación, intervenir en los cortes de caja de las oficinas recaudadoras de la federación, desempeñar las comisiones o encargos que el gobierno les hiciera, así como la ascendencia jerárquica sobre las aduanas marítimas, los correos y la lotería.

La actividad de los empleados de las Comisarías era el otorgamiento de caución, actuación colegiada de los contadores tesoreros, obligación de estos últimos de formular observaciones a las órdenes de los comisarios, y de suspenderlas en su caso. Además se debían responsabilizar del manejo o custodia de los caudales y efectos que llegaran a su poder y de las faltas que cometieran en el desempeño de sus funciones.

Para 1836, quedaron suprimidas las Comisarías y Subcomisarías, Tesorerías Departamentales, Direcciones, Contadurías y demás oficinas generales y se hablaba de la creación de una Ley Orgánica de la materia, en tanto, el 20 de septiembre de ese año, se autoriza al ejecutivo para dictar todas las providencias que estimara convenientes al arreglo del sistema general de hacienda de la República, expidiendo éste el decreto del 17 de abril de 1837, conforme al cual se consolida el Sistema General Hacendario, esto es, las rentas públicas y los departamentos pasan a pertenecer al gobierno central.

Esta reforma tuvo como fin el cuidar de la recaudación de los caudales pertenecientes a la nación y vigilar, bajo la más estrecha responsabilidad, la distribución de los mismos, así como la conducta, manejo y buen

desempeño de los empleados de sus respectivas demarcaciones. Además, nadie que hubiese malversado alguna vez los caudales ajenos, públicos o privados, podía desempeñar un cargo en oficina de recaudación o distribución. Los empleados no podían recibir, con pretexto alguno, ningún obsequio o gratificación, pues podían ser privados del cargo.

En 1861, se vuelve a reorganizar la Tesorería General de la Nación, debido al receso y deterioro que había sufrido como consecuencia de la guerra de reforma.

Se determinó que las aduanas marítimas y demás oficinas recaudadoras de las rentas federales enteraran sus productos líquidos en la Tesorería General, sujetándose exclusivamente a las órdenes de un Ministerio de Hacienda, y cesando todas las facultades e intervención de los gobernadores y funcionarios estatales en aduanas marítimas y demás rentas federales.

Asimismo, se impuso al ejecutivo la obligación de formar y publicar un presupuesto económico de los gastos públicos, bajo la base de que se harían reducciones al de 31 de diciembre de 1855, y se le autorizó para reformar y organizar todas las oficinas con la prevención de hacer economías.

Para 1881, con la expedición de dos ordenamientos fundamentales referentes a la Tesorería General, de fechas 30 de mayo y 29 de junio; se experimentó un progreso considerable en la hacienda pública, atribuyéndole facultades de fiscalización, es decir, control preventivo y correctivo, sobre el cumplimiento de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos, así como de las oficinas, empleados y agentes con manejo de fondos públicos, tanto en las labores del manejo de recaudación y pagaduría, como en la contabilidad. Así, la Tesorería tenía el derecho y la obligación de glosar⁶ preventivamente las cuentas de todas las oficinas recaudadoras o distribuidoras y las de todos los empleados y agentes federales que manejaran caudales de la nación, reasumiéndolas después en su cuenta propia, y éstos a su vez debían remitirle a la Tesorería sus cuentas comprobadas con los justificantes originales. Además, toda orden de

⁶ Revisión legal, numérica y contable de las cuentas rendidas por las oficinas y agentes de la federación, con manejo de fondos, valores y bienes que integran la Hacienda Pública Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit.

pago que se le destinara habría de expresar la partida del presupuesto a que se hubiera de cargar el gasto, sin cuyo requisito no se le daría curso.

Asimismo, la Tesorería General estaba facultada para formular las observaciones que resultaran de la glosa practicada; las oficinas y agentes debían contestarlas de manera satisfactoria, y adaptar su contabilidad a la de la Tesorería, según las reglas que ésta determinara.

En 1910, la Tesorería General de la Federación cambió su nombre a Tesorería de la Federación, limitándose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, así como a administrar los bienes de la hacienda pública federal; creándose la Dirección de Contabilidad y Glosa, encargada de llevar la contabilidad de la hacienda federal y de las oficinas de la federación; y de glosar sus cuentas calificando la comprobación, justificación y el registro de la contabilidad de las operaciones practicadas. Desde este momento, se trataba de conseguir que la oficina que otorgaba los recursos no tuviera a la vez, la función de fiscalización, de manera que ésta fuera real y objetiva; se empezaba a cuidar la moralidad de la administración pública.

Posteriormente y con el afán de crear un órgano dotado de la necesaria autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y la moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional; el 25 de diciembre de 1917, mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado y estructurado por su propia Ley Orgánica del 18 de enero de 1918, nace el Departamento de Contraloría.

En este Departamento, el titular dependería directamente del presidente de la República pero con autonomía de los demás que integraban ese poder, y las actividades eran de auditoría general y, las facultades de inspección y revisión, ocupaban un lugar relevante.

Se trataba, de asegurar la correcta administración de la hacienda y los caudales públicos al interior del ejecutivo, dando como resultado el debido ejercicio de los recursos por parte de los servidores públicos.

Este órgano no era superior ni inferior a otros órganos del ejecutivo, simplemente tenía funciones distintas, formando, por tanto una unidad dentro del mismo poder ejecutivo, es decir, se le dio la facultad al Poder Ejecutivo de vigilar a sus propios componentes y prevenir las acciones que deterioraran a la administración pública, con anticipación a la revista que la Contaduría Mayor de Hacienda practicara.

Por otra parte, la revisión a *posteriori*, ejercida por la citada Contaduría Mayor de Hacienda, perteneciente al Poder Legislativo, había resultado ineficaz tanto para propósitos técnicos de la contabilidad como para los de carácter político, que se traducían en responsabilidades de los manejadores de fondos por la falta de oportunidad en su ejercicio; además que el trasladar las facultades de contraloría a la Contaduría Mayor de Hacienda, esto es, a un órgano del poder legislativo, no solo significaba coartar el derecho y la obligación del ejecutivo de completar su funcionamiento para hacerlo lo más perfecto posible a través de un órgano de su propia organización, sino también el de hacer nulos los fines que perseguía la Contraloría, dado que el control que le fue encomendado era fundamentalmente de carácter preventivo, en tanto que el de la Contaduría era a *posteriori*.

Con la creación del Departamento de Contraloría nacen también, en la administración pública, los conceptos de auditoría y contraloría, aunque el primero ya existía - como función - en el país y se crea la figura de contralor. Por otra parte, se dio igualdad jurídica entre los Departamentos Administrativos y las Secretarías de Estado.

Cabe hacer mención, que en el tiempo en que se creó la Contraloría ocasionó muchas controversias, ya que se opinó que la función que se le había encomendado al Departamento recién creado, ya existía en la administración pública de nuestro país. Sin embargo, el fin que se perseguía era crear un órgano que permitiera ejercer una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales, la cual no consistiría en la simple glosa de cuentas, sino en un control previo por el que se evitara el gasto excesivo o injustificado.

Un logro fundamental del Departamento de Contraloría, fue la formación del inventario de los bienes muebles e inmuebles de la nación, para conocer a cuánto ascendía su valor e integrarlo a la contabilidad de la hacienda pública. También se establecieron normas e instructivos de contabilidad.

Para el año de 1932, el Departamento de Contraloría de la Federación desaparece debido a una nueva reforma a la Ley de las Secretarías de Estado.

En virtud de lo anterior, se inició una etapa de dispersión de las funciones de contraloría pública, cuyo primer momento abarcó el periodo de 1933 a 1947, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas; concentrando también en esa dependencia el registro de personal federal. A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollaron funciones de intervención en adquisiciones y obras, así como en materia de control sobre las entidades paraestatales. De esa época data también la operación de la comisión de inversiones, para la formulación de planes y observaciones relativos a la concentración y distribución de los recursos financieros del sector público.

De 1959 a 1976, se estableció un sistema triangular de contraloría entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entonces operantes, Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, que compartían funciones para el control del sector paraestatal. Fue entonces cuando se creó el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En diciembre de 1976, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central de los sistemas de planeación y control. En esa época se le otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la hacienda pública. Asimismo, se fortaleció el control sobre las adquisiciones, arrendamientos, almacenes de la Administración Pública Federal, obras públicas y bienes nacionales, estableciéndose mecanismos de coordinación sectorial.

En 1982, se planteó la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, mismo que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Esta secretaria, asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y la entonces de Comercio; de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal; así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosele conferido adicionalmente otras nuevas, para complementar el esquema de contraloría antes presentado.

De esta forma, se restableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas, promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública.

En este contexto, se puntualizó la jerarquía administrativa necesaria en la función, es decir, Secretaría de Estado, a la vez que se retomaron figuras como los Comisarios Públicos, para la vigilancia y evaluación en las Entidades Paraestatales y, a partir de diciembre de 1989, los Delegados de Contraloría en las dependencias del poder ejecutivo.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Resultado de lo anterior, se modificó el nombre de la dependencia⁷ al de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (denominación actual), y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de

⁷ Entendidas como "... secretarías de estado, departamentos administrativos y consejerías jurídicas..." Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 2º. Editorial Porrúa.

modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades⁸; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal; administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

De esta forma, y de acuerdo a las atribuciones que se le confieren a la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

En otro orden de ideas, cabe hacer notar que la reforma también obedeció a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de control, que indica como actividad esencial del Estado la promoción de la probidad y rendición de cuentas como elemento determinante en la reforma del Estado⁹.

Dentro del mismo contexto, el 24 de diciembre de 1996 nuevamente se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tratando de complementar la capacidad de respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitieran hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función

⁸ "organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos". Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 3º. Editorial Porrúa

⁹ Reforma del Estado, entendida como "el conjunto de aptitudes para mejorar sus capacidades de respuesta, depurar sus zonas administrativas y la atención más de cerca de su gestión pública". Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. Uvalle, Ricardo.

pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la misión y deberes de los servidores públicos.

Es aquí en donde la Auditoría Pública cobra una fuerza importante dentro de la Administración Pública y se vuelve uno de los principales instrumentos de control y evaluación de la gestión gubernamental.

APARTADO II

PREMISAS BÁSICAS DE LA AUDITORÍA, E INSTANCIAS QUE INTERVIENEN EN LA AUDITORÍA PÚBLICA (SECODAM).

A. Concepto de Auditoría Pública.

La definición de auditoría ha sido tratada por diversos especialistas y autores, unos de acuerdo con su alcance, otros por su enfoque. Sin embargo, la auditoría se concibe como “la revisión y examen sistemático de una actividad que efectúa personal independiente de la operación”¹⁰.

En el contexto de la Administración Pública Federal, donde la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la ejecutora, la auditoría se vuelve pública y se define como “la revisión, bajo criterios de selectividad y profundidad, para evaluar el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad con que se desarrolla el quehacer gubernamental”¹¹. “Es el examen de las operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los Estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables”¹²

La auditoría pública es un apoyo a la función ejecutora realizada por un área ajena a la operación, y se orienta al examen, verificación y evaluación de la organización en aspectos como planeación, ejecución, controles internos de los programas de una dependencia o entidad, así como la observancia de la legislación aplicable en cada caso, para determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos para el logro de sus objetivos.

¹⁰ Curso Auditoría Pública, Héctor Verdugo Guerrero, Agosto de 1996, Dirección General de Auditoría Gubernamental, SECODAM.

¹¹ Idem.

¹² Artículo 135. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

B. *Objetivos de la Auditoría Pública.*

Los objetivos más concretos que persigue la auditoría pública son:

- Verificar, examinar y evaluar si los recursos financieros, humanos y materiales asignados para el ejercicio de la función pública, son adquiridos en términos de economía en cantidad, calidad y costo; si se manejan con eficiencia, garantizando que los mismos resulten suficientes y no excesivos para ejecutar sus funciones, y que la combinación de recursos y funciones aseguren la eficacia para guardar la óptima relación entre los bienes y servicios utilizados con los productos para alcanzar las metas y objetivos.
- Determinar errores e irregularidades, sus causas y efectos, así como emitir conclusiones y recomendaciones que coadyuven a mejorar la operación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en los casos que lo ameriten, se sancionen para prevenir su recurrencia.
- Dar puntual seguimiento a la implementación de las recomendaciones preventivas y correctivas y verificar el grado de atención que se les da.

C. *Clasificaciones de la auditoría.*

C.1 *De conformidad con el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.*

A fin de continuar en el ámbito de lo público, el Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 136, indica que “las auditorías al gasto público federal podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultados de programa y de legalidad...”¹³

¹³ Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 136, Editorial Porrúa, edición 1998. Pág. 343

- Financiera.

La auditoría financiera es “el examen crítico que realiza un contador público independiente, de los libros y registros de una entidad, basado en técnicas específicas con la finalidad de opinar sobre la razonabilidad de la información financiera”¹⁴.

Este tipo de auditoría presenta sus limitaciones, toda vez que se remite exclusivamente al análisis de la contabilidad sin realizar una evaluación de todo el ciclo del ejercicio del gasto, planeación, presupuestación, ejercicio y comprobación; además del cumplimiento de programas, metas y objetivos.

- Operacional

Este tipo de auditoría está orientado a la “revisión, examen y evaluación de las áreas que llevan a cabo las operaciones administrativas y sustantivas de dependencias y entidades, para verificar el adecuado aprovechamiento de los recursos para cumplir con su objetivos”.¹⁵

Se verifica esencialmente la adhesión de todo el organismo a las políticas y disposiciones administrativas y de operación, profundizando en el estudio y evaluación de los elementos que inciden en el proceso administrativo, por ejemplo, el apego a los manuales de organización, procedimientos y políticas internas referentes a fondos revolventes, viáticos, presupuestos, entre otros.

- Resultados de programa

“Esta auditoría analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas, en relación con el avance del ejercicio presupuestal”¹⁶.

El análisis de la eficacia¹⁷ se obtendrá revisando que efectivamente se alcanzaron las metas establecidas en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requerida.

¹⁴Curso Auditoría Financiera. Dirección General de Auditoría Gubernamental. Secodam. Agosto de 1996. S/número de página

¹⁵Curso Auditoría Pública. Dirección General de Auditoría Gubernamental. Secodam. Agosto de 1996. Pág. 10

¹⁶Idem. Pág. 12

¹⁷Grado en que un programa alcanza sus objetivos y otros efectos planeados. Curso Auditoría del Desempeño. Dirección General de Auditoría Gubernamental. Secodam. Agosto de 1996. Pág. 7

La congruencia se determinará al examinar la relación lógica que exista entre el logro de las metas y objetivos de los programas y el avance del ejercicio presupuestal.

Derivado de las reformas (de 1996) a la normatividad que rige a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en cumplimiento al plan nacional de desarrollo 1995-2000, la Dirección General de Auditoría Gubernamental adscrita a ésta, ha implementado esta forma de auditar, y la ha llamado “Auditoría al Desempeño”, siendo parte del programa de trabajo de 1998.

