

Universidad Nacional
Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**El Proceso de la Fiscalización en el Ejercicio
del
Gasto de la Secretaría de Educación Pública
(2000-2004)**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA:

MOISES CASTRO GOMEZ

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE

CIUDAD UNIVERSITARIA 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con el más sincero agradecimiento:

A Iván y Brandon, que son lo más grande que tengo en la vida.

A mis padres: Rodolfo y Josefina por todo el cariño, la perseverancia y la firmeza para formarnos.

A Rosario, que con su amor y comprensión hemos salido adelante.

A Ángel, Salvador, José Antonio y Mayra a quién respeto y extraño tanto.

A mis amigos, por brindarme su amistad.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial al Maestro Miguel Ángel Márquez por su dedicación a la docencia.

*El obstáculo más grande es tener miedo
la derrota más grande es darse por vencido.*

Toma mucho tiempo llegar a ser la persona que uno desea ser, porque es más fácil reaccionar que pensar, y que podemos hacer mucho más cosas de las que creemos poder hacer.

¡Nadie conoce la oportunidad, hasta que pasa por su lado... y la deja ir!

El Proceso de la Fiscalización en el Ejercicio del Gasto de la Secretaría de Educación Pública (2000-2004)

Índice

Introducción	1
Capítulo I.- La Fiscalización en México	
I.1 El concepto de Fiscalización.....	8
I.2 La importancia de la fiscalización en México.....	13
I.3 La fiscalización en el sector público en México.....	16
I.4 El concepto de transparencia.....	21
Capítulo II.- Órganos Fiscalizadores en la Administración Pública Mexicana	
II.1 La Secretaría de la Función Pública	
II.1.1 Antecedentes.....	31
II.1.2 Funciones.....	34
II.1.3 Estructura.....	39
II.2 La Auditoría Superior de la Federación	
II.2.1 Antecedentes.....	42
II.2.2 Funciones.....	47
II.2.3 Estructura.....	55
Capítulo III.- La Fiscalización en la Secretaría de Educación Pública	
III.1 La Secretaría de Educación Pública	
III.1.1 La educación pública en México.....	61
III.1.2 Los cambios relevantes en la SEP.....	66
III.1.3 La estructura programática en la SEP.....	70

III.2 La Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros.....	75
III.2.1 La Dirección de Fiscalización.....	82
III.2.2 La Dirección de Contabilidad.....	86
III.2.3 La Dirección de Presupuesto.....	89
III.2.4 La Dirección de Normatividad.....	90

Capítulo IV.- El proceso de la Fiscalización en la SEP

IV.1 El proceso de la fiscalización y la transparencia en el ejercicio del gasto en la SEP.....	94
IV.1.1 La transparencia en la ejecución del gasto.....	94
IV.1.2 El procedimiento de gasto en la SEP.....	99
IV.1.3 El procedimiento de modificación presupuestal.....	102
IV.1.4 Las Unidades Administrativas y su procedimiento de fiscalización....	104
IV.1.5 Los procesos en la DGAP y RF.....	105
IV.1.6 El procedimiento de viáticos.....	107
IV.2 La fiscalización de documentos justificativos y comprobatorios.....	111
IV.2.1 Los comprobantes fiscales.....	112
IV.2.2 Los requisitos fiscales de los comprobantes.....	114
IV.3 Los requisitos internos a los documentos en la Secretaría de Educación Pública.....	116
IV.3.1 Los requisitos internos en la SEP.....	117
IV.3.2 Los requisitos específicos.....	119
IV.4 La fiscalización en el ejercicio del presupuesto en la SEP.....	119
IV.4.1 El Clasificador por Objeto del Gasto.....	122
IV.4.2 La fiscalización y su importancia en la SEP.....	126
IV.4.3 El impacto del ejercicio del presupuesto federal.....	130
IV.4.4 Replica a los procedimientos de fiscalización.....	132
Conclusiones.....	141

Glosario

a) Conceptos generales.....	145
b) Términos presupuestales y fiscales.....	148

Bibliografía.....	154
-------------------	-----

Anexos

I. Organigrama de la Secretaría de Educación Pública.....	157
II. Organigrama de la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros.....	158
III. Tabla de requisitos de la documentación justificativa y comprobatoria.	161
IV. Procedimiento de gasto corriente.....	163

Introducción

En años recientes, se ha desarrollado una gran cantidad de estudios y análisis sobre el papel del control gubernamental, su transparencia y la rendición de cuentas, donde se resalta la importancia de la práctica de la fiscalización.

La característica distintiva de la fiscalización en el ámbito del gobierno, es que se ejerce por medio de disposiciones jurídicas en las que se faculta a los órganos creados por ley para su aplicación y se precisan sus objetivos y sus alcances; los órganos que se crean mediante disposiciones reglamentarias o secundarias, establecen su propia normatividad a aplicar, es decir, son libres de aplicar la normatividad siempre y cuando se apeguen a lo legalmente estipulado.

En el Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública (SFP), es el órgano de control interno y valuación del gasto público federal; en lo que se refiere a la fiscalización y auditoría gubernamental que tiene como objetivo principal el de revisar los movimientos presupuestales verificando la utilización de los recursos públicos en forma eficiente, y si los objetivos y las metas se cumplieron o culminaron.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), es el ente fiscalizador que auxilia a la Cámara de Diputados para la revisión y fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Poder Legislativo, también ejerce su acción al Poder Judicial, de la Procuraduría General de la República, de las Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente, a los Órganos Constitucionalmente Autónomos, a las Instituciones Públicas de Educación Superior, y Entidades Federativas, a los Municipios y las Delegaciones que reciben recursos federales de los Ramos 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” y 39 “Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”.

La fiscalización ocupa un lugar preponderante y forma parte fundamental de las actividades diarias, tomando en cuenta que se han modernizado algunas técnicas.

Encontramos que la fiscalización es una herramienta fundamental en el control del gasto en la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de todas las unidades administrativas, organismos, oficinas de apoyo adscritas a ella y para efectuarla se determina la existencia de documentos y su compromiso adquirido para el trámite de pago.

Esto quiere decir, que se debe comprobar el ejercicio del presupuesto que se les asigna, dictándoles las diferentes formas en que lo deban comprobar; que es entregando la documentación justificativa y comprobatoria la cual debe cumplir con una serie de requisitos, además de llevar un proceso interno tanto para la adquisición que realiza la Unidad Administrativa, hasta su comprobación y archivo correspondiente.

Debido a la importancia que ha tomado el correcto manejo de la información, la Secretaría de Educación Pública (SEP) cuenta estructuralmente con una Oficialía Mayor (OM), en donde se ubica a la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros (DGAP y RF), la que tiene entre otras de sus atribuciones la de revisar la documentación justificativa y comprobatoria del gasto.

El artículo 44 fracción III del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal menciona que *“La documentación justificativa son las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago, y la comprobatoria son los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes”*, y para optimizar el manejo de la información, la DGAP y RF se apoya en sistemas informáticos para el control del presupuesto; y el de las Unidades Administrativas para su reporte y entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Tesorería de la Federación (TESOFE),

con el objeto de que se realicen los depósitos de las sumas de dinero correspondientes para la operación de los programas encomendados.

El programa que se opera en la DGAP y RF se le denomina SIREFI: Sistema Integral de Recursos Financieros y para las Unidades Administrativas UR-NET.

En la DGAP y RF, el autor es un integrante del Departamento de Fiscalización a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas y la Subsecretaría de Planeación y Coordinación (SESIC, SEBN, SEIT y SPC).

Dentro de las tareas encomendadas, ha participado en la instauración de nuevas técnicas de fiscalización, en el diseño y elaboración de documentos para el óptimo procedimiento de análisis de la documentación, en la elaboración de los procesos y procedimientos y el dictamen de las instrucciones de trabajo, en las auditorías de calidad para la obtención del certificado ISO 9001=2000, así como, en la revisión de la elaboración de los módulos automatizados del Sistema Integral de Recursos Financieros y en la integración de los Lineamientos para el Ejercicio y Control del Gasto en la Secretaría de Educación Pública.