De esta forma, se evalúa el desempeño de la gestión pública¹⁸ en dependencias y entidades conjuntando tres aspectos fundamentales:

Cumplimiento de metas y objetivos

Financiero (costos)

Impacto en la sociedad (en su caso)

- Legalidad

Este tipo de auditoría tiene como finalidad revisar si la dependencia o entidad, en el desarrollo de sus actividades, ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que les son aplicables a la operación, información administrativa, contable y financiera de las dependencias y entidades (leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc.) y cuyo carácter es general.

C.2 De acuerdo con la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por otra parte, de acuerdo con la clasificación realizada por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto¹⁹, la auditoría pública se clasifica de la siguiente manera:

¹⁸ Conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social par propiciar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su pervivencia óptima. Ricardo Uvalle. Op. Cit. Pág. 54

¹⁹ La Auditoría Gubernamental en el Control y Evaluación de la Administración Pública Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto.

- *Por su ámbito.*

Auditoría interna.

“Es la auditoría que realiza el personal adscrito a la propia dependencia o entidad, esto es, la que realizan los órganos internos de control”²⁰. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento que revisa, analiza, diagnóstica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión y, propiciando, en su caso, la adopción de las medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de recursos, así como la eficacia en el logro de las metas y objetivos asignados.

La auditoría interna debe analizar y evaluar los procesos de administración, aprobación, contabilización y, en general, los que dan origen a la toma de decisiones, pero sin intervenir en su ejecución y cuando, como parte de sus funciones, participe en actividades específicas, como por ejemplo: la toma de inventarios físicos, entrega-recepción de servidores públicos, remates, bajas y otros actos similares, su acción debe restringirse a testificar u observar. La auditoría interna debe tener libre acceso a cualquier operación o actividad que amerite un examen.

Anteriormente, el hecho de ser meros observadores y quedarse al margen de los procesos observados, podía provocar la emisión de opiniones, por parte del auditor, en base a criterios muy despegados de la realidad, esto es, si no se está inmerso en la función por lo menos estudiando documentos, observando actividades, haciendo cuestionamientos e investigando, difícilmente se puede evaluar ningún aspecto.

Para el desarrollo de las actividades de auditoría interna es necesario que exista una estrecha comunicación con las diferentes unidades de la dependencia o entidad, para propiciar que las acciones de revisión se desarrollen bajo un esquema de participación conjunta pero siempre con la independencia que la operación de control y evaluación requiere.

²⁰ Idem, Pág.12

Actualmente, con las reformas del 24 de diciembre de 1996, a la ley orgánica de la Administración Pública Federal y al Reglamento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los titulares de los órganos interno de control y los subcontralores de auditoría y de responsabilidades, se desintegraron estructuralmente de las dependencias y entidades a las que correspondían y pasan a depender jerárquicamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. De esta forma, se pretende dar a estos órganos mayor fortaleza e independencia para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere.

Auditoría externa.

“Esta auditoría es la practicada por profesionales independientes a la dependencia o entidad, con objeto de emitir un juicio sobre la situación que guarda el área auditada.”²¹

El enfoque que tradicionalmente ha tenido este tipo de revisiones, ha sido orientado a la emisión de un dictamen sobre la razonabilidad de los Estados financieros de las entidades del sector paraestatal²², sin embargo actualmente, el trabajo de auditoría externa va más allá de un solo dictamen, se refiere a un examen y evaluación de la gestión pública, no sólo de la debida aplicación del recurso, también de la optimización de los resultados derivados de los programas y objetivos, haciéndose necesaria la participación de diversas disciplinas y no sólo de contadores públicos.

A manera de complemento, la auditoría externa, es también la que practica la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y lo hace de dos formas, directamente con el personal que tiene asignado (Dirección General de Auditoría Gubernamental) verificando, a través de un programa de auditoría, que las dependencias y entidades ajusten sus actos a las disposiciones legales aplicables en el despacho de los asuntos de su competencia, proponiendo acciones para mejorar la eficiencia de sus operaciones y en el logro de sus objetivos, verificando que las operaciones que desarrollan las dependencias y entidades sean congruentes con los planes, programas y procesos de la planeación nacional, comprobando el uso de

²¹ Idem. Pág. 17

²² Esta actividad se le denomina auditoría externa y solo podrá ser realizada por Contadores Públicos, bajo las normas emitidas por el IMCP (Instituto Mexicano de Contadores Públicos).

recursos bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia; y por otra parte, realiza la contratación de firmas de auditores independientes con el primordial fin de dictaminar los Estados financieros preparados al cierre de un ejercicio y otros trabajos especializados. Para el efecto la Secretaría determina las normas, lineamientos y objetivos que estos despachos de auditores externos deben observar en el desarrollo de su trabajo.

La función de los auditores externos, se remite a la verificación y evaluación de los fondos federales en programas de inversión autorizados, asesorías a los gobiernos estatales y municipales en la implantación de sus sistemas de control y evaluación, formulando acuerdos, y coordinación de los trabajos de compilación y análisis de información programática y presupuestal para el seguimiento a los programas para los cuales se otorgaron recursos federales.

- Por su contexto

Auditoría integral

“Cuando en una solo revisión concurren los tipos de auditoría financiera, operacional, de resultado de programa y de legalidad, se le denominará auditoría integral.”²³

La auditoría integral, puede tardar hasta un año o más, debido a que con ésta se busca hacer evaluaciones detalladas de todo el proceso administrativo de la gestión gubernamental, desde que se autoriza el presupuesto, cómo, cuánto, para qué; hasta que se gasta y se comprueba.

Auditoría parcial

“Será aquella en la que no se practiquen todos los tipos de auditoría”²⁴. Esto quiere decir, que se programan las revisiones, por asuntos específicos y con alcances bien definidos, y en determinado momento, se podrá dar continuidad o enfocar a un aspecto diferente.

²³ Idem. Pág. 18

²⁴ Idem. Pág. 21

- Por su aplicación.

Las auditorías pueden realizarse a diferentes niveles, en atención al objetivo que se persigue en la revisión, pudiendo practicarse auditorías a:

Unidades.

“Se entenderá por unidad aquella área que tiene asignado un programa o conjunto de programas encaminados al logro de determinados objetivos y metas de la dependencia o entidad, clasificándose éstas en unidades sustantivas, que realizan funciones tendientes a lograr en forma específica los objetivos para los cuales fue creada la dependencia o entidad y, unidades de apoyo administrativo, que realizan funciones de tipo administrativo en apoyo del logro de los objetivos de las unidades sustantivas”²⁵.

Las unidades podrán ser una dirección general, una dirección de área, una subdirección, un departamento, etc., En el caso de que las unidades tengan asignados dos o más programas, el alcance de la revisión comprenderá la totalidad de los programas bajo la responsabilidad de la unidad auditada.

Programas.

El segundo nivel de la auditoría gubernamental es el de la auditoría a programas que comprende la “revisión del conjunto de funciones y actividades que integran un programa específico asignado a una o varias unidades”²⁶.

En este caso se revisará aquel programa, subprograma, proyecto, etc., que esté establecido en la estructura programática del presupuesto²⁷, excluyéndose los otros que pudieran estar bajo la responsabilidad de la misma unidad.

²⁵ Idem. Pág. 22

²⁶ Idem. Pág. 23

²⁷ Disposición sistemática de los órganos que integran una institución conforme a criterios de jerarquía y especialización, ordenados de tal forma, que sea posible visualizar los niveles jerárquicos y sus relaciones de dependencia. Secretaría de Programación y Presupuesto. Glosario de Términos de Auditoría, Control y Responsabilidades. México 1989. Pág. 40.

Actividades.

El alcance que comprende este nivel de auditoría está circunscrito a la revisión de aquellos aspectos que se identifiquen con el objetivo específico a examinar y que sean diferentes a unidades o programas, por ejemplo, en el sistema descentralizado de pagos encontramos que en su funcionamiento intervienen varias unidades que en determinados aspectos tienen injerencia con el pago de remuneraciones al personal (recursos humanos, contabilidad, presupuesto, cómputo, etc.), se revisa entonces la actividad de: realización de pagos.

C.3 Tipos de Auditoría que practica la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de su competencia practica tipos de auditoría específicos de su función como son las auditorías directas y especiales, y actualmente (a partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al reglamento interior de la propia Secretaría, en diciembre de 1996) ha desarrollado las llamadas auditorías de “desempeño”, que son muy similares a las auditorías de resultados de programas.

Auditorías directas y especiales

El reglamento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo señala en su artículo 18, fracción II, que la dirección general de auditoría gubernamental realizará en forma directa auditorías generales y visitas de inspección específicas de orden contable, financiero, legal y operacional o de cualquier otra índole para:

- Verificar que las dependencias y entidades ajusten sus actos, tanto sustantivos como administrativos, a las disposiciones legales aplicables.
- Verificar el cumplimiento de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneración del personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución o supervisión de obra pública; conservación, uso,

destino, afectación, enajenación, almacenamiento y baja de bienes muebles, inmuebles, derechos y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

De estas auditorías directas se pueden desprender dos situaciones: una en la que las irregularidades determinadas no llegan a constituir un delito o que corresponden a irregularidades de carácter administrativo que se puedan atender con alguna acción administrativa, en cuyo caso se turna el informe correspondiente con la propuesta de acciones que fueran necesarias para la corrección de situaciones anómalas. Para este caso se llevará a cabo la auditoría de seguimiento en la que se verificará que las acciones emprendidas den atención a las observaciones determinadas y que no exista recurrencia en las deficiencias.²⁸

La otra situación que se puede desprender es la detección de irregularidades que constituyen responsabilidad y que compete a esta Secretaría aplicar las sanciones correspondientes. En este caso, se efectúa una revisión especial (dentro de la auditoría directa) con el fin de recabar toda la información y documentación que comprueben la irregularidad.²⁹

Por otra parte, estas revisiones especiales también, se practican a petición de otras áreas de esta Secretaría o de terceros derivados de denuncias e inconformidades presentadas.

De estas revisiones especiales se elabora un informe con características diferentes a los turnados a dependencias y entidades, los cuales se presentan a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de esta Secretaría con los elementos y constancias necesarios para la instrumentación de los procedimientos que correspondan y la imposición de sanciones, cuando compete a esta Secretaría, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

²⁸ Curso de Auditoría Pública. Héctor Fernando Verdugo Guerrero. Agosto de 1996. Dirección General de Auditoría Gubernamental. SECOFI/AM

Pág. 14

²⁹ Idem.

D. Normas Generales de Auditoría Pública.

La Auditoría Pública, para que tenga efectividad y sea productiva en la Administración Pública Federal, debe ser realizada por el auditor gubernamental, el cual requiere de una serie de requisitos que le permitan examinar de manera objetiva y razonable las operaciones financieras y administrativas realizadas, los sistemas y procedimientos implantados para el logro de los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las dependencias y entidades, y determinar el grado de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, imparcialidad y honestidad con que se administran los recursos públicos que les fueron suministrados; apego a la normatividad correspondiente, así como la calidez con que se prestan los servicios a la ciudadanía.³⁰

Por lo anterior, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora de Contraloría y Desarrollo Administrativo) emite, en el año de 1986, las Normas Generales de Auditoría Pública Interna Gubernamental con aplicación para los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades; y posteriormente en 1991, a través del Manual de Auditoría Pública se emitieron las Normas Generales de Auditoría Pública, cuya observancia rige a partir de 1992 para todas aquellas funciones relacionadas con auditoría pública.

Cabe destacar, que las normas mencionadas, “se elaboran en base a las normas de observancia obligatoria que el Instituto de Contadores Públicos, A. C. y el Instituto Mexicano de Auditores Internos, A. C., adoptaron para regir la actuación profesional del auditor, que finalmente, en esencia son las mismas, pero en alcance de responsabilidad profesional tiene decisiones de interés general de la población”³¹.

Las normas de auditoría “son los requisitos de calidad relativos a la personalidad del auditor y al trabajo que desempeña, que se derivan de la naturaleza profesional de la actividad de auditoría y sus características específicas”³².

³⁰ Este último aspecto, se evalúa a partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de diciembre de 1996.

³¹ Antecedentes y aspectos generales para la revisión a Organos Internos de Control. Curso de Auditoría a Organos Internos de Control. Brigida Domínguez Chávez. Diciembre de 1997. Dirección General de Auditoría Gubernamental. SECODAM.

³² Curso Auditoría Financiera, Laura Alcántara. Agosto de 1996. Dirección General de Auditoría Gubernamental. SECODAM.

Las Normas Generales de Auditoría Pública son once y se clasifican en normas personales: independencia, conocimiento técnico y capacidad profesional, cuidado y diligencia profesional; normas sobre la ejecución del trabajo: planeación, examen y evaluación de los sistemas de control interno, supervisión del trabajo de auditoría, obtención de la evidencia, papeles de trabajo, tratamiento de irregularidades; y normas sobre el informe de auditoría y su seguimiento: informe de auditoría y seguimiento de las recomendaciones.³³

E. Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental e instancias que intervienen

E.1 Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental

En el fortalecimiento y la integridad de la función de control en la administración pública que ha instrumentado la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo descansa, en buena medida, el orden y la articulación de los distintos instrumentos, mecanismos y apoyos que se han diseñado, de tal manera que su acción sea sistemática y con un sentido de agregación que garantice la existencia de una sólida cobertura de control, de la que emanen elementos de juicio oportunos y veraces para auxiliar a los titulares de las dependencias y entidades en la toma de decisiones.

De ahí que las relaciones entre los comisarios públicos y/o delegados, los contralores internos, los auditores externos y la auditoría gubernamental deben realizarse bajo el criterio de imprimirle fluidez y agilidad a los conductos informativos que posibiliten una efectiva racionalidad administrativa a las acciones en sus diferentes niveles y ámbitos de competencia, evitando duplicidades, intervenciones innecesarias u obstáculos adicionales en el desempeño de las actividades que en materia de control realizan.

Bajo esta perspectiva, se crea el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental, a través del cual el Ejecutivo Federal conoce el Estado que guarda la Administración Pública Federal en su conjunto.

³³ Boletín "B" Normas Generales de Auditoría Pública. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental se define como “el conjunto de normas e instrumentos para el control y evaluación del cumplimiento de los principales objetivos y metas de la Administración Pública Federal. Mide la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados para sugerir, finalmente, propuestas de mejoramiento”.³⁴

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se ubica como una dependencia de apoyo y vigilancia constructiva, que no se involucra directamente en la operación y que tiene a su cargo diseñar e instrumentar el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental.

Este Sistema, opera a través de dos grandes vertientes, la primera de ellas abarca la modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano; la segunda vertiente se refiere al control y fiscalización del gasto público y la evaluación gubernamental.

E.2 Instancias que intervienen.

El ejercicio de la Auditoría Pública en el Gobierno Federal, es a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, e implica la participación de diversas instancias y unidades administrativas de la misma, por lo que de la coordinación y colaboración que se establezca y se brinde entre éstas, depende la reducción, al mínimo, de la duplicación de trabajos y que se cuente con elementos que permitan la práctica de la misma. Las áreas en mención son:

Auditoría Gubernamental

La Auditoría Gubernamental puede ser realizada por la SECODAM, mediante revisiones efectuadas bajo criterios de selectividad y profundidad, las cuales verifican y evalúan el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental.