Se destaca que el proceso de fiscalización en la SEP no ha sido del todo satisfactorio, existe un gran rezago de las actividades diarias y rutinarias en cuanto a la fiscalización, en el año 2000 no existían procedimientos, se fiscalizaba de acuerdo a las indicaciones y formas de trabajo de los jefes o de la gente que tenía más años laborando; posteriormente se elaboraron proyectos de procedimientos y catálogos extraídos de una serie de leyes normativas para mejorar la revisión de los documentos en los que servían de apoyo, pero con la modificación constante de normas secundarias se tenían que renovar constantemente ya que al dejarlo de hacer se incurría en errores.

En cuanto al diseño de los procesos y procedimientos, se levantaron muestras documentales de todas las áreas que conforman a la DGAP y RF, lo que arrojó la evidencia que el procedimiento de fiscalización se llevaba a cabo en forma empírica y sin algún procedimiento que regulara las actividades que se realizaban; con la puesta en marcha de los procesos de fiscalización, se elaboraron los módulos automatizados, con el propósito de agilizar los tiempos de respuesta a las Unidades Administrativas de la SEP.

El objeto de estudio de la presente investigación, es el de realizar un diagnóstico de los procedimientos que existen para llevar a cabo las tareas de fiscalización, reconocer sus avances, sus aciertos y las fallas del modelo utilizado por la DGAP y RF, asimismo, se efectuarán nuevas propuestas para el refinamiento de dichos procedimientos, con el fin de exponerlo como un medio de control y transparencia del ejercicio presupuestal.

Se abordará el procedimiento de viáticos el cual requiere de cambios profundos, desde el modo de asignarlos hasta su recuperación financiera, recomendando la cancelación de los anticipos que se otorgan en este caso en particular.

Se analizarán algunas herramientas de control que son utilizadas en la DGAP y RF para llevar a cabo el procedimiento de fiscalización, determinando su contribución al mejoramiento del control, en el que se propondrán la inclusión de nuevas formas de trabajo, recomendando el adecuado uso de las nuevas tecnologías para la aceptación de los documentos que sirven como comprobantes del ejercicio del presupuesto y del gasto público en la SEP.

La investigación consta de cuatro capítulos, un glosario de términos con dos incisos, el de conceptos generales y el de términos presupuestales y fiscales, así como, cuatro anexos.

En el capítulo I “La Fiscalización en México”, se muestra un panorama para entender la preocupación constante en la Administración Pública para llevar a cabo la regularización del control del gasto público federal y la transparencia. En el período comprendido entre el año 2000 al 2004, se han emitido diferentes ordenamientos y leyes, como por ejemplo la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; asimismo, se describe el concepto de la fiscalización, en el que la fiscalización es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley, es decir, es la actividad que identifica los ingresos y los egresos del presupuesto público federal.

Partiendo de esta definición, se tiene que en la SEP, la fiscalización es la acción de verificar la documentación justificativa y comprobatoria previa a su pago y recuperación financiera de las Unidades Administrativas adscritas a la misma.

En cuanto a la transparencia y el derecho a la información. El artículo 6° constitucional, prevé la libre manifestación de las ideas, así como, la garantía del derecho a la información; solo que para el cumplimiento de esta norma existen dos problemas. En primer lugar, la complejidad de una reglamentación secundaria en la materia, esto es, la clarificación de líneas precisas para hacer válida la garantía a que se compromete el gobierno a la aplicación de la ley. En segundo lugar, el compromiso efectivo de los que manejan la información, para que los que la reciban, accedan sin límites a ésta.

En el capítulo II denominado “Órganos Fiscalizadores en la Administración Pública Mexicana” se presentan en forma detallada a los dos grandes órganos de control que existen en México. Se relata detalladamente como se han renovado, persiguiendo las mejores prácticas de fiscalización y auditoría; por su parte la Secretaría de la Función Pública ha presentado significativos cambios en su estructura, debido a la importancia que ha cobrado la fiscalización; por lo que

respecta a la Auditoría Superior de la Federación, prácticamente era en la que recaía esta importante función y no había tenido cambios, fue hasta el año de 1999, cuando por ley le dieron más atribuciones y una mayor autonomía en el ejercicio de sus funciones.

En el capítulo III “la Fiscalización en la Secretaría de Educación Pública” se enuncian los antecedentes de la SEP en los cuales se muestra como se ha trasformando para poder ofrecer los servicios educativos y cuales son los cambios más significativos que ha tenido; también se describe su estructura y organización, se mencionan los antecedentes más importantes de la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros, los cuales han tenido que modernizar las técnicas de trabajo para eficientar los servicios que presta, como son el de administrar el presupuesto y el de verificar el ejercicio del gasto público que efectúan las Unidades Administrativas adscritas a la SEP.

En el capítulo IV, “El proceso de la fiscalización en la SEP,” se realiza una descripción del proceso que debe cumplir la documentación; se detallan las actividades de la Dirección de Fiscalización y los métodos que se utilizan para la revisión y aprobación de los documentos comprobatorios, también se visualiza de manera detallada el proceso que sigue un documento para el trámite de viáticos, los pasos que debe cumplir para su trámite de pago y se mencionan los requisitos fiscales que debe contener un documento para que sea objeto de consideración en la recuperación financiera para la afectación del presupuesto de una Unidad Administrativa.

Además, se destaca la importancia que ha tomado la fiscalización en el período señalado y la modernización de las técnicas que se aplican visualizando las ventajas de los procedimientos existentes; asimismo, se incluirán propuestas de modificación para la puesta en marcha de éstas, analizando las desventajas de los esquemas existentes, con el fin de establecer los nuevos métodos que se describen en el desarrollo de éste.

En suma la investigación permitirá como fin y meta, demostrar, que con la aplicación del proceso de la fiscalización, es una herramienta acertada para el control del gasto público federal, coadyuvando en el desarrollo nacional, ya que este concepto debe llevarse a cabo integralmente, enfatizando su estricto cumplimiento, de una forma coordinada y eficiente; además se desarrollarán nuevas estrategias con el fin de que el proceso establecido cuente con los medios de control y transparencia en el ejercicio presupuestal.

Este trabajo fue creado para que pueda servir como una guía en forma general para quien lo consulte, y en forma particular para los servidores públicos que tienen dentro de sus actividades, la administración, el control, la dirección y la ejecución del gasto público federal; cuenta con los elementos necesarios para ser utilizado en las etapas de análisis y el proceso práctico para llevar a cabo las actividades fiscalizadoras.

Capítulo I

La Fiscalización en México

I. Marco de referencia

I.1. El concepto de la Fiscalización.

En el presente capítulo se abordarán las definiciones de los conceptos de la fiscalización, del gasto público, del Estado y de la transparencia. Se definen de forma general en base a la literatura económica y de la normatividad mexicana sobre la revelación de información pública gubernamental. En particular, se analiza el sentido de la fiscalización como una herramienta indispensable para la regulación del gasto público federal; asimismo, se observaran los beneficios que se esperan de la mayor información y de los obstáculos que se oponen a la mayor divulgación y el aprovechamiento de la información gubernamental. Finalmente, se presenta una reflexión sobre la resistencia de los funcionarios públicos y los riesgos de la mayor difusión de información.

La fiscalización en México se localiza en todos los niveles de gobierno. Es importante destacar que el gran ente¹ que tiene por atribución la fiscalización en el interior del Poder Ejecutivo es la Secretaría de la Función Pública (SFP), como órgano de control interno y valuación del gasto público federal; en lo que se refiere a la fiscalización y auditoría gubernamental tiene como objetivo principal el de revisar los movimientos presupuestales con el propósito de verificar la utilización de los recursos públicos en forma eficiente.

¹ Se considera ente a toda dependencia gubernamental con existencia propia e independiente que ha sido creada por Ley o Decreto. La entidad pública es un organismo establecido por una legislación específica, la cual determina los objetivos de la misma, su ámbito de acción y sus limitaciones. Juan Ramón Santillana, González. *Contabilidad y Auditoría Gubernamental*. México, Ediciones, Contables, Administrativas y Fiscales S. A. de C. V. 2000. p. 25.

En el sector privado el control interno ha sido reconocido durante las últimas cuatro décadas como fundamental e indispensable para efectuar la auditoría profesional, que surgió con el crecimiento de las empresas y el volumen de las operaciones que casi imposibilitó la revisión detenida de cada transacción financiera por parte de los auditores, debido al costo elevado que ésta representaba.

En los últimos años se ha profundizado el conocimiento y el entendimiento del control interno y su relación con la auditoría, en gran parte por el desarrollo de la información y la nueva tecnología de control de sistemas de procesamiento electrónico de datos. Los conceptos de control interno actualmente están en un proceso de desarrollo dinámico, afectando de la misma forma a la auditoría, por la relación existente.

En el sector público, con excepción de ciertos países altamente desarrollados, los conceptos de control interno y auditoría profesional recién han empezado a despertar el interés. Esto puede haberse presentado debido a tres hechos relacionados:

- 1) Hasta los últimos años el sector público no había crecido tanto en el volumen de transacciones y operaciones.
- 2) Tradicionalmente el costo de mano de obra ha sido tan bajo que la revisión detenida de toda transacción era factible desde el punto de vista de la relación costo/beneficio.
- 3) El sector público no acepta la implantación de reformas y cambios, aun aquellos considerados obvios e indispensables a la administración moderna eficaz.

Puede ser que en el primer punto no se tenga una evidencia clara, de que en los archivos de las cuentas públicas de los gastos que se generan en el sector gubernamental abarcan un gran número de operaciones, por el desconocimiento de los movimientos financieros y de las transacciones efectuadas, lo que viene a dar un giro total, con la apertura de la información y la modernización de los medios de comunicación; por lo que respecta a los dos puntos posteriores, se refiere a que no se toman en consideración los eventuales cambios y las ventajas que se presentan

en su oportunidad, ya que se tiene que seguir con las acciones de los medios de control previamente implantadas.

En el ejercicio de la fiscalización obligadamente se tendrá que mencionar el gasto público, que es un instrumento de la política económica; en distintos países se utiliza como un medio de crecimiento económico, es la herramienta más utilizada por el gobierno para cumplir con los objetivos del Estado y para alcanzarlos se aplican las políticas públicas, programas y proyectos, en donde la disponibilidad de los recursos determinará la prontitud de su atención.

Alfredo Adam Adam, define a la fiscalización como a *“la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley”*,² asimismo, menciona que *“motiva una acción”* es decir, el hecho de hacer o ejecutar una serie de movimientos, ejercicios o trabajos, de esta manera se evalúa, se revisa y para que estas acciones se lleven a cabo debe suponerse la existencia de documentación, información, bienes, derechos y obligaciones cualesquiera que sea su naturaleza, así como, sistemas y mecanismos por medio de los cuales se realizan las cosas, ya que estas acciones no pueden ejercitarse si no hay la existencia física y material de algo que pueda traducirse en documentos gráficos.

El Dr. Jorge Manjarez Rivera, menciona que *“la fiscalización va más allá de los aspectos contables y numéricos. Más allá de aplicación de normas, de la definición de indicadores de desempeño, de la detección de desvíos y de la evaluación de proyectos. La fiscalización involucra valores tales como la honradez, justicia, imparcialidad, equidad, perseverancia y compromiso social”*³ es decir que no sólo con estructurar medidas de control se puede llegar a tener una fiscalización adecuada en el gasto público federal y que además, se deben sumar los valores

² Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada. *La Fiscalización en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988. p. 7.

³ Jorge Manjares Rivera. *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. p. 28.

éticos, los cuales contribuirán a la rendición de cuentas siendo éstas por consecuencia más transparentes.

De igual forma, Raúl Castro Vázquez indica que la fiscalización “*es un mecanismo de control*”⁴ es decir, que tiene una connotación muy amplia se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda con apego a la Ley y a las normas establecidas al efecto.

Asimismo, con base en el glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal, fiscalización es “*la acción de la inspección, de la vigilancia, del seguimiento de la auditoría, del control y la evaluación y que procede con estricto apego a la Ley.*”⁵

En estricto sentido, se entiende que la fiscalización esta relacionada con la organización del sector público y con el sistema administrativo para cumplir eficientemente con el suministro de bienes públicos, así como el conocer los resultados de las acciones de gobierno, las cuales resaltan al efectuar dichas revisiones a los documentos que se generan al ejercer su presupuesto.

La fiscalización que se lleva acabo en la SEP, es una actividad previa de la práctica de la auditoría,⁶ esto quiere decir que se revisan los documentos de las Unidades Administrativas antes de que se proceda a las recuperaciones financieras y en cierta forma se de por ejercido el presupuesto, asimismo se prevé de las anomalías que pudieran presentarse al ser objeto de una auditoría.

⁴ Raúl Castro Vázquez. *Contabilidad Gubernamental, Federal, Estatal y Municipal. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. Federación de Colegios de Profesionistas. México, 1997. p. 469.*

⁵ *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, página en Internet portal de la SHCP. <http://www.shcp.gob.mx/html>, fecha de acceso 22 de abril de 2005.

⁶ A la práctica de la auditoría se puede definir como “La actividad por la cual se verifica la corrección contable de las cifras de los estados financieros; es la revisión misma de los registros y fuentes de contabilidad para determinar la razonabilidad de las cifras que muestran los estados financieros”.

Por lo tanto, la fiscalización es el acto de verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que la ley establece, implica la vigilancia, el control, la revisión y la evaluación de la aplicación de los recursos públicos. El concepto de fiscalización debiera emplearse al enunciar en forma genérica las facultades de vigilancia, revisión, prevención y evaluación.

La fiscalización como proceso de control en la SEP tiene un importante significado, es la acción mediante la cual se regula y controla, previo a su gasto y recuperación financiera, el Gasto Público Federal, es decir, se lleva una minuciosa revisión de los documentos justificativos y comprobatorios del gasto que ejercen las Unidades Administrativas que conforman a la SEP.

Resulta indispensable en toda la Administración Pública la existencia y el adecuado funcionamiento de estructuras encargadas del control del gasto público, con el propósito de erradicar la corrupción y los gastos excesivos exigiendo eficiencia en la ejecución del gasto, sin embargo, de poco sirven todos los medios de regulación y transparencia, si el servidor público no aplica estos conceptos en las dependencias.

En el contexto del control, resalta el control interno, en el que se define como un proceso ejecutado por todos los niveles de una organización en general, de tal forma que puede ser tan amplio como un municipio, un sector de actividades, un Estado, un país, o simplemente ser tan específico como una unidad operativa, una actividad o un proceso definido.

El diseño y la aplicación del marco de control interno, en el nivel que corresponda, se proponen obtener una seguridad razonable en el logro de algunos objetivos como pueden ser:

- 1) Eficiencia y eficacia en las operaciones,
- 2) Confiabilidad en la información financiera y de gestión, y
- 3) Cumplimiento de leyes, reglamentos y normas aplicables.

Un objetivo adicional, relacionado con la eficiencia de las operaciones, es el adecuado uso de los recursos del Estado, dependencia, organismo etc., para la cual se esté diseñando el control interno, entre los cuales se incluyen los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos.

Es imprescindible destacar que el control interno no garantiza la veracidad de las operaciones y el cumplimiento de los objetivos, ya que están expuestos a errores del personal, y muy remotamente con posibilidades de colusión para obtener beneficios particulares y los fraudes internos y externos. El control interno solidamente diseñado y efectivamente aplicado desalienta los errores, la colusión y los fraudes.