La Auditoría Gubernamental busca, básicamente, reforzar los controles establecidos en el sector público para lograr un manejo más adecuado y racional de los recursos federales, con apego a los montos y calendarios establecidos y a las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestales. Es un

³⁴ Curso Control en la Administración Pública Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1998

instrumento de fiscalización de los ingresos y gastos del Estado, del cumplimiento de los programas sustantivos del Ejecutivo Federal, de los objetivos institucionales, así como de las actividades en las que es susceptible promover eficiencia.

Anteriormente, (aproximadamente hasta 1996) la auditoría gubernamental se llevaba a cabo en los renglones de obra pública, adquisiciones, fondos y valores, servicios personales, procesos de entrega-recepción por cambio de titulares de unidades administrativas, ingresos; y gastos, entre otros. A partir de 1998, las auditorías antes mencionadas, las practican los órganos internos de control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y Auditoría Gubernamental, se remite a la práctica de auditorías con un enfoque más integral que permita medir el grado de eficacia, eficiencia y economía en el logro de las metas y objetivos programados.

La fiscalización referida, también es realizada por Auditores Externos, quienes son designados por la Secretaría, la cual norma las líneas de acción y supervisa la calidad profesional de las actividades de los despachos de auditores encargados de auditar el sector paraestatal.

Este tipo de trabajo, comprende la revisión y dictaminación de Estados financieros, revisión de entidades en proceso de desincorporación del sector paraestatal y de créditos otorgados por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo, lo que se llama Auditoría Financiera.

Órganos Internos de Control

Los Organos Internos de Control son unidades coadyuvantes de la inspección del gasto público federal, que evalúan el grado de cumplimiento de los programas institucionales y el desempeño de las actividades de las dependencias y entidades en donde se ubican, proponiendo las recomendaciones correctivas y preventivas, y procediendo, en su caso, a la aplicación de sanciones por actos u omisiones de los servidores públicos responsables, esto último, a partir de las reformas del 24 diciembre de 1996.

En cada dependencia y entidad existe un órgano interno de control que está encargado de operar el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos y del marco normativo de la función pública. Las Contralorías Internas mantienen independencia sobre el desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza sean sujetas a su vigilancia y fiscalización, por lo que no realizan funciones operativas.

Contraloría Social

La SECODAM ha promovido la activa participación de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos, a través de un novedoso concepto para coadyuvar al control gubernamental y a la vigilancia en la aplicación de recursos destinados a obras de beneficio social. A dicha participación se le ha denominado Contraloría Social, cuya finalidad es fortalecer las acciones que permitan elevar la calidad de los servicios que el Estado proporciona a la población. Así, el ciudadano se convierte en auditor de las acciones gubernamentales, en un claro ejemplo del ejercicio democrático de la autoridad.

Como un instrumento básico de la Contraloría Social, se ha implementado un sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, consistente en un programa organizado que permite a cualquier persona exponer sus quejas, emitir opiniones, (a favor o en contra), formular sugerencias y realizar consultas sobre la actuación de los servidores públicos³⁵.

Además, se tiene instalado un sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), a través del cual pueden ser tramitadas las quejas y consultas; proporcionar orientación; captar sugerencias o reconocimientos sobre la gestión pública; por vía telefónica.

También, la Contraloría Social se hace extensiva en el Comité de Solidaridad (como vocal de Control y Vigilancia) para garantizar que los recursos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida para quienes se asignaron, lleguen en forma oportuna y transparente, y que se apliquen precisamente para los fines previamente determinados, asimismo, éstos reciben quejas, denuncias o sugerencias de la actuación gubernamental.

³⁵Entendido el concepto como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la institución. Art. 108 Constitucional

Cualquier queja o denuncia en contra de un servidor público por incumplimiento o irregularidad de sus deberes, se investiga. Una vez que se cuenta con los elementos de prueba suficientes, se procede a instruir en esta Secretaría, o en las diferentes Dependencias cuya competencia lo amerite, el procedimiento disciplinario que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso, de acuerdo con la naturaleza de la infracción que se haya cometido, se imponen las sanciones administrativas que procedan, las cuales se clasifican como: apercibimiento público o privado, amonestación pública o privada, suspensión, destitución, inhabilitación. Cabe señalar, que en caso de inhabilitación, existen convenios con los Estados de la República³⁶, para que tampoco en estas instancias el trabajador sancionado sea contratado.

Comisarios

Aún cuando los comisarios no efectúan funciones directas de auditoría pública, las tareas que realizan los convierte en instancia revisora (indirecta) de la Secretaría.

La promoción y concertación de las acciones y medidas que resultan de los procesos aplicados para fortalecer el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública hace a los comisarios contribuyentes indirectos del mismo.

Tienen a su cargo la evaluación de la gestión pública como un medio de prevención que permita conocer periódicamente el avance de programas, cumplimiento de metas y el ejercicio del gasto; y que a la vez, proporcione elementos y la información necesaria para corregir desviaciones y rectificar rumbos.

Los comisarios, promueven en las dependencias y entidades la integración, instrumentación y aplicación del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la modernización administrativa, la atención a la ciudadanía y combate a la corrupción; analizan los informes de autoevaluación de las dependencias y entidades y opinan, en base a los dictámenes de los Auditores Externos, sobre la situación financiera de las entidades.

³⁶ 31 Estados y un Distrito Federal sede de los 3 poderes que conforman la Federación. Estos son libres y soberanos, con autonomía de gestión.

Atención Ciudadana

La Secretaría promueve la participación de la ciudadanía en la vigilancia del servicio gubernamental y la supervisión social en el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que ella misma contrae. En este sentido el control surge de la ciudadanía y se impone así misma, encauzando la participación en una relación constructiva.

Este tipo de control es un avance significativo en la conformación del control participativo y de corresponsabilidad entre ciudadanos y Estado. A la fecha esta corresponsabilidad se ha establecido en el Sistema Nacional de Quejas y Atención Ciudadana, Sistema de Atención Telefónica, Módulos Paisano y Sistema de Inconformidades.

El área de Atención Ciudadana, promueve la participación de la ciudadanía en las funciones de Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública, a fin de conocer la economía, eficiencia y eficacia con que se ejercen los recursos en los programas federales, así como el cumplimiento efectivo de metas.

Comités de Control y Auditoría.

A partir de 1988 fueron instaurados estos comités y son órganos auxiliares de los Organos de Gobierno de las Entidades en los que se analizan todos los aspectos relacionados con el control, evaluación y fiscalización de las diversas instancias que intervienen en la función de auditoría pública, además de cuestiones operativas de la Entidad.

Los integrantes de estos comités son: el Comisario de la Entidad, el Representante de la Subsecretaría de Evaluación y Control de la gestión Pública de la Secretaría, el Auditor Externo, los Titulares del Organismo Interno de Control de la coordinadora sectorial y el de la propia Entidad.

Estos comités cumplen el objetivo de promover la solución de las observaciones detectadas por todas las instancias de control de la Administración Pública Federal, procurando así la eficacia y efectividad en la operación, modernización y cumplimiento de los programas implantados por la Entidad.

Las instancias que intervienen, forman parte de la estructura de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, incluyendo a los Órganos Internos de Control, y en los Comités de Control y Auditoría, la *Secretaría tiene presencia como asesor y/o vocal.*

APARTADO III

EFFECTOS DE LA AUDITORÍA PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La Auditoría Pública parte del precepto de que los servidores públicos encargados de las operaciones tienen la responsabilidad de administrar, en términos de economía, eficiencia y eficacia, los recursos que la sociedad ha suministrado y confiado al gobierno, coadyuvando al logro de los objetivos y propósitos perfectamente cuantificables y cualificables.

Por ello, los servidores públicos están obligados a rendir informes confiables y oportunos sobre su gestión entre las instancias legalmente establecidas.

En el caso del Auditor Gubernamental, el trabajo realizado debe garantizar que cada auditoría sea ejecutada por personal que en su conjunto sea capaz de preservar su independencia, que cumpla con las normas aplicables a la auditoría pública y que se sujete a un programa de capacitación, de autoevaluación y de revisión externa de control de calidad.

Durante el periodo de 1994 a 1998, la Auditoría Pública, se ha enfocado principalmente a la atención de aspectos como *vigilancia del cumplimiento de responsabilidades; atención ciudadana; contraloría social; vinculación con los órganos estatales de control; seguimiento, control y fiscalización de la gestión pública; adecuación del marco jurídico en materia de esquemas y órganos de control; normatividad en adquisiciones, obras públicas, servicios y bienes muebles; y modernización de la Administración Pública (programa medular de la Secretaría);* puntos, que se detallan a continuación.

A. Resultados obtenidos por la SECODAM durante el periodo de Diciembre de 1994 a junio de 1995.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo durante el periodo de 1994 a 1995, presentó los siguientes resultados:

Atención Ciudadana y Contraloría Social.³⁷

La SECODAM en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, está encargada desde 1991, del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, el cual registra cuantitativamente las solicitudes ciudadanas captadas en los módulos de atención que son operados por los Órganos de Control Interno (OIC) de las dependencias y entidades y en algunos casos por la propia Secretaría.

Por este medio, la población en general tiene una participación corresponsable, mediante sus sugerencias, quejas, denuncias y opiniones, relativas a la conducta de los servidores públicos. Estas aportaciones son captadas y canalizadas mediante el uso de catálogos homogéneos que las tipifican y permiten dar seguimiento de las etapas procedimentales y determinación de responsabilidades y los tipos de sanción asociados a la gravedad de la falta.

De diciembre de 1994 a junio de 1995 el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía captó 293,790³⁸ solicitudes ciudadanas, de las cuales 195,095 fueron consultas atendidas en forma inmediata y referentes a solicitud de información sobre requisitos, costos, tiempo y áreas donde se realizan los trámites de la gestión pública; 80,719 sugerencias y reconocimientos mismas que fueron analizadas y remitidas a las dependencias y entidades para instrumentar las modificaciones necesarias a los procesos, o bien a las instalaciones, contribuyendo de esa forma a prestar un servicio público más eficiente, y 17,976 quejas y denuncias a las que se dio seguimiento y fueron analizadas, clasificadas y turnadas a las áreas de control correspondientes para su solventación.

La operación del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía –SACTEL– instaurado en la SECODAM como parte del Sistema Nacional de Quejas y Denuncias, en forma gratuita dio atención inmediata a las

³⁷ "Instrumento de fiscalización y promoción del rendimiento de cuentas, mediante la participación de la propia comunidad". Este instrumento originalmente se estableció como un medio de participación ciudadana en el seguimiento de los programas que desarrollan las entidades federativas y se ha ampliado a programas sociales a cargo de las dependencias federales". Informe de Labores 1994-1995. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Pág 7

³⁸ Idem. Pág. 16

consultas ciudadanas acerca de las oficinas de atención, su ubicación, requisitos a cubrir, tiempo estimado y, en su caso, tarifas para cada trámite.

Con la participación de la ciudadanía en la supervisión, evaluación y mejoramiento de la Administración Pública, se ampliaron y perfeccionaron los mecanismos de control comunitario sobre los programas y proyectos de beneficio social tales como: Abasto Comunitario, coordinado por Distribuidora Comercial Conasupo, Fondos Regionales, del Instituto Nacional Indigenista (INI); Jornales Agrícolas, de SEDESOL; Becas de Capacitación para Desempleados, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); PROCAMPO, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDER), y Fomento a la Cafecultura, coordinado por diversas instituciones (INI; BANRURAL; SEDESOL; CMC). Esto contribuyó a prevenir situaciones al margen de la legalidad, dando a la población organizada facilidad de escrutinio y mayor injerencia en los asuntos públicos.

- **Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el instrumento legal que regula la actuación de los mismos en el desempeño de sus funciones, a fin de que éstas se realicen con estricto apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, proporcionando un mejor servicio a la ciudadanía.

Como fuentes principales de detección de irregularidades que presuman responsabilidades de los servidores públicos, son las declaraciones de situación patrimonial³⁹, las revisiones de auditoría gubernamental que realiza la propia SECODAM y los Órganos Internos de Control de la dependencias y entidades; y las quejas recibidas por las áreas de atención ciudadana.

³⁹La declaración de situación patrimonial es una obligación del servidor público determinada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Título Cuarto, Capítulo Único.

Entre diciembre de 1994 y junio de 1995 se recibieron 186,151⁴⁰ declaraciones, de las cuales 41,835 correspondieron a declaraciones iniciales, 124,871 se presentaron como declaración anual de modificación patrimonial y 19,445 fueron declaraciones de conclusión del encargo.

Resultado de las auditorías, se impusieron 4,138 sanciones administrativas a 3,862 servidores públicos, de las cuales 1,411 fueron apercibimientos, 834 amonestaciones, 834 suspensiones, 460 destituciones, 361 inhabilitaciones y 238 sanciones económicas, que representaron un monto de 35 millones 713 mil nuevos pesos. Asimismo, se constituyeron 1,574 pliegos de responsabilidades que fueron remitidos para su calificación, por un monto de 12 millones 344 mil nuevos pesos⁴¹.

Se presentaron, en coordinación con otras dependencias y entidades 181 denuncias penales en contra de servidores públicos, derivadas de daños patrimoniales al Estado por un monto de 4 millones 27 mil nuevos pesos⁴².

- Atención y resolución de inconformidades derivadas de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, prevé que los particulares puedan inconformarse en contra de actos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que contravengan las disposiciones establecidas en ella.

En este sentido, se reestructuraron los procesos de recepción, trámite y resolución de inconformidades, se diseñó y operó un esquema de audiencias públicas, mediante el cual los proveedores y contratistas expusieran sus problemas al participar en las licitaciones públicas.

Los resultados en esta materia fueron, 799⁴³ inconformidades recibidas, atendidas y resueltas entre diciembre de 1994 y junio de 1995. Del total de inconformidades, el 62% correspondió a adquisiciones y prestación de servicios, y el 38% restante a obra pública.

⁴⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Op. Cit. Pág. 25

⁴¹ Idem. Pág. 29

⁴² Idem. Pág. 30

⁴³ Idem. Pág. 33

El 16% de las inconformidades fueron resueltas a favor del inconforme, el 64% se resolvió a favor de la entidad gubernamental; el 20% restante no fue competencia de esta Secretaría.

- Seguimiento, Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública.

El Sistema Integral de Control y Seguimiento de la Gestión Gubernamental es uno de los instrumentos medulares de la Secretaría, quien es la responsable de coordinarlo a través de los Órganos Internos de Control (OIC) de las dependencias y entidades, los comisarios del sector paraestatal, los delegados del sector central y los auditores externos designados en las entidades paraestatales.

Este mecanismo, busca orientar y optimizar los procedimientos de control, para que a través de un enfoque preventivo, se asegure el manejo, de manera honesta y transparente, de los recursos públicos, así como la observancia a la normatividad que regula la función pública.

En el año de 1994 hacia 1995, se actualizó el marco normativo que regula la estructura y funcionamiento de dichas instancias emitiéndose Boletines de aplicación para el ejercicio del gasto, Lineamientos para garantizar la disciplina, austeridad y la aplicación racional de los recursos públicos para aplicarse durante 1995, Normas para la comprobación de Viáticos Nacionales e Internacionales para el personal federal y normatividad referente a la asignación, uso y límite de gasto mensual para los teléfonos celulares autorizados a los servidores públicos, y algunas otras normas más.