El marco integrado de control interno de una institución requiere de cinco componentes fundamentales que, al momento de su diseño y de manera especial al ponerlo en práctica, deben interactuar. Los componentes son:

- 1) Ambiente de trabajo y control
- 2) Evaluación de riesgos
- 3) Actividades de control
- 4) Información y comunicación
- 5) Supervisión

Con los cinco componentes se conforma la base, que es el ambiente de trabajo y control, y que incluye los principales procesos de la organización.

I. 2. La importancia de la Fiscalización en México

La intervención del Estado en la economía del país se manifiesta a través del ejercicio del gasto público, que corresponde al cumplimiento de los compromisos sociales y económicos, entre los que se pueden destacar: la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social etc., así como, el apoyo a las actividades económicas y el empleo.

Porrúa Pérez define al “Estado” como *"la sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para la obtención del bien común"*,⁷ esta definición retoma la tradición formalista de la doctrina jurídica del Estado en los que se distinguen los elementos constitutivos atribuidos al mismo: la población, el territorio, el orden jurídico, la soberanía y la obtención del bien común, considerado como su fin último.

La palabra Estado en el términos jurídico–político se le debe a Maquiavelo, cuando introdujo esta palabra en su obra *"El Príncipe"* ⁸ al decir: *"Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos; o completamente nuevos"*.

Maximilian Weber, define al Estado como una *"comunidad humana que reclama para sí, el monopolio de la violencia legítima para imponer y garantizar un orden dentro de un territorio determinado"*,⁹ menciona que el territorio es una característica del Estado, y que la política es un esfuerzo por compartir el poder, o por influir en su distribución, considera que en el Estado se da una relación de hombres que dominan a otros, apoyada en la violencia legítima y que esto es posible por la obediencia. El hombre, dice Weber, obedece a la autoridad ya sea por el hábito inveterado, por la devoción personal al jefe o porque así lo establece la ley.

En México, los compromisos económicos y sociales se encuentran enunciados en la Constitución Política, y a su vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el que como requisito fundamental para la adecuada operación del sistema

⁷ Francisco Porrúa Pérez. *Teoría del Estado*. México, Porrúa, 1999. p. 134.

⁸ Nicolás Maquiavelo. *El Príncipe*. México, Colofón, 2003. p. 17.

⁹ Eduardo Andrade Sánchez. *Teoría General del Estado*. México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. p. 65.

económico se deben prever todos los capítulos, conceptos y partidas del gasto público.¹⁰

Anteriormente, el Estado se desempeñó como impulsor del desarrollo económico, asumiendo una posición proteccionista para fomentar el fortalecimiento de las actividades industriales, suministrando para ello de infraestructura, de insumos de uso generalizado e inclusive de bienes de consumo básico.

En los años setenta, el Estado se hizo cargo de la protección al empleo, lo que conllevó a que tomara a su cargo empresas con problemas económicos, lo cual desembocó en un crecimiento desmesurado del aparato estatal.

En los inicios de los años ochenta, la emergencia de la crisis económica generó una modificación de la actividad estatal. *“Frente a los problemas de inflación e inestabilidad económica se impulsó una política de reducción del gasto primario, que se tradujo en la disminución del déficit público, a través de la venta de empresas paraestatales y la reducción del gasto público”*.¹¹

A partir de la década de los ochenta, específicamente a partir de 1983, se emprendió la reorganización del sector paraestatal en torno a las actividades estratégicas y prioritarias señaladas en la Constitución Política; de esta forma, muchas de las empresas fueron catalogadas como ineficientes y/o improductivas, por lo que el gobierno partiendo de éstas estrategias, se fueron desincorporando del aparato estatal, a través de la venta, de la fusión, de la liquidación y de la extinción de éstas.

Para el año de 1993, se desincorporó la mayor parte de las empresas estatales con la venta de las entidades bancarias. El gasto programable de los organismos y

¹⁰ Los capítulos, conceptos y partidas del gasto público se elaboran y determinan apoyados en el Clasificador por Objeto del Gasto Público Federal, para mayor referencia se podrán consultar en el capítulo IV.4.1. la importancia de la fiscalización en el ejercicio del presupuesto en la SEP.

¹¹ James Wilke Waldo. *La Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978. p. 484.

empresas de control estatal directo se estabilizó en la década de los noventa, a excepción de una caída en 1995, asociada a los efectos de la crisis económica.

En suma, el gasto programable de los organismos y empresas de control presupuestario directo se ha reducido de manera sostenida, lo que en parte se explica por la evolución del gasto de capital y el proceso de desincorporación de entidades paraestatales.

En este sentido, la participación del Estado en la economía ha cambiado cualitativamente debido a la globalización, las políticas de estabilización y la liberalización económica, el desarrollo tecnológico, en especial de las telecomunicaciones y la informática, lo que permitió la separación de los monopolios naturales y su privatización.

I.3 La Fiscalización en el sector público en México.

El antecedente más importante de la fiscalización en el sector público se presentó por primera vez en la Constitución de 1824, en su artículo 50 fracción VIII, que atribuía como facultad del Poder Ejecutivo *“El fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de gobierno”* con la creación del Departamento de Cuenta y Razón que dependía del Ministerio de Hacienda y que, además, se encargaba de formular el presupuesto y la Cuenta de Ingresos y Egresos. En 1831, se sustituye al Departamento de Cuenta y Razón, por la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores; y para el año de 1867, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

Las facultades de la Tesorería General se incrementaron considerablemente en el año de 1881, al concentrarse la recaudación y distribución, las de fiscalización, la dirección de la contabilidad, la formación de la cuenta general del erario, la glosa preventiva y la formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa. El 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería en sus funciones como son recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se le encomiendan las funciones contable y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado en diciembre de 1917 y adscrito al Presidente de la República, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y tratar de moralizar al personal al servicio del Estado, por lo que se logra el ideal de que un órgano dotado de autoridad e independencia sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.

En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, comprendía la legalidad en el manejo de fondos del Erario y la evaluación del rendimiento gubernamental, esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

En 1932, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al erario federal, contabilidad general de la federación, glosa y responsabilidades. Tiempo después se lleva a cabo la separación de las funciones de contabilidad y glosa de las del manejo de los caudales públicos y en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, adscrita a la Secretaría de Hacienda,

como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

El crecimiento de la Administración Pública Federal generó la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para asegurar su control, el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el objeto de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; entre otras funciones.

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

En 1958, se crea la Secretaría de la Presidencia, con el propósito de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. También se transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, la que se encargaría de la vigilancia y administración de los bienes nacionales; y la Secretaría de Hacienda se encargaría de la glosa preventiva, la formulación del Presupuesto, la contabilidad y la autorización de actos y contratos.

En 1965, se aprueba la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que se modifica en 1970 para ampliar la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

En 1976, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal modificando las funciones de control y vigilancia.

En la siguiente tabla se describen dichas funciones:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público
El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales
Secretaría de Programación y Presupuesto
El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común.
Secretaría de Comercio
La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles
Secretaría de Programación y Presupuesto
La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal.
Procuraduría General de la República y General de Justicia del Distrito Federal
El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal

En 1982, se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público, por lo que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el fin de integrar en ésta, las funciones de control y evaluación global de la gestión pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reformó en el año de 1994, para que el Estado pudiera 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, en este sentido, se modificó el nombre de la denominación de la Secretaría de la Contraloría quedando como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con diferentes propósitos de los que destaca el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las

que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

Asimismo, es conveniente mencionar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se indicaban las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, destacaba reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que se publicaron en diciembre de 1996 con el fin dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función del control.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,¹² se prevé como uno de sus objetivos rectores, el abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal, asimismo por la preocupación de los actos indebidos de los servidores públicos del Ejecutivo Federal se publica una serie de Leyes y ordenamientos entre los que destacan:

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario oficial el 1 de enero de 2000.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Publicada en el Diario oficial el 1 de enero de 2000.