Se fortaleció la estructura de los OIC, se impulsaron acciones de capacitación (162 cursos y 4,063 participantes) a fin de formar personal de las distintas dependencias y entidades en materias técnicas, normativas y metodológicas, se organizaron ciclos de maestría y especialidad en contraloría pública.

Se verificó la calidad del trabajo que éstos realizaron y los resultados (observaciones relevantes) que obtuvieron los cuales se comunicaron a 222 dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas auditadas. Así, durante el ejercicio se logró la recuperación de NS\$425 millones⁴⁴, derivado de la implantación de medidas correctivas por parte de las áreas auditadas.

⁴⁴ Idem. Pág. 52

B. Resultados obtenidos por SECODAM durante el periodo de Septiembre de 1995 a Agosto de 1996.

Para 1995, los esfuerzos realizados para renovar, orientar y promover una nueva actitud en el servicio público, atender rezagos, favorecer el desarrollo de las actividades productivas y orientarlas en beneficio de la población; se vieron solidificados en el "Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000"⁴⁵ cuyos objetivos fundamentales son "mejorar la Gestión Gubernamental y los Servicios Públicos y combatir la corrupción y la deficiencia de los Servicios Públicos en todas las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal"⁴⁶

- **Atención Ciudadana y Contraloría Social.**

De acuerdo con el Informe de Labores correspondiente al periodo de septiembre de 1995 a julio de 1996, se registraron 408,021⁴⁷ solicitudes ciudadanas integradas de la siguiente forma: 62,121 con presuntas irregularidades en la actuación de servidores públicos a las que se les dio solución inmediata; 28,371 que también plantearon irregularidades y que fueron turnadas a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las cuales, por su naturaleza, lo requieren para su debida integración, investigación y resolución; 237,025 consultas de información al ciudadano sobre sus derechos y obligaciones ante la autoridad; y 80,504 sugerencias o reconocimientos a servicios y servidores públicos.

En la oficina de quejas y denuncias ubicada en el edificio sede de la Secretaría, se dio atención personal a 3,300⁴⁸ ciudadanos que acudieron a presentar quejas y denuncias o que solicitaron información del avance de las mismas. De éstas, se les dio seguimiento directo a 2,671; y a la fecha se ha dado resolución a 3,674 que incluyen algunas pertenecientes al año anterior.

⁴⁵Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

⁴⁶Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Informe de Labores 1995-1996. Pag. 10

⁴⁷Idem. Pág. 17

⁴⁸Idem.

- Combate a la corrupción y mejoramiento de los servicios públicos.

La complejidad relacionada con la deficiencia en la prestación de los servicios y, en especial, con la corrupción, obligó a la SECODAM a desarrollar un análisis en el tema, destacando, entre otras cosas, que este fenómeno se presenta de dos formas: cuando se afecta el patrimonio público y cuando causa perjuicio al patrimonio de los particulares. El primer caso se manifiesta con la venta de influencias y la asignación de contratos o concesiones, así como en la desviación de los recursos públicos por pagos indebidos o inadecuado manejo de fondos y valores; en tanto el segundo caso ocurre a través de extorsiones o sobornos a nivel de servidores públicos menores, como son empleados de atención al público o inspectores.

Por lo anterior, la SECODAM ha implementado el programa de Usuario Simulado, cuya función consiste en realizar diversos trámites y servicios y comprobar la eficiencia, transparencia y honestidad con las que se brinda la atención al público y estar en condiciones de identificar las áreas de oportunidad para ser mejoradas.

En el marco de este programa se han visitado las oficinas de licencias y control vehicular en las 16 delegaciones del Distrito Federal con la realización de 220 operativos de usuario simulado⁴⁹; además se han realizado otras 460 visitas para la realización de trámites como licencias de uso de suelo, de construcción; constancias de uso de suelo, de zonificación; revalidación de licencia de funcionamiento de establecimientos mercantiles; declaración de apertura de establecimientos mercantiles, etc.; y se realizaron 30 operativos en la Agencias del Ministerio Público, 11 visitas de verificación de condiciones sanitarias.

- Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los instrumentos utilizados para la detección de irregularidades imputables a servidores públicos, son las revisiones de auditoría gubernamental, las quejas recibidas por las áreas de atención ciudadana, las declaraciones de situación patrimonial, y los resultados de los análisis de evolución patrimonial. En los casos que se detectaron anomalías, se instauraron los procedimientos administrativos previstos en la Ley

⁴⁹ Idem. Pág. 21

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el fincamiento de responsabilidades y se impusieron las sanciones correspondientes.

En el periodo analizado, se recibieron 230,472⁵⁰ declaraciones de situación patrimonial, en sus modalidades de inicio, anual de modificación patrimonial y de conclusión del encargo; se llevaron a cabo más de 100 investigaciones para determinar la existencia o no de responsabilidad, y en los casos en que ésta se detectó, se iniciaron los procedimientos administrativos correspondientes y se impusieron sanciones cuando procedieron.

Se impusieron 8,817 sanciones a 8,184 servidores públicos, de las cuales 971 fueron de carácter económico por un monto de \$266,201,344.00⁵¹.

Asimismo, con la finalidad de resarcir al erario federal los daños económicos causados por conductas irregulares de los servidores públicos, se constituyeron 543 pliegos de responsabilidades que fueron remitidos para su calificación, por un monto de \$12,088,258.00⁵².

En este mismo sentido, el control estadístico durante septiembre de 1995 a agosto de 1996, arroja un total de 570 denuncias penales formuladas por dependencias y entidades por presuntos delitos cometidos, que produjeron un quebranto económico por \$529,000,000.00⁵³.

- Atención y resolución de inconformidades.

Referente a la contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública que se financian con recursos federales, así como las quejas e inconformidades que presentan los particulares en esas materias, cuando consideran afectados sus intereses, se recibieron 1,925⁵⁴ inconformidades, de las cuales correspondió el 61% (1174) a adquisición de prestación de servicios y el 39% restante a obra pública.

⁵⁰ Idem. Pág. 27

⁵¹ Idem. Pág. 29

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem. Pág. 33

El 27% de las inconformidades se resolvieron a favor del inconforme, en cuyo caso la SECODAM decretó la nulidad de los procedimientos e instruyó a las dependencias y entidades para la reposición de los mismos, mientras que el 51% de los casos se resolvió a favor de la entidad gubernamental.

- Seguimiento, Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública.

En este punto, se ha buscado orientar y optimizar los mecanismos y procedimientos de control, fiscalización y evaluación, para que a través de un enfoque preventivo, se asegure el manejo honesto y transparente de los recursos públicos, así como la observancia del marco normativo que regula la función pública, de tal forma que ésta se lleve a cabo con estricto apego a las disposiciones de la ley y a la normatividad vigente.

Para coadyuvar con el fortalecimiento del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, en 1996 se inició el establecimiento de indicadores de desempeño⁵⁵, productividad y estándares de calidad en dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal.

Respecto al ejercicio del gasto público, las acciones se orientaron hacia aquellas dependencias y entidades con presupuestos más representativos dentro del gasto del Gobierno Federal verificando que su aplicación estuviera debidamente justificada en apego a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, a los programas instrumentados por el Ejecutivo Federal, con carácter eminentemente social y a los programas derivados de la emergencia económica nacional.

Es importante destacar que en 1996, en términos generales, la productividad en la función prioritaria de auditoría gubernamental incrementa su índice de calidad al haber ampliado su cobertura y la profundidad de sus revisiones, llegando hasta la raíz de las irregularidades planteadas y efectuando recomendaciones tanto propositivas como de carácter correctivo y, en su caso, acciones punitivas respondiendo de manera más eficiente a la necesidad de tener un mejor control y vigilancia del desempeño de las distintas dependencias y entidades públicas.

⁵⁵ "...las dependencias y entidades deberán presentar y acordar con la SECODAM y la SHCP un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permita a cada dependencia o entidad: evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios; medir los efectos que sus acciones estén teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas; y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos.". PROMAP 1995-2000, pág.s. 68-69.

En total, se realizaron 25,240⁵⁶ revisiones enfocadas a la verificación del cumplimiento cabal de las disposiciones legales aplicables en el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias y entidades. la razonabilidad de su información financiera; el cumplimiento de los objetivos sociales y económicos y el uso de los recursos bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia por áreas de especialización y bajo un esquema de auditorías directas, especiales y de seguimiento.

En este sentido, se fiscalizaron y supervisaron directamente todas las fases que implican la realización de la obra pública a través de 4,572 revisiones, derivándose observaciones correctivas y recomendaciones preventivas.

En materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, se verificó y evaluó el proceso de las adquisiciones que realizan las dependencias y entidades mediante 3,291 revisiones, orientando las recomendaciones a la implantación de medidas correctivas, cuya ejecución representó un compromiso expreso para las dependencias y entidades a corto plazo.

Sobre el correcto manejo, custodia y administración de los recursos federales, se efectuaron 2,761 revisiones.

Se realizaron 12,377 auditorías de servicios personales, haciéndose propuestas correctivas en desviaciones que se detectaron respecto de las estructuras aprobadas y las que realmente están operando.

Las actividades o hechos que pudieran constituir ilícitos, fueron verificados mediante 191 revisiones con el fin de recabar la evidencia suficiente, competente y pertinente para soportar la presentación de denuncias, brindando en los casos en que resultaron responsabilidades administrativas, los elementos necesarios para la aplicación de sanciones administrativas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este periodo, se dio atención especial a incrementar la utilidad y hacer más eficientes los instrumentos técnicos de control y seguimiento, y a la atención oportuna de los requerimientos de diversas instancias

⁵⁶ *Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo. Op. Cit. Pág. 55*

administrativas sobre el avance y resultados en la auditoría gubernamental. Al respecto, se elaboraron 80 informes.

En cuanto a las auditorías sobre la ejecución de los proyectos y programas con recursos de organismos financieros internacionales, se recibieron y analizaron 53 informes⁵⁷, que corresponden a 34 casos del Banco Mundial, 16 del Banco Interamericano de desarrollo (BID), uno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), otro del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y uno más del Programa Mundial de Alimentos de la ONU. Se presentaron sin salvedades en el 96% de los casos y en el 82% sobre el estricto cumplimiento de las cláusulas contractuales, conservándose los niveles de calidad de la información financiera de este tipo de proyectos.

C. Resultados obtenidos por SECODAM durante el periodo de Septiembre de 1996 a Agosto de 1997.

En este periodo, se llevaron a cabo una serie de reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de Entidades Paraestatales, y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996), cuya finalidad fue conferir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, atribuciones para nombrar y remover a los Titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los correspondientes a las áreas de auditorías, quejas y responsabilidades.

En este contexto, los trabajos efectuados por la Secretaría durante este periodo, se realizaron bajo la premisa de dar cumplimiento a las políticas de Modernización de la Administración Pública, dar un nuevo enfoque al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental y fortalecer las instancias y procedimientos de Control y Atención Ciudadana.

- Atención Ciudadana

En este ejercicio, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo continuó impulsando la participación activa y corresponsable de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la acción

⁵⁷ Idem. Pág. 57

gubernamental, fortaleciendo y estableciendo nuevos vínculos y canales de comunicación entre la sociedad y el Gobierno.

Bajo este esquema, se consolidó el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, registrándose un volumen de solicitudes que superan las cifras alcanzadas del periodo precedente en un 84.5%.

De septiembre de 1996 a junio de 1997, se registraron 617,256⁵⁸ solicitudes comprendidas de la siguiente manera: 159,330 plantearon presuntas irregularidades en la actuación de los servidores públicos; dando atención inmediata a 130,784 y las 28,546 fueron remitidas para su integración a los Órganos Internos de Control correspondientes; 338,703 fueron consultas ciudadanas de información; 119,223 sugerencias y reconocimientos a servicios y servidores públicos. Los dos últimos casos se atendieron directamente en las oficinas de la Secretaría.

Adicionalmente, se atendieron 184⁵⁹ solicitudes de intervención por incumplimiento de contratos de obra pública y adquisiciones, de las cuales 95 se desahogaron a través de reuniones conciliatorias con los proveedores o contratistas, representantes de los Órganos Internos de Control y de las áreas responsables, se dieron 1,467 asesorías para la presentación de quejas y denuncias, y se atendieron 151 quejas y denuncias específicas de servicios de seguridad pública

Además, en este ejercicio se diseñó la puesta en marcha de Brigadas de Atención Ciudadana, para vigilar los procedimientos de las verificaciones o inspecciones a establecimientos mercantiles, en lugar y momento donde se estén llevando a cabo. Cada brigada se integra por un supervisor de verificadores, con atribuciones para dictaminar el procedimiento de verificación, y con facultades para captar quejas y denuncias.

Estas brigadas iniciaron sus trabajos a partir del segundo semestre de 1996 en la Secretaría de Salud y en algunas Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal obteniendo los resultados siguientes:

⁵⁸ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Informe de labores 1996-1997. Pág. 15

⁵⁹ *Ibidem*. Pág. 16

Se recibieron 808⁶⁰ llamadas telefónicas, siendo 502 consultas y 306 atenciones inmediatas relacionadas con el procedimiento de certificación sanitaria, autenticidad y facultades del verificador o inspector sanitario. Se captaron 17 quejas, 14 en contra del personal verificador y 3 en contra del personal administrativo.

Derivado de lo anterior, se emitieron 31 recomendaciones, de las cuales 18 involucran medidas para mejorar el servicio, 8 se encaminan a combatir la corrupción y 5 con efecto en los dos ámbitos.

Como respuesta a las recomendaciones, la Secretaría de Salud y el Departamento del Distrito Federal implementaron las medidas encaminadas a resolver la problemática.

Respecto a los Módulos de Atención Ciudadana, éstos proporcionaron 4,078⁶¹ atenciones inmediatas, resuelto 33,663 consultas, recibido 194 sugerencias, 8 reconocimientos y 99 quejas contra servidores públicos y servicios.

En el ámbito de la procuración de justicia, en coordinación con las instancias responsables de la misma, se creó el Programa de Fortalecimiento del Ministerio Público que contempla acciones dirigidas a solucionar la problemática existente. Dicho programa entró en operación a partir del mes de junio de 1997, atendiendo 15,918 solicitudes ciudadanas.

También se desarrolló, en el mes de enero de 1997, el Sistema de Evaluación de las funciones de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades en los Órganos Internos de Control (OIC'S), culminándose en el mes de junio de este año. Este sistema consistió básicamente, en el cálculo mensual de indicadores de productividad, calidad y oportunidad de la operación de los OIC'S de las dependencias y entidades en materia de quejas, denuncias, responsabilidades, inconformidades y atención ciudadana.

El sistema SACTEL, de septiembre de 1996 a junio de 1997, atendió 23,183⁶² solicitudes ciudadanas referentes presuntas irregularidades de servidores públicos, sugerencias, información sobre trámites, y

⁶⁰ Idem. Pág. 17

⁶¹ Idem.

⁶² Idem. Pág. 19

consultas. De éstas, 7,073 se remitieron para poner en contacto directo al ciudadano con las dependencias y entidades responsables.

En el programa de Usuario Simulado, se efectuaron 1,962⁶³ visitas de verificación con los resultados que a continuación se mencionan:

1. En las oficinas de transporte público se realizaron 585 visitas, levantándose 21 actas circunstanciadas en las que se vieron involucrados 23 servidores públicos por conductas contrarias a la Ley de Responsabilidades.
2. Se mejoró el cumplimiento de los indicadores de calidad en el servicio, ya que de un cumplimiento del 43%, se pasó al 79% disminuyendo las conductas irregulares por parte de los servidores públicos.

Es importante mencionar, que en este ejercicio, parte sustantiva de los resultados obtenidos, se debió al uso de sistemas informáticos que mejoraron la calidad de los servicios dirigidos a la población. En este periodo, se consolidaron, en gran medida, las acciones encaminadas a la modernización de la gestión gubernamental.

- Responsabilidades de los servidores públicos.

A fin de seguir avanzando en la modernización de la Administración Pública Federal, y en el cumplimiento efectivo de los programas implementados, la SECODAM desarrolló el Sistema DECLARANET, consistente en la recepción de declaraciones de situación patrimonial, además de la forma tradicional impresa, en disco flexible o por medio de INTERNET.

Este sistema DECLARANET permite capturar la información y transmitirla en forma electrónica o entregarla en medio magnético con el máximo nivel de seguridad. Con ello se evitan desplazamientos para entregar la declaración, facilita el llenado de los formatos, garantiza la confidencialidad de la información.

De septiembre de 1996 a junio de 1997, se recibieron, registraron y controlaron 256,713⁶⁴ declaraciones de situación patrimonial.

⁶³ Idem. Pág. 22

⁶⁴ Ibid. Pág. 30

Por otra parte, derivado de las auditorías efectuadas, se impusieron 12,165 sanciones a 11,444 servidores públicos, de las cuales 789 fueron de carácter económico que representaron un monto de \$827'000,402.00

Se constituyeron 85 pliegos de responsabilidades que fueron remitidos para su calificación y que alcanzaron un monto de \$16'000,710.00⁶⁵

Se dio seguimiento a 429 créditos fiscales, se formularon 427 denuncias penales, formuladas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos con un quebranto económico aproximado de \$584'000,000.00.⁶⁶

- **Atención y resolución de inconformidades**

En el transcurso del periodo referido, se recibieron 1,961 inconformidades⁶⁷, 564 se resolvieron a favor del informe, 1086 a favor de la entidad gubernamental y 311 inconformidades, se determinó que la Secretaría no tenía competencia legal para atenderlas.

- **Seguimiento, Control y Evaluación de la Gestión Pública.**

Con las reformas a la normatividad dictadas el 24 de diciembre de 1996, se dio un avance significativo en lo que respecta al Control y Evaluación de la Gestión Pública, toda vez, que se dotó a los OIC's de atribuciones para imponer directamente sanciones en materia de responsabilidades cuando se detecten conductas contrarias a las disposiciones legales y normativas establecidas y se les dio autonomía para desarrollar su labor preventiva y correctiva con imparcialidad respecto a las áreas auditadas.

Se definieron perfiles profesionales, se llevaron a cabo cursos para servidores públicos de las Contralorías Internas en materia de responsabilidades, quejas, denuncias, usuario simulado, muestreo probabilístico; y además se creó un sistema de exámenes que contiene las pruebas a las que habrán de sujetarse los servidores públicos que ingresen a la Administración Pública en áreas de control y evaluación.

⁶⁵ Ibid. Pág.31

⁶⁶ Idem. Pág. 32

⁶⁷ Idem. Pág. 35

Asimismo, se analizó el resultado de las auditorías efectuadas por los OIC's, por medio de 1,786⁶⁸ reportes recibidos, respecto de la razonabilidad y congruencia de las irregularidades determinadas y las recomendaciones emitidas para la solución de las mismas, combatiendo, en su caso, la displicencia y la impunidad, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

El Titular de la SECODAM remitió 868 oficios a los Contralores Internos, solicitando que las recomendaciones o sugerencias para corregir la problemática o fortalecer el control interno, se implantaran en tiempo y forma acordados por los responsables de su atención, dando como resultado la atención de 7,467 observaciones determinadas por las diversas instancias fiscalizadoras, que representaron el 48% de la problemática que se tenía registrada en la SECODAM al 31 de diciembre de 1996.⁶⁹

En cuanto al ejercicio del gasto, se fiscalizaron los principales rubros como son obra pública adquisiciones, fondos y valores, servicios personales y servicios generales; además se realizaron revisiones especiales y seguimientos sobre el grado de oportunidad en la atención de las recomendaciones propuestas en auditorías especiales.

En este año, Auditoría Gubernamental concluyó 330 auditorías revisando aspectos prioritarios con los siguientes resultados:

Se fiscalizaron todas las fases que implica la realización de la obra pública, por medio de la revisión de 17,442 conceptos⁷⁰. En adquisiciones, arrendamientos y servicios, se verificó y evaluó el proceso revisando 50,492 conceptos. En materia de fondos y valores se realizó la revisión de 55,026 conceptos, 65,713 conceptos de servicios personales y finalmente, 56,440 conceptos relativos a rubros no clasificados, sobre distintas actividades que permitieron en su oportunidad servir de base para la detección de irregularidades que ameritaron la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁶⁸ Ídem. Pág. 49

⁶⁹ Ídem. Pág. 30

⁷⁰ Los conceptos revisados, es un concepto que por procedimiento de auditoría, al cierre de la misma se debe señalar, y consiste en especificar la naturaleza de la revisión por sobre, esto es, especificar qué conceptos se revisaron de obra pública, servicios personales, fondos y valores, o adquisiciones, entre otros. Flores Oscar. Curso "Ínfames de Auditoría". SECODAM. Agosto de 1996.

Además se recibieron y analizaron informes relativos a las auditorías externas practicadas obteniéndose 258 dictámenes⁷¹ sobre los Estados financieros, 78% con opinión favorable, 20% con salvedad⁷², y 2% con opiniones negativas o abstención de la misma.

D. Resultados obtenidos por SECODAM durante el periodo de Septiembre de 1997 a Agosto de 1998.

Este periodo, las actividades que se realizaron, fueron en cumplimiento de los programas sustantivos y de apoyo, que desde 1994 a la fecha en que se inició este análisis, se han venido implementado. Sin embargo, de finales de 1997 a agosto de 1998, la función, incluyó, además, el fortalecimiento de esfuerzos en materia de modernización, con el diseño del Esquema de Fortalecimiento y Consolidación de la Modernización, cuyas acciones fueron encaminadas a la promoción del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

De conformidad con el Informe de Labores 1997-1998, las actividades de control y evaluación realizadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se engloban en los siguientes aspectos:

- **Atención Ciudadana**

De 1994 a 1998, el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, en el marco de la Modernización Administrativa, y derivado de las acciones implementadas por la Secretaría presentó avances significativos, ya que con el transcurso del tiempo y con la participación activa de la ciudadanía, éste se fue complejizando de acuerdo a las necesidades cada vez, más íntensas de la propia sociedad.

A agosto de 1998, el sistema referido, se integra, además de los Órganos Internos de Control, fundadores del mismo en 1994, por los Módulos de Orientación y Quejas de los Programas Paisano y Vecino Centroamérica; el Sistema de Atención Telefónica a la ciudadanía (SACTEL); los Módulos y Brigadas de Atención a la Ciudadanía; la Oficina de Quejas y Denuncias ubicada en el Edificio sede de la SECODAM; la Dirección Adjunta de Conciliaciones para conciliar los acuerdos entre particulares, dependencias y

⁷¹ Documento que describe el estado público conforme a las pautas de su profesión, relativo a la contabilidad, alcance y resultados del examen realizado sobre los estados financieros de la entidad que se teste. Caso: "Auditoría Financiera". Agosto de 1995 SECODAM.

⁷² Emisión de alguna o varias reservas que no se presentan de conformidad con principios de estabilidad, incumplimiento garantido de valoración y presentación, o por haber observado alguna inconsistencia en las bases de aplicación de dichos principios. Idem.

entidades del Gobierno Federal por incumplimiento de contratos de obra pública o contratación de servicios: DECLARANET; y el Sistema de correo electrónico INTERNET de la SECODAM.

En el periodo de septiembre de 1997 a julio de 1998, se atendieron 663,605⁷³ solicitudes ciudadanas: 129,542 se atendieron de inmediato resolviendo la problemática expuesta por los ciudadanos, 14,144 casos en los que se integró el expediente para iniciar el procedimiento administrativo sobre la queja o denuncia formulada, 386,913 consultas de información sobre derechos y obligaciones ante la autoridad, 65,696 sugerencias para mejorar los servicios, 25,894 reconocimientos, y 41,416 llamadas telefónicas transferidas a las instituciones correspondientes.

En los Módulos y Brigadas de Atención Ciudadana, se realizaron 139 visitas de supervisión y fiscalización generándose 1,189 expedientes de irregularidades como: negligencia, ausencia de personal en las áreas de atención al público y a la no portación de gafete y uniforme. De estos expedientes, se concluyó el 85%, determinándose 252 medidas disciplinarias, 153 exhortaciones, 40 arrestos, 40 aplicaciones de multa y 19 bajas de personal.⁷⁴

Además se realizaron acuerdos para el establecimiento del programa en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por conducto de SACTEL, se atendieron 119,339⁷⁵ ciudadanos correspondiendo a 5,191 para gestionar servicios, 798 quejas y denuncias, 630 sugerencias, 41,416 transferencias de llamadas para poner en contacto al ciudadano con las autoridades competentes para que le auxiliaran de forma inmediata y 71,304 asesorías en materia de situación patrimonial y DECLARANET, uso del COMPRANET e información diversa.

En el programa de Usuario Simulado, en este ejercicio se aplicó para verificar el grado de cumplimiento de otros programas instrumentados por la Secretaría.

⁷³ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Informe de labores 1997-1998. Pág. 15

⁷⁴ Idem. Pág. 16

⁷⁵ Idem. Pág. 17

Se realizaron 102 visitas, 603 encuestas a servidores públicos obligados a declarar su situación patrimonial, para determinar el grado de difusión y conocimiento del programa DECLARANET; 249 encuestas vía telefónica a personal de diferentes empresas privadas que participan y no en licitaciones gubernamentales sobre COMPRANET, 68 visitas de verificación en módulos fronterizos de entrada de los connacionales a nuestro país para verificar la conducta de los servidores públicos responsables del Programa Paisano. Además se realizaron visitas de usuario simulado en el IMSS, Luz y Fuerza del Centro, Secretaría de Hacienda, Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, Relaciones Exteriores.

En este ejercicio, además, se realizaron actividades de combate al contrabando en coordinación con otras instituciones cuya competencia lo permite, dando como resultado el embargo precautorio de 449,430 dólares americanos y de \$828,213.00, decomiso de 420 vehículos automotores, 23,428 Kg. de ropa usada, 2,198 piezas de ropa nueva, 190,003 Kg. de marihuana y uno de cocaína, 191 botellas de bebidas alcohólicas, 219 armas de fuego, 165,357 cartuchos útiles y 399 ojivas; 999 llantas usadas, 3,481 piezas de oro y mercancía diversa (juguetes, aparatos eléctricos y electrónicos, y productos perecederos; el aseguramiento de 2,531 personas indocumentadas; y la puesta a disposición del Ministerio Público Federal de 732 personas por presuntos actos ilícitos.⁷⁶

Por otro lado, la Secretaría puso en marcha el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales denominado COMPRANET, poniendo a disposición de toda la ciudadanía una página de INTERNET, por medio de la cual es posible consultar todas las convocatorias y fallos, las inconformidades presentadas por las empresas, las disposiciones normativas vigentes y los Programas Anuales de Adquisiciones.

En esta página se obtiene información desde la publicación de una convocatoria hasta la firma de los contratos, lo que permite a más de once mil empresas revisar diariamente desde su oficina y en cualquier lugar de la República, más de 2,600 bases de licitación, generando los recibos para pagarlas en bancos, evitando desplazamientos y abatiendo costos en un 30% en promedio. También están disponibles notas

⁷⁶ Idem. Pág. 21

aclaratorias y avisos modificatorios, las actas de las juntas de aclaraciones, los fallos incluyendo cada una de las partidas.

Al 31 de agosto de 1998, se registraron más de 1,000,000 de consultas, con un promedio diario de 4,500 accesos diarios a la página principal de COMPRANET⁷⁷

En 1998, en una tercera etapa de COMPRANET, se tiene contemplado realizar, como prueba piloto, licitaciones totalmente automatizadas, en las cuales los proveedores o contratistas de cualquier entidad federativa, podrán presentar desde su oficina sus propuestas técnicas y económicas.

A partir de julio de 1997, se desarrolló un nuevo sistema sobre trámites y servicios, disposiciones jurídicas, estructuras organizacionales y directorios telefónicos de dependencias y entidades, a través de una página de INTERNET denominada Registro Federal de Trámites (RFT), la cual opera desde el mes de diciembre de ese mismo año.

Al primer semestre de 1998, se han inscrito 63 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Responsabilidades de los servidores públicos.

De septiembre de 1997 a agosto de 1998 se recibieron, contestaron y registraron 236,165⁷⁸ declaraciones patrimoniales en sus distintas modalidades, de inicio, anuales de modificación patrimonial y de conclusión del encargo. Resalta, por su importancia, la recepción por medios magnéticos del 34% del total de las mismas.

En este periodo, se impusieron 9,854 sanciones a 8,666 servidores públicos, de las cuales 979 fueron de carácter económico, que representaron un monto de \$781'023,000.00⁷⁹.

⁷⁷ Idem. Pág. 22

⁷⁸ Idem. Pág. 28

⁷⁹ Idem. Pág. 29

A fin de resarcir a la Tesorería de la Federación (TESOFE) el importe de los daños económicos causados por conductas ilícitas de los servidores públicos, se constituyeron 212 pliegos de responsabilidades, cuyo monto económico ascendió a \$6'401,000.00⁸⁰.

Respecto a los créditos fiscales, se dio seguimiento a 1,104, por medio de 68 administraciones locales de recaudación fiscal, encontrándose que 32 fueron resarcidos al erario federal⁸¹.

Se presentaron ante las autoridades respectivas 420 denuncias penales que arrojaron un quebranto económico aproximado de 65'000,000.00⁸²

- Atención y resolución de inconformidades.

Un aspecto importante de este rubro fue la descentralización de la atención y resolución de inconformidades hacia los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades, así como en la Procuraduría General de la República⁸³.

En este periodo, la SECODAM y los OIC's atendieron un total de 2,164⁸⁴ inconformidades que se presentaron en actos licitatorios de las dependencias y entidades. De éstas, 421 fueron recibidas directamente por la Secretaría, de las cuales 101 se resolvieron a favor de los inconformes, 185 resultaron improcedentes, 72 se desecharon por incompetencia, 46 por falta de protesto, 9 por preclusión, 4 por falta de personalidad y otras 4 por desistimiento.

Los Órganos Internos de Control recibieron 1,388 inconformidades teniéndose los siguientes avances: resueltas 1,097, de las cuales 188 fueron procedentes, 446 improcedentes, 441 desechadas y sin especificar 22; y en trámite 291.