El Acuerdo Presidencial por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una Comisión Intersecretarial de carácter permanente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000.

¹² Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 30 de mayo de 2001.

El Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2000.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2002.

La guía para la revisión y fiscalización del cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria señaladas en el decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2004, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2004.

I.4 El concepto de la transparencia.

En México, el gobierno a través de los años a tratado de mantener rigidez en el manejo de los recursos públicos, con la creación de diversos ordenamientos generales, tratando de prevenir las conductas irregulares de los servidores públicos en la prestación de sus servicios, con estas medidas se cuenta con mayores elementos jurídicos para sancionar actos que no son propios de dichos servidores, asimismo con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, ahora la Auditoría Superior de la Federación, la puesta en operación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública, el papel que cada vez se hace más importante de las organizaciones civiles y académicas y los medios de comunicación, están provocando que la información del gasto público federal sea del dominio público.

El premio Nobel en Economía en el año de 1998, Amartya K. Sen define a la transparencia como a *“la confianza que hace posible la interacción social, así como el cumplimiento de las garantías de revelación que esperan unos actores de otros”*. Bajo esta perspectiva se centra en el resultado final de la revelación de información y no en la forma o en el proceso; es decir, las expectativas que importan para la transparencia no son la cantidad o la oportunidad de dar a conocer la información, sino la seguridad de que las necesidades de apertura serán satisfechas.

La transparencia es un concepto dinámico que se construye con el tiempo, el cual requiere de transformaciones significativas en términos de leyes, de normas, de prácticas, de sistemas y de capacidades.

La intención de la transparencia es la confianza que de cierta forma se le cede de parte del ciudadano a su gobierno, para que administre recursos actuales y futuros, indudablemente en cumplimiento de sus obligaciones, pero más importante todavía para el bien general de la sociedad.

De esta forma, se tiene que la transparencia es la seguridad de que el gobierno entregará la información que sea necesaria para que la sociedad no pierda la confianza en las acciones públicas. En este caso si es lo que se persigue, las leyes pueden contribuir a que se vaya logrando; siendo el principal medio para que el gobierno y la gente que en ella desempeña sus actividades visualicen y den a conocer la información que les sea solicitada; así como, proveer a la sociedad de la atención y las consultas a los medios de comunicación.

Bajo esta perspectiva, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), no cuenta con una definición evidente, aunque en su concepto precisa de manera tácita a partir de tres objetivos de los cinco que se mencionan en el artículo cuarto:

- 1) La rendición de cuentas de las entidades públicas ante los ciudadanos.
- 2) El acceso sencillo y expedito a la información solicitada por cualquier persona.
- 3) La difusión de información sobre la gestión pública.

Es característico que la LFTAIPG establece apropiadamente que toda la información sobre el desempeño y la administración del presupuesto público, por mínima que esta sea debe entregarse de manera común por el gobierno, así como de proveer los medios para que el ciudadano pueda acceder a esta y que se encuentre en manos del gobierno.

En cuanto a la regulación, se concede al ciudadano la participación para solicitar información y establece un medio independiente del gobierno para determinar si procede o no la entrega de ésta o en dado caso, si se aplican las excepciones de la ley.

En el decreto de creación del instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) se muestran algunos ejemplos en los cuales define como excepciones a alguna información que posee el gobierno federal como reservada o confidencial.

El IFAI determina cuando la información que solicitan las personas es pública, reservada o confidencial y revisa los casos en que autoridades nieguen el acceso a la información.

En este sentido, se tiene que realizar un consenso entre todos los involucrados, es decir, para que se defina que documentos son de carácter público y cuales son de carácter privado, así como, determinar en todos los casos la negativa de información.

Bajo esta temática, se le da el poder de determinar al IFAI sobre la documentación y su clasificación de acuerdo a sus bases y criterios, en referencia a estos debe ser consensado no solo por el Instituto, sino en la representación de la población bajo

un esquema de encuesta para la inclusión o exclusión de la diversidad de documentos con que se cuenta en las dependencias de gobierno.

Por consecuencia, la información que tiene el gobierno es pública y debe estar disponible para cualquier persona ya sea por solicitud o por medio de los diferentes portales electrónicos de las páginas en Internet de las dependencias gubernamentales.

Respecto a lo anterior, la Ley obliga además a las dependencias y a las entidades a publicar en el portal de Internet, además de colocar a disposición del público cierta información, sin que para ello se interponga alguna solicitud.

En cuanto a la información; por lo general se debe incluir los antecedentes de la organización, de las facultades, de los salarios de funcionarios, de las nuevas contrataciones y del presupuesto de dependencias y entidades, así como los subsidios, las concesiones, los permisos y las autorizaciones otorgados por éstas, entre otras muchas más.

Como se mencionó anteriormente, sólo en casos de excepción se puede restringir el derecho de acceso a la información gubernamental, como es el caso de la información reservada y confidencial; y a continuación se expondrá brevemente en qué consisten las excepciones.

Por lo que se refiere a la información reservada. Es aquella cuya divulgación podría poner en riesgo la seguridad nacional, perjudicar nuestras relaciones con otros países, desestabilizar la economía a nivel nacional, poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o afectar el cumplimiento de las leyes, entre otros supuestos. Para todas las policías del mundo, por ejemplo, es necesario reservar esta información para servir mejor a la sociedad, en áreas como la seguridad pública. La información puede ser reservada por un plazo máximo de 12

años en México, pero puede ser pública antes si desaparecen las causas que dieron origen a su reserva.

Cuando se niega el acceso a la información reservada, las dependencias y las entidades tienen que justificar legalmente la clasificación y deben probar que la difusión de la misma pondría en peligro alguno de los valores establecidos en la Ley, por lo regular la negativa de la información se refiere a solicitudes de seguridad pública y de la defensa nacional.

En este punto en general se destaca que ninguna autoridad podrá clasificar como reservado o confidencial información alguna que se refiera a violaciones graves de derechos fundamentales o bien referentes a delitos de daños a la humanidad, como pueden ser la tortura o la desaparición forzada de personas.

Por lo que respecta a la información confidencial, se trata de los datos personales, tales como su domicilio, su número telefónico, su patrimonio, sus ideas religiosas o políticas, su estado de salud, entre otros, que se entregan o se hacen llegar al gobierno; para que pueda ser difundida se requiere del consentimiento del titular de esa información. De otra forma, no tiene por qué hacerse pública, en estos casos la Ley protege el derecho a la privacidad. También es información confidencial aquella que entregan con ese carácter los particulares, a dependencias o entidades.

Tanto en la información reservada como en la confidencial, el gobierno puede negar el acceso. Sin embargo, los solicitantes, pueden siempre acudir al IFAI para que revise si la negativa está bien justificada con los fundamentos y los motivos que dieron lugar a esta negativa.

Si un documento contiene partes o secciones con información reservada o confidencial, las dependencias y entidades están obligadas a entregar una versión

pública de los mismos, en la que se omitan las partes o secciones clasificadas como tales.

En relación a los costos de la transparencia para generar y difundir información para una sociedad más exigente, puede constituir riesgos potenciales para los gobiernos, por que se permite la diversidad de interpretaciones o por el uso o manipulación de la información, es decir, el temor puede ser especialmente relevante cuando los marcos legales son poco claros, y no se define quienes serán los encargados de aclarar las dudas o controversias que se presenten.

La transparencia es una tarea técnica que requiere del desarrollo constante de reglas, de la creación de instituciones autónomas, de prácticas metodológicas, de sistemas informáticos, de funcionarios comprometidos con el desarrollo de las nuevas tecnologías y del servicio público, de la educación y de la retroalimentación social, que viene siendo la evaluación que la población le otorgue a la administración de los recursos públicos.