⁸⁰ Idem

⁸¹ Idem

⁸² Idem.

⁸³ Artículo 26 del Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación del 29 de septiembre de 1997.

⁸⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Op. Cit. 1997-1998. Pág.33

- Seguimiento, Control y Evaluación de la Gestión Pública

En este contexto, y como resultado a las exigencias sociales, se implementaron formas de evaluación con una visión más integral, de manera que los resultados de la gestión pública se pudiera medir en términos de eficiencia, eficacia y productividad, articulando el gasto público, los programas y metas de los sectores, con los principales objetivos y políticas de gobierno.

Un cambio significativo que también se dio, fue el transferir integralmente la práctica de todo tipo de auditorías, inspecciones y visitas a las Contralorías Internas, reservándose, la Secretaría, la facultad de atracción en los casos que por su importancia o repercusión deben ser abordados por ésta.

Además, con objeto de mantener el control de las actividades realizadas y verificar el apego a las Normas Generales de Auditoría Pública y lineamientos emitidos por SECODAM, en este periodo se llevaron a cabo evaluaciones de desempeño y calidad de los servicios que prestan los OIC's por parte de la Dirección General de Auditoría Gubernamental, de la SECODAM, emitiéndose 203 informes.

Referente a la atención de las recomendaciones o sugerencias realizadas para corregir problemáticas detectadas en las diferentes instituciones, en coordinación con los OIC's, se definieron estrategias para su resolución, de tal forma que de enero a marzo de 1998, se solventó el 26% de las 17,462 observaciones provenientes de ejercicios anteriores que se encontraban pendientes de atender al 31 de diciembre de 1997⁸⁵.

En cuanto a la verificación del ejercicio del gasto, ésta fue encaminada también a revisiones integrales, esto es, en forma cuantitativa y cualitativa del cumplimiento de objetivos, programas, metas físicas y ejercicio financiero, en términos de eficiencia, eficacia y productividad.

Resultado importante de esta etapa, fue la reforma al Sistema Presupuestario que la SECODAM y la Secretaría de Hacienda pusieron en marcha, elaborando un paquete de documentos básicos sobre la Nueva Estructura Programática (NEP) y otros documentos sobre la introducción al Sistema Presupuestario de una Guía Metodológica para el desarrollo del Sistema de Evaluación al Desempeño (SED).

⁸⁵ Idem. Pág. 48

Para fortalecer la rendición de cuentas, se verificó la congruencia de la información proporcionada por el Gobierno Federal a la Cámara de Diputados, sobre la gestión financiera, el ejercicio del gasto autorizado, el cumplimiento de los objetivos de los programas, y las explicaciones de las desviaciones de las metas físicas y financieras.

Respecto a las auditorías practicadas por SECODAM, a través de Auditoría Gubernamental, derivado de la desconcentración de funciones a los Órganos Internos de Control, éstas se centraron en dos tipos de auditorías: Especiales⁸⁶ y de Desempeño de los OIC's⁸⁷.

En total se practicaron 410 actos de fiscalización⁸⁸ que permitieron responder de manera más eficiente a la necesidad de tener un mejor control y vigilancia del desempeño de las dependencias y entidades, orientando las verificaciones a constatar el cumplimiento de los lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, la recuperación de recursos a favor de la Federación; el apego a la normatividad en los distintos ámbitos y la realización de las funciones de la Administración Pública con calidad, calidez y probidad; así la Auditoría Gubernamental se confirma como un importante instrumento sustantivo en el control del gasto público.

En materia de auditorías externas, se obtuvieron oportunamente 279 dictámenes sobre los Estados financieros básicos del sector paraestatal, de los cuales el 80% presentaron opinión favorable, el 18% con salvedad, y únicamente el 2% de los casos fueron abstenciones.

Respecto a los proyectos y programas financiados con recursos de organismos financieros internacionales, se recibieron y analizaron 71 informes que corresponden a 51 casos del Banco Mundial, 18 del Banco Interamericano, uno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, y uno del Programa Mundial de

⁸⁶ Aquellas que tienen como objeto específico la revisión de una o más áreas o actividades de una Dependencia o Entidad, para precisar los hechos de una queja o denuncia que por sus características ameriten ser investigadas en el ámbito central y no derivarse a los OIC's, o para verificar el cumplimiento de objetivos, metas o políticas específicas. Informe de Labores 1997-1998. SECODAM. Septiembre de 1998, pág. 53

⁸⁷ Son las que tienen como objetivo verificar y comprobar que tanto éstos como la Unidad de Fondos y Valores de la SHCP, cumplan con las Normas Generales de Auditoría Pública, así como, los lineamientos, políticas y procedimientos emitidos por SECODAM; independientemente de la observancia de disposiciones jurídicas aplicables a toda la Administración Pública, a efecto de determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que realizan sus actividades y logran sus objetivos. Idem.

⁸⁸ Idem. Pág. 54

Alimentos de la ONU. Las opiniones de los auditores externos sobre la aplicación de los recursos se presentaron sin salvedades en el 100% de los casos.

Estos son, entonces, los resultados de 4 años de gestión pública, en donde se pueden apreciar cambios sustantivos en cuanto a participación ciudadana, sistemas informáticos, controles administrativos y sobre todo cobertura de los servicios que se prestan a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es importante señalar, que las medidas instrumentadas han tenido un porcentaje considerable de éxito. El objetivo de hacer de la ciudadanía un elemento que incida en las políticas que se llevan a cabo y participe de la modernización de la Administración Pública haciendo notar las deficiencias, inconstancias, y limitantes encontradas, de los servicios que requiere, se ha logrado de manera contundente, sin embargo, y consciente de que faltan muchas expectativas que cumplir, se deben seguir instrumentando acciones para la concretización del proyecto más ambicioso y firme que se ha tenido en cuanto a Modernización de la Administración Pública Federal, en los últimos tiempos.

La puesta en marcha de programas como “Usuario Simulado”, las Brigadas de Atención Ciudadana, el servicio telefónico SACTEL, los Módulos de Atención Ciudadana. COMPRANET, INTRANET, dirigidos totalmente a la atención ciudadana, abren canales enormes de comunicación entre el ente gubernamental y la sociedad.

La detección de irregularidades en la prestación de servicios a través de la voz ciudadana, es un concepto novedoso dentro de la Auditoría Pública, es una forma más efectiva de corregir y prevenir el funcionamiento administrativo.

APARTADO IV

LA REFORMA DEL ESTADO Y LOS SISTEMAS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

A. *La Reforma del Estado*

Hoy en día, la realidad social⁸⁹, demuestra que por sus "...fuerzas, contradicciones, relaciones y acciones que dan cauce a la heterogeneidad de las organizaciones y los grupos sociales..."⁹⁰ hace de la propia sociedad, una sociedad moderna "...activa, cambiante y adaptativa..." y "...en la medida en que la sociedad avanza en la senda de la transformación, en igual medida tiene que hacerlo el Estado",⁹¹ toda vez, que éste es "...una institución que tiene capacidad de gobernarla y desarrollarla; que con sus capacidades de gobierno garantiza la realización del bien común y la consecución del bienestar social." "El Estado es la sociedad organizada".⁹²

Las formas de actuación de la sociedad y por tanto del Estado, han cambiado de manera sustancial, ésta, ha pasado de una actitud observadora a una de participación directa en los asuntos públicos, quiere estar dentro de lo que directamente le atañe, buscar su propio bienestar, obligando al Estado a ser meramente promotor⁹³ y no interventor.

"En el final del siglo XX, se plantean formas de vida y de interpretación del mundo capaces de complementar y reunir bajo categorías de carácter universal..."⁹⁴ por tanto, hay que modificar las políticas

⁸⁹ "Conjunto de relaciones dadas, diversas e interdependientes, da cuenta del cambio que permea sus estructuras y los modos en que éstas articulan la vida de las instituciones". Uvalle, Ricardo, *La Administración Pública como ciencia social tecnológica*. Revista Gestión y Política Pública. Vol. III, segundo semestre de 1994. Pág. 294

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem. Pág. 295

⁹² Idem. Pág. 296

⁹³ "Tiene como misión coordinar, regular, apoyar y dirigir a la sociedad dando cauce a las energías, contradicciones y capacidades tanto individuales como públicas" Idem. Pág. 299

⁹⁴ *La Globalización y sus efectos en el Sistema Educativo Nacional*. Parte I. López García Carlos E. Revista Ensayos y Reflexiones. Año I. Vol. I No. I. Mayo-Agosto 1995. Pág. 17

económicas, y sociales que se desarrollan, para introducir una nueva etapa de apertura al entorno internacional, de apertura a los mercados del mundo y convertirse en un Estado Multinacional.⁹⁵

Todos estos elementos de transformación de las sociedades y de los Estados, obligan a revisar la situación en que se encuentran los gobiernos, las instituciones, y las capacidades que éstos tienen de respuesta. Hay que depurar lo que ya no sea funcional, transformarlo y complementar lo que funciona en el marco de la nueva actitud de la sociedad abierta.⁹⁶

*"...un gobierno que no revisa su capacidad de adaptación y respuesta a los cambios se condena a la inmovilidad que es el inicio de su decadencia. Un gobierno sin referencia a los cambios mundiales que están presentes en su ser nacional, cancela su opción para transformarse. Un gobierno atento a lo que sucede en la hora presente inicia procesos de reforma. Un gobierno que se reforma incorpora en su agenda las alternativas viables para racionalizar sus procesos de gestión pública. Un gobierno que revisa sus procesos de gestión da atención a los aspectos de eficacia, rendimiento, desempeño y reacción ciudadana"*⁹⁷

Hoy por hoy, los gobiernos tienen la obligación de revisar periódicamente su gestión, las formas, los tiempos, los resultados de su actuación, para de esta manera estar en posibilidad de retroalimentarse, y atender con oportunidad las demandas ciudadanas.

En tanto la Gestión Pública⁹⁸ se realice en términos de eficacia, eficiencia y productividad y contemple procedimientos de evaluación y retroalimentación, que permitan el sanciamiento de la misma y la obtención de resultados de verdadero beneficio social, se avanzará de manera sustantiva en la reforma del Estado⁹⁹ y se logrará una mayor credibilidad por parte de los ciudadanos.

⁹⁵ "Es una suma de estados que se insertan en la lógica de las economías abiertas, los intercambios intercontinentales y el impulso a los particulares para que éstos sean los agentes clave del crecimiento económico". Uvalle, Ricardo. Op. Cit

⁹⁶ Entendida como "aquella que no acepta que las decisiones de la vida en común sean adoptadas de espaldas a la participación ciudadana". Ibid.

⁹⁷ Uvalle Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2ª edición 1998. Págs. 60-61.

⁹⁸ "Es la carta de presentación del gobierno en la sociedad". Idem.

⁹⁹ "Proceso deliberado para obtener resultados mediante estrategias de cambio institucional; se orienta a conseguir a favor del desarrollo de la sociedad una más clara cobertura de las acciones del Estado." Idem. Pág. 153

Lo anterior, conlleva a reformar de manera paralela los Gobiernos que son la materialización de los Estados, y a su vez a la Administración Pública que son las acciones de estos Gobiernos.

En este sentido, el gobierno también se reforma, y se obliga a "...analizar, revisar, evaluar y mejorar los rendimientos de la gestión pública considerando costos, ventajas y beneficios tanto de las decisiones públicas como de las políticas. Asimismo, incorporar al proceso de gobierno las aportaciones tecnológicas que contribuyen a que la toma de decisiones y sus respectivos cursos de acción sean efectivos en términos de la racionalidad progresiva."¹⁰⁰

"De este modo, la reforma de gobierno puede plantearse de acuerdo con los puntos siguientes: 1) el redimensionamiento de la administración pública; 2) la profesionalización del servicio público; 3) las modificaciones legales al régimen administrativo; 4) el impulso a los programas de simplificación y desregulación administrativa; 5) la institucionalidad del Servicio Civil de Carrera y 6) el impulso a los proyectos de descentralización política y administrativa."¹⁰¹

En cuanto a la Administración Pública, como reflejo de la reforma del Estado y del Gobierno, se hace necesario su redimensionamiento en términos de costos y productividad, de manera que ésta no sea objeto de gastos onerosos e innecesarios que vayan en detrimento de la economía de los Estados, sino que se adecue a las exigencias de las sociedades incrementando su productividad y la calidad de los servicios que presta. "Si la Administración Pública incumple compromisos o es deficitaria en sus tareas, la sociedad no desea que continúe con un papel central. Surgen en consecuencia, demandas para revisar su misión, reajustar el Estado y definir cuáles son los límites tanto de la vida pública, como privada."¹⁰²

Con el redimensionamiento de la administración pública¹⁰³ se pretende acabar con esa imagen de ente voluminoso, improductivo e ineficiente en la prestación de servicios sociales.

¹⁰⁰Idem. Pág. 159

¹⁰¹Idem.

¹⁰²Ibid. Pág. 160

¹⁰³Es un tipo de correctivo el cual tiene por objeto eliminar excesos, desviaciones, improductividad y dilatación funcional y organizativa. Idem. Pág. 161.

B. *La Reforma del Estado en México*

En México, la reforma del Estado se ha ido dando de manera paulatina, provocada principalmente por las grandes crisis económicas, políticas y sociales de esta última década, que hicieron que la ciudadanía adoptara un papel más participativo y de exigencia en la satisfacción de sus necesidades, que estuviera a la expectativa de las decisiones que desde la élite política se toman, y se asegurara de que éstas fueran en beneficio de la misma sociedad. Además, de los cambios en aspectos políticos como la participación directa de los partidos de oposición en las decisiones del país, y a requerimientos de los cambios nacionales y mundiales.

La manera más clara de poder ver esta transformación, es a través de la administración pública, que siendo el contacto directo con la sociedad y las acciones del gobierno, es la que más ha manifestado necesidades de reestructuración.

Desde 1983, se inicia un proceso de depuración de la administración pública con políticas de privatización, fusión, liquidación y transferencia de organismos y empresas públicas, que en vez de coadyuvar a la satisfacción de necesidades, provocaban incrementos considerables en los costos de operación de la misma por sus dimensiones e improductividad y además imposibilitaban la participación de empresas, particulares y organizaciones sociales en actividades productivas.

Esta política tenía como principal objetivo, la disminución de las actividades del Estado a las estrictamente necesarias, disminuyendo por tanto, las estructuras de las instituciones y el personal de las mismas.

Para 1994, se continúa con la política de redimensionamiento de la administración pública, agregando, además del objetivo de adelgazar el aparato gubernamental, acciones para dar servicios a la población con eficiencia, eficacia y economía, toda vez, que no solo se necesitaba disminuir los costos de la administración pública, sino elevar los índices de calidad en la prestación de servicios.

Para tal efecto, el Gobierno de la República pone en marcha el “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000” (PROMAP), responsabilizando de su implementación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo.

C. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PROMAP), se establece la necesidad de contar con una administración pública accesible, moderna y eficiente, orientada al servicio y cercana a las necesidades e interés de la población que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que demanda el país y que promueva el uso eficiente de los recursos públicos cumpliendo puntualmente con programas precisos y claros.