Esta actividad genera resistencia en los servidores públicos, por el incremento de responsabilidades, lo que hace que sea una tarea no siempre agradable; los funcionarios fiscales han preferido ver su papel como una actividad técnica más que como una función política o social; preferirían ser designados como responsables, dotados de confianza y grados de libertad tan amplios para desarrollar su trabajo, en este sentido, pretendieran ser juzgados por los resultados, más que por las acciones individuales que se tengan que tomar.

No obstante, lo que llama la atención es que el problema de la transparencia radica en la cultura, en donde se puede hablar de dos cuestiones concretas: en México se tiene la tendencia de celebrar acuerdos, en este caso en específico, las voluntades juegan un papel muy importante en el cual se deben cumplir y hacer cumplir las leyes; como un segundo punto, implica la necesidad de plantear una normatividad específica en la que se indique y se otorguen mayores facultades al IFAI con el propósito de que inicien las averiguaciones de las observaciones o de la falta de

información, para que someta a los acuerdos el incumplimiento de la ley o la normatividad.

En el primer caso, resulta ser curioso que se tenga la costumbre de celebrar convenios en los cuales se manifiesta la voluntad de cumplir la ley, y en ese orden de ideas, se cuestione la observancia de la ley, más no es posible someter a la voluntad de los sujetos obligados a dicho acatamiento.

Más sin embargo, se están viviendo momentos en los que los términos estrictamente de cultura de la legalidad, sean los relevantes y que hayan expresiones y consensos que soliciten facultades sancionatorias y procedimientos inquisitivos para que se castigue, cuando en esencia no deberían existir; en otras palabras, es difícil de creer que como buenos ciudadanos no somos capaces de observar y cumplir con la ley, para que ahora se solicite a las instituciones que desarrollen procedimientos para castigar la desatención de ellas; o lo que es lo mismo, se toman decisiones que puedan traer consecuencias a sabiendas que se está infringiendo lo que se establece en la norma, pues entonces que se establezcan castigos para este tipo de omisiones.

Como se decía, realmente el problema es de cultura en el ejercicio de la legalidad, y ciertamente no debe asustar aunque sí preocupar, ya que desde siempre la propia imperfección de la naturaleza humana lo ha llevado a los límites de las arbitrariedades y las inobservancias, por lo que precisamente se ha hecho necesario que existan instituciones sociales y jurídicas que mantengan un orden colectivo y en su caso para que sancionen a quien pretenda o atente contra ese orden.

Las instituciones tienen ese sentido preventivo y en el extremo caso hasta sancionador, pero si todos realmente estuviéramos conscientes de que la norma debe cumplirse de manera invariable, porque ese es el compromiso que se

adquiere con el orden social, pues, simple y llanamente no deberían existir los castigos.

De esta forma, la transparencia viene a constituir un elemento fundamental en la construcción de una conciencia colectiva democrática que sin duda tendrá uno de sus mayores retos en las próximas generaciones, en donde habrá de decidir sobre su presente y su futuro.

Una sociedad informada en un contexto de absoluta transparencia, inevitablemente nos conduce a una democracia viable que ante la exigencia de un colectivo crítico y reflexivo requerirá de un conjunto sobresaliente de mejores gobernantes, instituciones y leyes, lo cual no es una utopía sino una necesidad que se debe generar para impulsar los cambios sociales.

La transparencia debe ser un compromiso serio y de largo alcance que debe cubrir la revisión de los marcos regulatorios y del fortalecimiento de instituciones; así como, el de no permitir que se siga retrasando el ocultamiento de la información por diversas razones, puede ser que exista un componente muy significativo de riesgo moral, ya sea que en la falta de transparencia se presente como una estrategia prudente para la estabilidad; en este sentido, la transparencia requiere de cambios de actitud en los funcionarios del gobierno, aunque se trate de tareas nuevas, no remuneradas y que al final pueden generar riesgos profesionales.

Se debe resaltar que en las fuente de información debe ser apropiada y flexible, para que el gobierno pueda decir que esta cumpliendo con esa responsabilidad, pues con el mejoramiento en el acceso a la información no contribuirá por si mismo a la participación pública en la toma de decisiones. Ya que no todos poseen el acceso a la tecnología, pero no por eso se puede excluir a alguien es decir todos tienen el derecho de contribuir a las decisiones que directa o indirectamente afecten en las decisiones y en el ejercicio del presupuesto público.

Consideraciones finales

La fiscalización es una práctica encaminada a revisar con claridad que una actividad se realiza conforme a estipulaciones de legalidad, de eficiencia y de transparencia, por lo tanto la principal responsabilidad de la fiscalización estriba principalmente en el buen ejercicio del gasto público y detección de desviaciones, de ocultamientos o de ineficiencias, con el objeto de prevenir y corregir en tiempo todos estos vicios de los servidores públicos.

Se debe reconocer que la fiscalización ha avanzado lentamente, se puede considerar que emergió debido a cierto número de factores, en los que destacan:

La mayor intervención de la administración pública en la economía en los años sesenta, la emergencia del estado de bienestar, la eventual intensificación del entorno competitivo y la mejora de las comunicaciones, todos estos factores presionaron a las administraciones para que introdujeran una mayor transparencia y obligación de rendir cuentas. La emergencia de la gestión como disciplina diferenciada y la utilización de herramientas analíticas para valorar los fenómenos económicos y sociales, que facilitaron el impulso hacia una mayor transparencia y obligación de rendir cuentas. Estos factores del entorno estimularon a la fiscalización como un enfoque destinado a determinar si los objetivos de los programas e iniciativas de la administración pública se estaban alcanzando.

Se podría aducir que la fiscalización fue una respuesta racional a las presiones de reforma, de desarrollo y de modernización de las administraciones públicas.

Ahora bien, se mencionó que “la constante de los problemas de la transparencia es la naturaleza humana”, que va más allá de instituciones con o sin facultades, más allá de leyes perfectibles, de buenas voluntades o incluso de quién sea el que se atrevió a solicitar y a dar a conocer el ejercicio de la transparencia en México.

Por lo anterior se deben de reforzar desde el ámbito cultural y de generación de conciencias transparentes, ya que sin duda este tema no resulta ser menor; y es que la lógica es muy sencilla, obviamente un ciudadano bien informado será sin duda un ciudadano que tendrá los mejores elementos para tomar mejores decisiones, e indiscutiblemente sabrá más acerca del gobierno y su administración.

Capítulo II

II.- Órganos Fiscalizadores en la Administración Pública Mexicana

II.1 La Secretaría de la Función Pública

II.1.1 Antecedentes

En el capítulo I, se definió el concepto de fiscalización, del gasto público, del Estado y de la transparencia, en los que se tiene que la primera es una práctica encaminada a revisar con claridad que las actividades gubernamentales se realicen conforme a las estipulaciones de legalidad, de eficiencia y de transparencia, por lo tanto, la principal responsabilidad de la fiscalización en México estriba en el buen ejercicio del gasto público y la detección de desviaciones, de ocultamientos o de las ineficiencias u omisiones; éstas acciones pueden ser castigadas y corregidas mediante la oportuna intervención de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación, que serán los dos grandes órganos de fiscalización que se examinarán en el presente apartado.

También en el capítulo anterior, se analizó que la transparencia no solamente conduce al mejor rendimiento de cuentas de los funcionarios públicos; además, que el marco jurídico ofrece espacios excesivos de discrecionalidad o son poco claros, asimismo, cuando existe una mayor información, ésta genera riesgos para los funcionarios públicos en términos de su imagen profesional y hasta en demandas, en ocasiones espurias, que pueden tener impactos patrimoniales serios.

Las atribuciones de los órganos de autoridad, se ejercen a través de las funciones que desempeñan, encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas, esas funciones se predicen de los órganos donde se estructura el poder público. Los conceptos de función y poder son correlativos, paralelos a estos existen las acciones de función y de control de las actividades administrativas, esto es como

resultado de la forma indebida en que se manejan los recursos públicos; se han buscado herramientas para controlar la corrupción, en las que destacan la fiscalización y la auditoría, además de algunas actividades y procedimientos administrativos, en el que el control en la administración pública constituye un poder que el orden jurídico otorga a los órganos del Estado.

Este instrumento se debe utilizar de forma apropiada, más no en todos los casos es así, es decir, se corre el riesgo de que se utilice impropia ya que en su ejercicio no se esta exento de problemas, uno que se presenta con frecuencia es el amplio margen de discrecionalidad con el que se conducen las altas autoridades encargadas de la función de la auditoría.

En México, la Administración Pública requería del fortalecimiento del control en las funciones de los servidores públicos, por lo que en 1982 se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), para integrar todas las funciones de control y evaluación de la gestión pública, y en enero de 1983, se publica en el Diario Oficial de la Federación su creación; posteriormente en el año de 1994, se reforma nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cambia su denominación por Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con la finalidad de que el Estado contara con mejores instrumentos para llevar a cabo a través de la Administración Pública Federal sus tareas de gobierno con la debida oportunidad y eficiencia, así como, las funciones en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos; en el orden administrativo fue el de integrar a las dependencias y entidades una normatividad general en materia de adquisiciones, servicios, obra publica y bienes muebles, mismas que fueron creadas para este fin, más sin embargo se tiene que entorpecen las actividades paralizándolas parcialmente o en su totalidad, esto es por diversas razones, una de ellas es por el temor a cometer alguna falta.

Entre sus atribuciones, la SECODAM diseñó lineamientos 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.

En el año de 2001, seguía la lucha por abatir la corrupción dentro de la Administración Pública Federal, por lo que se ponen en marcha los programas de transparencia a la gestión y al desempeño de los servidores públicos; esto hizo que el Gobierno Federal se viera en la necesidad de impulsar la expedición y reformas de diversos ordenamientos, fomentando la cultura administrativa amparada en patrones de comportamientos burocráticos, que obedecen al modelo conocido como "racional-legal", el cual privilegió, la conformación de un patrón de gestión pública fundamentado en el ámbito normativo y legal de la acción pública.

Todo ello, orilló a que la dinámica del Gasto Público fuera realizada en términos de una proliferación abundante en normas, con un alto grado de centralización y control por parte del Ejecutivo, por lo que el presidente en funciones integra a la Secretaría al Gabinete de Orden y Respeto; persiguiendo los objetivos de prevenir y combatir la corrupción y crear una cultura de transparencia.

El Banco Mundial define a la corrupción como *“El uso indebido de servicios públicos para beneficio personal”*.¹³ Esto quiere decir, que la existencia de este fenómeno al interior de las dependencias gubernamentales implica que los empleados de la administración pública, utilicen los servicios de manera indebida para enriquecerse, abusando del poder público que les fue encomendado.

La corrupción en México es uno de los grandes problemas que se ha enfrentado a lo largo de la historia, por las conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares. Por otra parte, ha sido el resultado de inercias y costumbres poco saludables en la operación cotidiana, que son factores que se han combinado de manera negativa y causan enormes daños.

¹³ <http://www.bancomundial.org/pubsdocs/> fecha de acceso 15 de junio de 2006.

Este fenómeno se da por diversos factores como puede ser la escasa información sobre la gestión pública, el escaso incentivo a la participación ciudadana y a la rendición de cuentas, a la demora en las transferencias de fondos, los bajos salarios de funcionarios, la pobreza que en México tiene alcances muy grandes, la falta de oportunidades en mercado laboral, las empresas que se ven afectadas en el resultado de las licitaciones que por consecuencia se dan las contrataciones gubernamentales ilegales o amañadas, la falta de reglas claras para la participación ciudadana en la rendición de cuentas, en fin se podría seguir enlistando las causas que lo genera, pero este estudio no es motivo de mayor análisis en la investigación, aunque es importante mencionarlo pues está ligado a la transparencia y a la fiscalización, y que por supuesto debido a la falta de estos se genera la corrupción.

Finalmente el 10 de abril de 2003 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la SECODAM cambia de nombre por el de Secretaría de la Función Pública (SFP),¹⁴ como parte del proceso de modernización y simplificación administrativa, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actual Secretaría de la Función Pública, estandarizó el proceso de revisión que llevan a cabo los Órganos Internos de Control y con la finalidad de tener un apoyo técnico y normativo para el desarrollo de sus intervenciones, presentó los Lineamientos para la Planeación, Elaboración, y Presentación del Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), cuyo enfoque era de carácter normativo y de aplicación general permitiendo su adecuación en función de la naturaleza, magnitud y características de las instituciones gubernamentales.

II.1.2 Funciones

Debido a los constantes reclamos de la sociedad para combatir la corrupción en la Administración Pública Federal, se busca atender dichos reclamos con diferentes leyes normativas y regulatorias a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en

¹⁴ Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 11 de abril de 2003.

que el desempeño de la función pública, la que requiere ser fiscalizada con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de recursos por medio de conductas indebidas que a la posterioridad dañan la dignidad de todos los mexicanos, de acuerdo con el marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 señala las funciones de la Secretaría de la Función Pública¹⁵ dentro de las cuales destacan las siguientes.

- ✓ Fijar y dirigir la política de la Secretaría en materia de control, la vigilancia, la fiscalización, la evaluación, el desarrollo administrativo y de patrimonio inmobiliario federal, con sujeción a las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República, así como emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la dependencia.
- ✓ Someter a la consideración del Presidente de la República los asuntos que correspondan a la Secretaría y desempeñar las funciones y comisiones que el Ejecutivo Federal le confiera, manteniéndolo informado del desarrollo de las mismas.
- ✓ Ordenar el control, la vigilancia y la fiscalización de las políticas que establezca el Presidente de la República, así como realizar su evaluación.
- ✓ Proponer al Titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría, así como refrendar para su validez y observancia constitucionales, las disposiciones expedidas por el Presidente de la República cuando se refieran, igualmente, a asuntos de la competencia de la propia Secretaría.

¹⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de agosto 2004.

- ✓ Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarda su ramo, e informar cuando le sea requerido por cualquiera de las Cámaras que lo integran, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades.

- ✓ Definir y establecer los lineamientos y políticas que orienten la colaboración que conforme a la ley deba prestar la Secretaría a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

- ✓ Coordinar y dirigir el despacho de los asuntos competencia de la Secretaría, así como representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparos y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución y su Ley Reglamentaria en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal.

- ✓ Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, atribuyéndole otras facultades que pudieran no estar comprendidas en el Reglamento Interior de la Dependencia y que fueren necesarias para su cometido legal, informando al Presidente de la República sobre las medidas que se hubieran adoptado al respecto.

- ✓ Aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de la Secretaría y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones aplicables.

- ✓ Suscribir los convenios que celebre la Secretaría con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios y

contratos que celebre con otras entidades, gobiernos estatales y municipales.

- ✓ Formular sugerencias a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores y de Seguros y Fianzas, a fin de que el control y la fiscalización de las entidades financieras de carácter paraestatal se ejerzan de manera coordinada conforme a las atribuciones de cada autoridad.

- ✓ 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 sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- ✓ Designar y remover a los Coordinadores de Sector de los Órganos de Vigilancia y Control y a los Delegados de la Secretaría en la Administración Pública Centralizada, a los Comisarios Públicos en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a los titulares de los órganos internos de control, y a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, de dichos órganos en las propias dependencias y entidades y en la Procuraduría General de la República, así como a los supervisores regionales y visitadores que se requieran para el funcionamiento de la Secretaría.

- ✓ Facultar a la Secretaría de la Función Pública, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

- ✓ Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presume la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República.