En este contexto, las líneas prioritarias de la estrategia de modernización se plantearon orientadas hacia:

- La promoción de la descentralización administrativa a través de la adecuación de funciones, facultades y estructuras para darles congruencia y acercar la administración a la población;
- La profesionalización de los servidores públicos que permita aprovechar la experiencia y conocimientos ya adquiridos por el personal al servicio del Estado y poder facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de la función;
- La reestructuración de los actuales sistemas de control y rendición de cuentas, adecuando el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuenta a la población.
- La modernización de la gestión pública a través de la renovación y revitalización de los esquemas de trabajo del sector público;
- La simplificación y adecuación del marco normativo resaltando la actualización de la normatividad de las funciones presupuestales globales, la revisión y actualización de reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades con el fin de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de la operación a favor de la atención a la ciudadanía y;

- Fortalecer la responsabilidad de los servidores públicos a través de la operación de programas de orientación, capacitación y consultoría.¹⁰⁴

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) fue presentado por el C. Presidente de la República el 6 de mayo de 1996, siendo publicado mediante decreto del 28 de mayo en el que se aprobó como programa especial de mediano plazo.

El PROMAP, obedece a la Reforma del Estado Mexicano, a través de la Administración Pública, considerando los puntos sustanciales y necesarios para tratar de introducir en nuestro país, en el marco de la globalización¹⁰⁵, niveles óptimos de calidad y competencia.

Este programa, contempla la implementación de cuatro subprogramas cuyas líneas de acción específicas son:

- *Participación y Atención Ciudadana*

Establecido con el objetivo de “lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que ésta reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas”,¹⁰⁶ toda vez, que es a la sociedad a quienes se destinan los bienes y servicios públicos.

La ciudadanía debe tener diversos mecanismos para emitir su opinión referente al desempeño gubernamental, así que su participación se debe motivar a través de buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas o consultas directas a grupos u organizaciones de representación ciudadana.

Además, se debe informar a la población usuaria, de manera clara y sencilla, sobre los servicios que se prestan, la forma en que éstos pueden ser tramitados, los requisitos que es necesario cumplir y los

¹⁰⁴Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Presidencia de la República.

¹⁰⁵Mundialización de un conjunto de aspectos supranacionales, de integración política, defensa común, mantenimiento y preservación del equilibrio ecológico, de los derechos humanos, de participación de la sociedad civil, ampliación del espacio y la vida públicas y ciudadanización de la política”. Uvalle Ricardo. Op. Cit.

¹⁰⁶Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 1996. Pág. 64

conductos a los que debe dirigirse. Esto implicará una labor de difusión a través de esquemas de señalización en oficinas públicas, y del uso de sistemas electrónicos y telefónicos de información.

- *Descentralización y/o Desconcentración Administrativa*

En todos los Estados se ha dado de una u otra forma la necesidad de reconsiderar no sólo el tamaño y el costo de las estructuras administrativas, sino también la relación que guardan las áreas de regulación y control con aquellas en cargadas de la operación. En este sentido, este subprograma obedece a los siguientes objetivos:

- “Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.”
- “Dotar a las instituciones públicas de flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento de aparato burocrático”¹⁰⁷

- *Medición y Evaluación de la Gestión Pública,*

Este subprograma abarca una fase determinante para la modernización de la Administración Pública, ya que a partir de éste, se establecerán en las dependencias y entidades objetivos claros y metas que sean alcanzables, estos es, definir acciones concretas con metas significativas y cuantificables en términos de resultados reales y tangibles, e implementar un método de evaluación de estos resultados, pero no a posteriori, son periódicamente, de manera que exista la posibilidad de modificar o eliminar lo que no sea benéfico para la optimización de resultados.

¹⁰⁷ Idem. Pág. 67

En cumplimiento de lo anterior, se deberán establecer estándares de calidad que permitan a la población conocer qué es lo que puede exigir, e indicadores de desempeño que midan la efectividad de los estándares establecidos, que midan los resultados de la gestión gubernamental en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de los servicios; medir los efectos que se están teniendo en la sociedad.

Es por esto, que para este subprograma se plantean objetivos como:

- “Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.”
- “Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos serán sancionadas adecuada y oportunamente.”¹⁰⁸
- *Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público*

“En consideración a la importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento administrativo, y la lucha anticorrupción, y con base en lo establecido en el Plan nacional de Desarrollo 1995-2000, es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización”¹⁰⁹

Nuestro País necesita que los servidores públicos se comprometan con su función, tomen conciencia de lo importante que es estar en contacto directo con la ciudadanía, y que además, sus acciones inciden en el bienestar de toda nuestra Nación.

¹⁰⁸ Idem. Pág. 68

¹⁰⁹ Ibid. Pág. 69

Este subprograma tiene como objetivos fundamentales:

- “Contar con un servicio profesional de carrera que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se de continuidad al funcionamiento administrativo” y
- “Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.”¹¹⁰

Es importante mencionar, que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el marco de sus atribuciones, es la encargada de la implantación del PROMAP y de sus 4 subprogramas, cuyo carácter es de obligatoriedad para todos los servidores públicos que integran la Administración Pública Federal.

D. *Hacia un nuevo modelo de Control de Gestión Gubernamental en México.*

Todo lo que realizan los Estados, sus instituciones y organizaciones tiene un impacto público, que es cada vez más evaluado por diferentes grupos dispuestos a rechazar, cuestionar o aceptar las acciones, políticas y decisiones gubernamentales, por lo que éste debe reforzar sus sistemas de control y evaluación que permita garantizar, que las actividades emprendidas den los resultados que se proyecten y no haya posibilidad de una evaluación con crítica o rechazo por parte de la ciudadanía. La función del gobierno debe ser congruente con las expectativas, deseos y exigencias de la sociedad.

¹¹⁰ Ibid.

Es aquí, en donde una de las tendencias y procesos alentadores en la actualidad, es la irrupción de la sociedad que se manifiesta en diversos ámbitos, uno de ellos es la participación en la evaluación de la gestión pública y de los procesos políticos, “los grupos organizados están prestos a llevar a cabo un seguimiento de las acciones de los servidores públicos, de la actividad de dependencias y entidades, e inclusive están dispuestos a compartir con el resto de la sociedad sus observaciones y resultados, por lo que se ha tenido que llegar a una verdadera independencia de los organismos vigilantes de la gestión gubernamental.”¹¹¹ En este sentido, la evaluación de la gestión pública cobra una relevancia creciente que obliga a organizaciones públicas y a los servidores, a afinar, eficientar, clarificar y profesionalizar sus acciones. La evaluación del quehacer gubernamental es punto clave, además de representar un punto básico de confluencia entre los grupos organizados y las instituciones públicas.

Los gobiernos deben revisar sus medios de acción, ajustar sus relaciones estructurales y funcionales, tener otra óptica y tratamiento para abordar los problemas públicos.

Una gestión pública bien encaminada, conlleva a la legitimidad del mismo Estado, es la clave para ganar o perder consensos, para que la sociedad crea en el gobierno y los ciudadanos reiteren su confianza y aceptación o se desencanten del mismo.

La gestión pública es la carta de presentación del gobierno en la sociedad. Mediante ella, se traducen en resultados los planes, programas y proyectos emprendidos por éste.

Los gobiernos pierden aceptación cuando sus acciones no son eficientes, cuando los ciudadanos cuestionan reiteradamente sus resultados y cuando se postergan los cumplimientos de bienestar social, por tanto tiene la obligación de implementar sistemas de control y vigilancia de esa gestión pública a fin de eficientarla y dar satisfactores a los ciudadanos.

Se deben evaluar los resultados por su calidad o falta de ella, por la satisfacción de los servicios públicos, porque sus acciones incrementan el grado de civilidad en la vida comunal. Los resultados gubernamentales

¹¹¹ Uvalle, Ricardo. C.; Cit.

son la clave para evaluar la confianza que hay entre la sociedad y el propio gobierno, son la forma en que la sociedad es impulsada, alentada y coordinada.

Asimismo, evaluar los resultados, no es sólo considerar los procedimientos, sino el entorno completo que permita desarrollar a la sociedad en realidades nuevas y desafiantes.

Finalmente, el Estado debe, a través de sus sistemas de control y evaluación de la gestión pública, garantizar que el servicio público sea de calidad en la producción de bienes y servicios que a éste le corresponde generar.

El gobierno de lo público exige que las estructuras, procesos y acciones de la administración pública sean confiables para conseguir resultados a favor del interés común.

D.1 *Nuevo Organo Superior de Fiscalización.*

La Administración Pública Federal, se ha caracterizado, desde la época precolonial, y formalmente desde 1917 con la creación del Departamento de Contraloría, por tener su propio sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental, que en su momento ocasionó críticas y comentarios que argumentaban la falacia de "juez y parte", esto es, el otorgar recursos y vigilar la aplicación de los mismos; y al día de hoy, sigue causando polémica este aspecto.

Si bien es cierto, que la SECODAM, como ejecutora de los programas de control y evaluación de la gestión pública gubernamental, como se ha expuesto en capítulos anteriores, ha dado resultados satisfactorios, éstos no han sido tan impactantes como para lograr acabar con las deficiencias de la Administración Pública Federal, ni con los altos índices de corrupción.

Se han llevado a cabo revisiones de auditoría que han dado como resultado la instrumentación de procedimientos disciplinarios, sancionando, multando, inhabilitando, pero, ¿quienes han sido los que recibieron la aplicación de estas medidas correctivas? ¿cuántos lo acataron y cuántos ni siquiera se dieron por enterados? ¿quién decide finalmente a qué personas y por cuánto se reclamarán los daños o perjuicios ocasionados al patrimonio nacional?. Los resultados de las revisiones practicadas son más que claros, quizá

las líneas de actuación y las instrucciones específicas, son las que desvirtúan los resultados obtenidos. Es este aspecto, lo cuestionable de la actividad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y lo que hace necesario no ser juez y parte, a fin de tener la imparcialidad y objetividad en la aplicación de sanciones por actos u omisiones de servidores públicos, que traen como consecuencia elevados (casi insostenibles) índices de corrupción y el detrimento cada vez mayor de la Administración Pública.

Por otra parte, la sociedad que es la principal afectada, ya que los productos finales de la gestión gubernamental van encaminados a la satisfacción de ésta, cada vez está más alerta, más exigente, por lo que ya resulta imposible ignorar sus requerimientos, y mucho menos tratar de convencerla de que la gestión gubernamental está en su mejor momento.

La modernización administrativa, sería más impactante, si la aplicación de los sistemas de control y evaluación en la Administración Pública Federal fuera más imparcial e independiente.

Lo anterior, hace necesaria la creación de un nuevo ente fiscalizador, que tenga independencia, imparcialidad, objetividad en su actuación y sobre todo que cuente con la participación de los tres poderes de gobierno y los diversos sectores de la sociedad como son la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales, que en cierta forma están sustituyendo a las instituciones públicas, y el sector privado.

Este nuevo órgano superior de fiscalización, tendría que concensar su actuación ante un Consejo Directivo conformado por los sectores mencionados y que estará encargado de vigilar la gestión gubernamental en términos de eficacia, eficiencia y calidad, sin dejar de atender el aspecto de modernización administrativa, y considerar en su actuación además de la revisión de la Administración Pública Federal, a los poderes legislativo y judicial, y en algunos aspectos a los Gobiernos de los Estados.

Lo anterior equivaldría a unificar a las instituciones que ejercen programas de control y evaluación de la gestión gubernamental, sin limitarlo a la Administración Pública Federal, sino ampliarlo a los poderes legislativo y judicial. (Anexo 2)

V. CONCLUSIONES

1. La reforma del Estado, ha traído como consecuencia que la modificación en el gobierno y por consecuencia de la administración pública, sea estructural. Esto es, las instituciones han transformado en esencia sus formas de actuar, de prestar servicios, de estar en contacto con la ciudadanía. Principalmente, cuando nos referimos a las instituciones mexicanas, en cuyo caso, estos cambios implicaban obstáculos casi invencibles por la inercia de tiempos antiguos llenos de un tradicionalismo burocrático, de vicios –ya no ocultos- que iban en detrimento cada vez más de la propia sociedad.

En la actualidad, se han vencido la mayoría de los obstáculos, el País ha penetrado en esferas de cambios sustanciales, que por lo menos en lo referente a las funciones administrativas, han tenido un grado aceptable de éxito, no así en otros aspectos.

Se ha llegado a la modernización administrativa, pero inicia una nueva lucha, el rescate y modernización de las esferas económica, política y social.

2. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es el instrumento con que el ejecutivo cuenta, para asegurarse de que sus estrategias políticas, económicas sociales y administrativas se lleven a cabo dentro del marco de lo que como país se exige para estar inmersos en una etapa de mundialización. Es el instrumento que le permite antes de cualquier otra intervención, estar al tanto de lo que internamente se va desarrollando, le permite modificar y adecuar, eliminar o conservar, o en determinado momento crear lo que sea necesario. Además, ante los esfuerzos por lograr la modernización, también ha tenido un impacto ante la sociedad, de credibilidad en las instituciones –aunque sólo sea a nivel administrativo -.

Los programas implementados, han provocado una reacción positiva de la ciudadanía, la participación ciudadana es más activa, más vigilante y por tanto más exigente en cuanto a los satisfactores que requiere.

3. El establecimiento de indicadores de gestión, de desempeño, estándares de calidad, que proporcionen a las dependencias y entidades la posibilidad de la autoevaluación, el autocontrol, es para la

Administración Pública, un logro importante, ya que a través de estos instrumentos se podrá corregir y prevenir desde la parte interna, cualquier deficiencia.

4. La profesionalización de los servidores públicos ha sido parte modular de la reforma administrativa, ya que de este punto depende el éxito de la misma. Sin embargo, esta no se ha llevado a niveles óptimos, toda vez, que aún se pueden apreciar altos niveles de corrupción, que si bien es cierto se han ido sancionando hasta llegar a la inhabilitación, cuántos más de éstos falta por depurar, cuántos más de éstos faltan por concientizar de la nueva cultura del servicio. La tarea no es fácil pero se ha avanzado, y hay que reconocer estos avances.
5. En cuanto a la función de auditoría Pública, esta es el instrumento más directo con que se cuenta en la Administración Pública para poder determinar líneas de acción, tomar decisiones, depurar, eliminar, crear y modernizar los aspectos que sean necesarios para el cumplimiento en la satisfacción de necesidades sociales y sobre todo, para garantizar que el uso y aplicación de los recursos se lleva a cabo en forma adecuada. Es una herramienta poderosa, toda vez que a través de ésta, se detectan deficiencias, irregularidades, daños patrimoniales, perjuicios a la Nación y se sancionan, inhabilitan y penalizan a quienes resultan responsables.
6. No obstante lo anterior, la auditoría pública también tiene sus limitantes, como la falta de una total independencia, en los Órganos Internos de Control, ya que aun y cuando el titular del mismo ya no depende directamente de la institución en donde se ubica su área administrativa, el personal operativo, que es quien realiza la labor de auditoría, si tiene dependencia directa del titular de la operación. Esto provoca la posibilidad de que los juicios emitidos, resultados de las revisiones efectuadas, no sea del todo imparcial.
7. Otra limitante de la auditoría pública, se encuentra en la profesionalización de los servidores públicos, el pago de salarios, en las facilidades y las prestaciones que este recibe, ya que al no ser esas satisfactorias, se abre una brecha por donde, la corrupción, la mala calidad, el burocratismo peyorativo, surgen irremediabilmente.