- ✓ Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

- ✓ Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

El reglamento interior de la SFP ha sido reformado sustancialmente de acuerdo a los propósitos de ésta y de algunos factores externos, como por ejemplo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, primeramente conformaban sólo una Ley, y con estas adecuaciones se le faculta a la SFP administrar y operar el Sistema Electrónico Adquisiciones y Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET),¹⁶ así como, el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilizan los licitantes, y por la otra, la de coordinar con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operen sistemas electrónicos, a fin de establecer un mecanismo uniforme de certificación en esta materia, mismas que están a cargo de la Unidad de Servicios Electrónicos

¹⁶ El Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones Gubernamentales es un sistema desarrollado por la Secretaría de la Función Pública, su objetivo es el de simplificar, modernizar y dar transparencia a los procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en los portales electrónicos de cada dependencia se encuentra un icono de acceso en el que se da a conocer las reglas de los concursos de licitaciones.

Gubernamentales, esta Unidad Administrativa se crea en consecuencia por la reforma de esta ley.

II.1.3 Estructura

La SFP tiene la responsabilidad de contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, proponiendo constantemente de actuar bajo la ética en el servicio público para propiciar el cumplimiento de las disposiciones legales, el manejo transparente de los recursos, la atención oportuna a la opinión y denuncias de la ciudadanía, el desarrollo de un servicio público de carrera y la rendición puntual de cuentas a la sociedad; y a través de todos los medios, poner especial énfasis en fortalecer su función preventiva con el fin de abatir prácticas de corrupción e impunidad; y en la responsabilidad de castigar conductas ilícitas, observando siempre para ello, las disposiciones que conforman el marco jurídico que rige la actuación de la autoridad.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, la SFP cuenta con la siguiente estructura organizacional.¹⁷

1. Secretario

1. Secretaría Ejecutiva de La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.
2. Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control.
3. Unidad de Asuntos Jurídicos.
4. Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales
5. Unidad de Vinculación para la Transparencia
6. Contraloría Interna

2. Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública

1. Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
2. Unidad de Auditoría Gubernamental.
3. Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social.

¹⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. México, 31 de agosto 2004.

3. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad

1. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal.
2. Dirección General de Atención Ciudadana.
3. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
4. Dirección General de Inconformidades.

4. Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa

1. Dirección General de Simplificación Regulatoria.
2. Dirección General de Eficiencia Administrativa
3. Dirección General de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público

5. Oficialía Mayor

1. Dirección General de Programación y Presupuesto
2. Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos
3. Dirección General de Administración
4. Dirección General de Informática

6. Órgano Desconcentrado

1. Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

La Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, se encarga de llevar a cabo la aplicación del sistema de control y evaluación gubernamental, en éste, se opera el concurso de adquisición de bienes, de servicios y la contratación de obras públicas federales de los Órganos Internos de Control en las dependencias, de los órganos desconcentrados y de las entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, de los delegados en las secretarías y los comisarios en las entidades; además determina y vigila la aplicación de los criterios de fiscalización y control en la aplicación de fondos federales asignados a los estados y municipios, con el apoyo de sus instancias de control.

La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, lleva a cabo la participación de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la acción

gubernamental, promoviendo nuevos vínculos y canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno; también participa en la realización de investigaciones de las conductas de los servidores públicos que pudieran constituir responsabilidades administrativas y en el seguimiento y evolución de la situación patrimonial de los mismos.

La Subsecretaría de la Función Pública, esta encargada de mejorar y simplificar los procesos, en el que destaca la operación, la dirección, y la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; la Subsecretaría se ocupa de dictar las resoluciones conducentes; aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de sus modificaciones, estableciendo normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, lleva el registro del personal para determinar la procedencia general de la compatibilidad de dos o más empleos o comisiones; así como lo relativo al diseño e instrumentación de los esquemas de medición y evaluación del desempeño. Adicionalmente, le corresponde establecer las políticas de gobierno electrónico y desarrollo digital en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

Por lo que respecta a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, efectúa el seguimiento de las políticas, de las acciones, de los acuerdos y los programas para prevenir y combatir la corrupción, así como fomentar la transparencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, desarrolla acciones que orientan a promover y fortalecer entre las diversas instancias de vigilancia y de control de la Administración Pública Federal, el enfoque preventivo que sirve de cooperación con las dependencias y entidades, para evitar prácticas irregulares en

la operación y en actos de corrupción, asimismo vigila el desempeño del quehacer gubernamental de éstas.

La Unidad de Vinculación para la Transparencia, conduce su labor a vincular a la Secretaría con sus audiencias clave, nacionales y extranjeras, con el fin de comunicar los avances y los resultados en la lucha contra la corrupción, en materia de desarrollo administrativo y transparencia de la función pública.

El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, ubica sus acciones a la administración, a la vigilancia, al control, a la protección, a la adquisición, a la enajenación y a la afectación de inmuebles federales competencia de la Secretaría de la Función Pública y a la realización de avalúos y justipreciaciones de renta del Gobierno Federal, así como llevar el inventario, el registro y el catastro de inmuebles federales y de los pertenecientes a las entidades paraestatales.

II.2 La Auditoría Superior de la Federación

II.2.1 Antecedentes

El historial del Órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo en México, encuentra su primer antecedente en la época precolombina, *“Antes de 1521, los Aztecas contaban con procedimientos muy elementales, para contabilizar los bienes que provenían de los tributos que sus vasallos les rendían.”*¹⁸

La primera influencia de la Auditoría Superior de la Federación que se tiene, es el *“Tribunal Mayor de Cuentas, establecido por las Cortes Españolas en el año de 1453, con las funciones de inspección de las Cuentas de la Hacienda Real, este órgano de inspección fue objeto de una serie de reformas, en el que se ampliaban sus atribuciones para fiscalizar la Hacienda Pública y por una disposición real fue suprimida en el año de 1510; el Consejo de Hacienda se posesionó de las*

¹⁸ Omar Álvarez Arronte. *Medidas de Prevención y Control para el Manejo de Recursos de la Sociedad*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México, 2000, p 23.

funciones de fiscalización de las Cuentas de la Hacienda Ibérica.

En 1524, se crea en la Nueva España el Tribunal mayor de Cuentas por orden de los reyes españoles, éste (Tribunal de Cuentas), se le faculta para mantener una estrecha vigilancia sobre los gastos, pero más aún sobre los ingresos que percibían los conquistadores.

Para el año de 1726, en la península Ibérica, una disposición jurídica restablece al Tribunal Mayor de Cuentas con modificaciones y limitantes en las funciones fiscalizadoras de la Hacienda Pública. La Constitución Española, promulgó en 1812, en la ciudad de Cádiz, el principio político de la División de Poderes, rescatando de una manera formal al Tribunal Mayor de Cuentas, con la plenitud de funciones del control fiscal¹⁹.

Por lo que respecta en México, el Tribunal de Cuentas establecido desde el año de 1524, se mantuvo alrededor de tres siglos, un poco antes de promulgarse la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

En México, el primer antecedente del Órgano Superior de Fiscalización, se localiza en el artículo 50 de la Constitución Federal de 1824, en el que se le atribuía al Congreso, fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias, ocuparse de su restauración, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno, las cuales deberían de ser presentadas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por lo que mediante el decreto “Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, se determinaba suprimir el antiguo Tribunal Superior de Cuentas para crear la Contaduría Mayor de Hacienda, como una dependencia de la Cámara de Diputados del Congreso General, la cual se encargaría de investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

¹⁹ José Trinidad, Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el Control Interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987. p. 525.

“En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se ampliaron las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), entre las cuales se ordenaba a las oficinas del Ejecutivo mandar los estados de contabilidad y precisar que el órgano de control y fiscalización disponía de un año a partir de la recepción de éstos (estados de contabilidad), para efectuar la revisión y proporcionar el resultado de las observaciones encontradas; asimismo, con la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1978, la CMH se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados, que tenía entre otras de sus funciones y atribuciones, la de revisar las cuentas públicas, con