ESTAS TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

8. La falta de un servicio civil de carrera que permita aprovechar la experiencia de los servidores públicos en áreas de conocimiento que domina, ocasiona deficiencias en la prestación de servicios.
9. Finalmente, enfocando como Administrador Público considero que el avance que se ha logrado en cuanto al redimensionamiento de la Administración Pública, ha sido bastante alentador, ha llegado la modernización administrativa a nuestro país y con ella una nueva cultura del servicio público, de calidad, de eficiencia, de productividad, se acabó con el ente gubernamental que absorbía deficiencias, que se quedaba con lo gastado de la administración pública, lo improductivo; ahora, que la sociedad civil participe, evalúe y exija lo que tiene derecho a exigir, que conozca lo que tiene que hacer para incidir en su propio beneficio y además que colabore al logro de una mejora continua de la Administración Pública mexicana, y sobre todo evalúe la posibilidad de la creación de un nuevo ente fiscalizador que proporcione la confianza que nuestro país requiere en las instituciones públicas.

VI. PROPUESTAS:

1. Se deben reforzar aspectos como la profesionalización de los servidores públicos, ya que este, es la base para la consolidación de la modernización, el recurso humano es la clave determinante del éxito del cambio, el servidor público debe estar preparado para atender cualquier situación y con un enfoque de optimización, calidad, eficiencia, productividad y sobre todo, con espíritu de servicio.

La profesionalización debe incluir la formación multidisciplinaria del servidor público, ya que la función de auditoría lo requiere, toda vez que en la Administración Pública Federal se llevan a cabo una diversidad de operaciones.

2. Se debe dar a la función de auditoría, un peso más específico en cuanto a la aplicación de sus resultados por las dependencias y entidades, ya que al detectarse irregularidades éstas se corrigen mucho tiempo después.

3. Se debe precisar la situación jurídica de todo el personal de los Órganos Internos de Control, ya que con las reformas de 1996, sólo se regula lo referente al titular y subcontralores, quedando sin considerar al personal operativo que finalmente, es quien realiza las funciones operativas.
4. Asimismo, este personal operativo es el que debe disfrutar de los beneficios de la capacitación a niveles de diplomados, maestrías y doctorados, pues es éste quien requiere de un criterio multidisciplinario y con la garantía del conocimiento, a fin de que los juicios que se emitan sean imparciales, reales y confiables.
5. La auditoría pública se debe practicar paralelamente a la operación, esto es, verificar periódicamente los avances en el ejercicio de los presupuestos, sus comprobaciones y cumplimientos de metas y programas establecidos, para que de esta manera, la acción correctiva sea inmediata y se puedan prevenir acciones futuras con cierto grado de certeza.
6. Para garantizar que los servidores públicos cubran un perfil de honestidad y entrega en el servicio, y no se perjudiquen los intereses de las instituciones, es recomendable que se instaure como política obligatoria para todas las dependencias y entidades la presentación de una carta de no inhabilitación, sanción, antecedentes penales o apercibimientos por daños o perjuicios a la nación. Se señala que actualmente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo las emite, pero sin carácter de obligatorio.
7. Se debe continuar con campañas publicitarias de información a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones, a fin de que ésta conozca trámites, tiempos, costos, para la satisfacción de sus necesidades y se evite el caer en actos de corruptela.
8. finalmente, y como resultado de todos los puntos anteriormente señalados, se propone la creación de un nuevo órgano superior de fiscalización, con la participación de los tres poderes de gobierno, la sociedad civil y el sector privado, con personal lo suficientemente capacitado y bien remunerado, de manera que se garantice la aplicación de verdaderos sistemas de control y evaluación de la gestión gubernamental. (Anexo 2).

Funciones y atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 25.- Cuando alguna Secretaría de estado o departamento administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia; ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría general de la federación.

Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder ejecutivo de la unión contará con las siguientes dependencias:

...

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

...

Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulan los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

- III.** Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- IV.** Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se refieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V.** Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de planeación presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- VI.** Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la administración pública federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la administración pública federal.
- VII.** Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de hacienda y crédito público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

- VIII.** Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos interno de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;
- IX.** 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 financieros, así como de los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de hacienda y crédito público;
- X.** Designar, a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- XI.** Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados¹ de la administración pública federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal.
- XII.** Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la procuraduría general de la república, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y

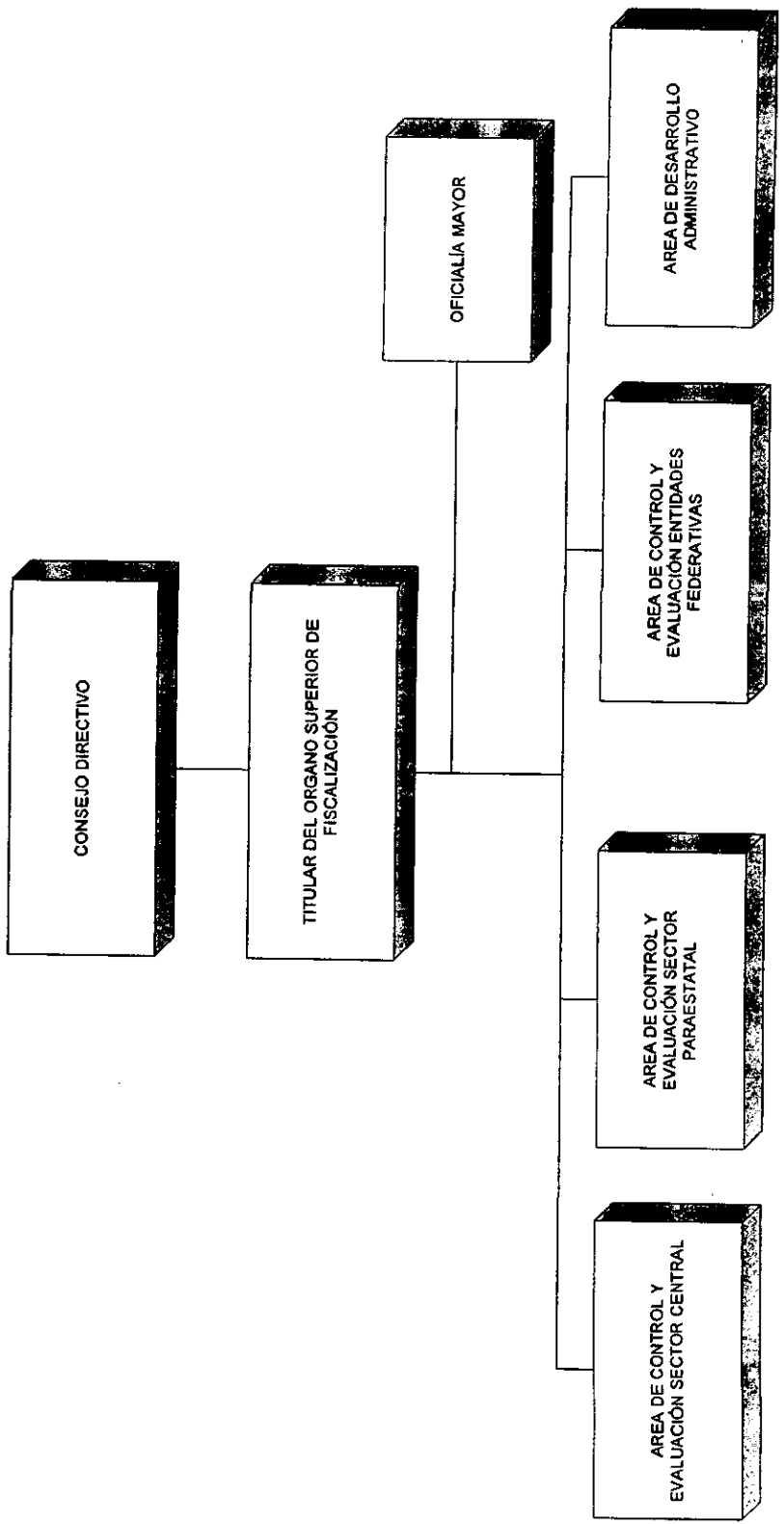
¹ ... Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso. Artículo 19. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa.

Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representado al titular de dicha secretaría;

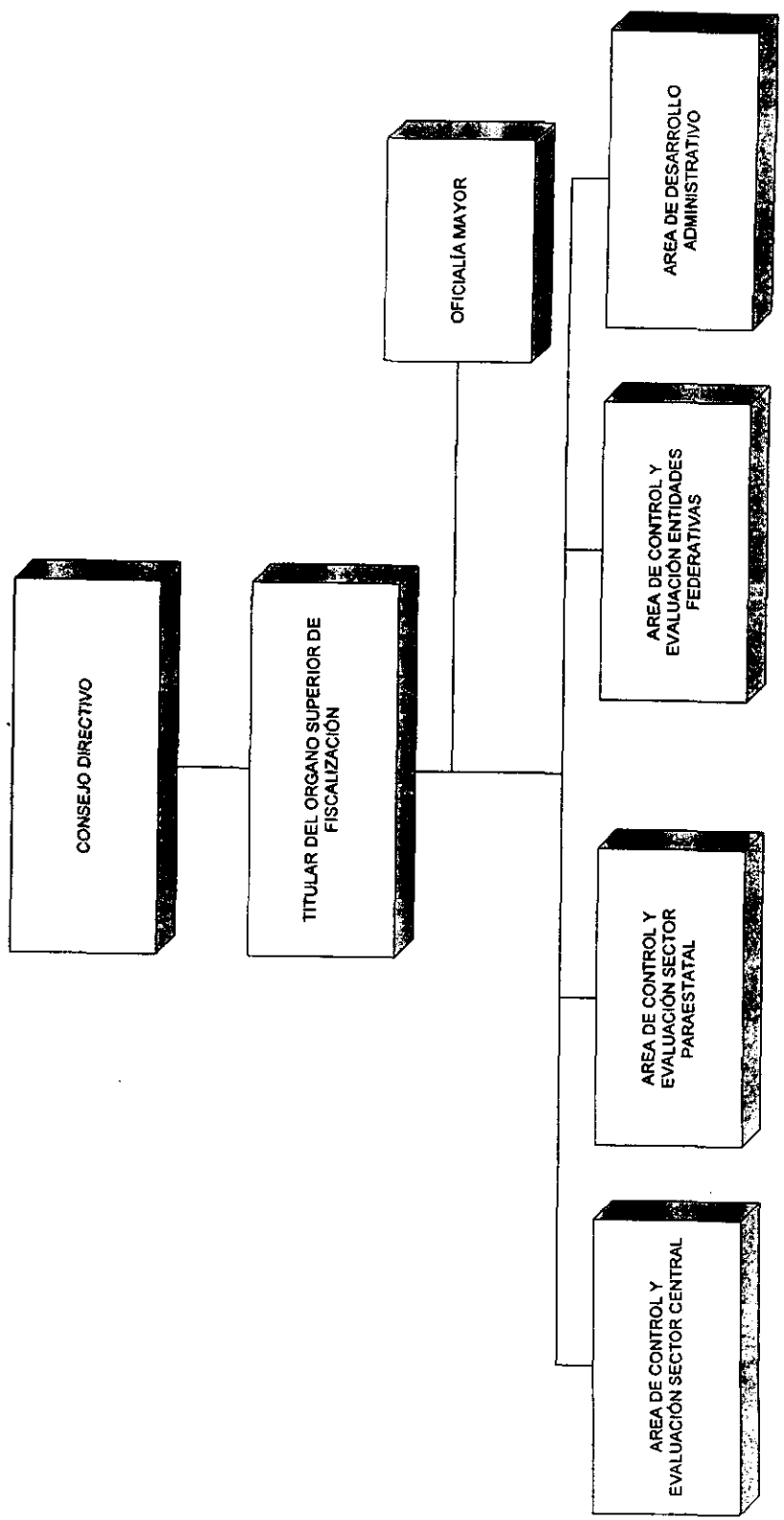
- XIII.** Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- XIV.** Informar periódicamente al ejecutivo federal sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- XV.** Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la administración pública federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación deferentes;
- XVI.** Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública federal, salvo los casos en otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVII.** Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar sanciones que correspondan en los términos de la ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el ministerio público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;

- XVIII.** Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.
- XIX.** Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública federal.
- XX.** Conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
- XXI.** Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la federación, a fin de obtener el mayor provecho de uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;
- XXII.** Administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
- XXIII.** Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración pública federal y, en su caso, representar el interés de la federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello.
- XXIV.** Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y
- XXV.** Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

ESTRUCTURA PROPUESTA PARA EL NUEVO ORGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN



ESTRUCTURA PROPUESTA PARA EL NUEVO ORGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados XLVII Legislatura
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
México, 1968

Brígida Domínguez Chávez
Antecedentes y aspectos generales para la revisión a Órganos Internos de Control
Dirección General de Auditoría Gubernamental-SECODAM
Diciembre de 1997

Carlos E. García López
La Globalización y sus efectos en el Sistema Educativo Nacional
Revista Ensayos y Reflexiones. Año I, Vol. I, Número I. Mayo-Agosto 1995

Dirección General de Auditoría Gubernamental, SECODAM
Curso "Auditoría Pública", Seminario de actualización en Auditoría.
Agosto de 1996

Dirección General de Auditoría Gubernamental, SECODAM
Curso "Auditoría Financiera", Seminario de actualización en Auditoría.
Agosto de 1996

Dirección General de Auditoría Gubernamental, SECODAM
Curso "Informes de Auditoría", Seminario de actualización en Auditoría.
Agosto de 1996

José Trinidad Lanz Cárdenas
La Contraloría y el Control Interno en México.
SECOGEF-FCE
Octubre de 1987

Juan Jacobo Rosseau
El Contrato Social
Editorial Porrúa. Serie sepan cuántos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Editorial Porrúa
Edición 1998

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Editorial Porrúa
Edición 1998

Omar Guerrero
La Administración Pública en el Estado Capitalista
Editorial Fontarama
Edición 1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
Presidencia de la República
Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1995.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
Editorial Porrúa
Edición 1998

Reglamento Interno de SECODAM
Diario Oficial de la Federación del 29 de septiembre de 1997.

Ricardo Uvalle
Las transformaciones del Estado y la Administración en la sociedad contemporánea
Instituto de Administración Pública en el Estado de México
Edición 1998

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Curso "Control Interno en la Administración Pública"
Octubre 1998

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Boletín "B" Normas Generales de Auditoría Pública.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000
Diario Oficial de la Federación. 28 de mayo de 1996

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Informe de labores 1994-1995

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Informe de labores 1995-1996

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Informe de labores 1996-1997

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Informe de labores 1997-1998

Secretaría de Programación y Presupuesto
Glosario de términos de Auditoría, Control y Responsabilidades
México, 1989

Secretaría de Programación y Presupuesto
La Auditoría Gubernamental en el Control y Evaluación de la Administración
Pública Federal.
Editado por la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental.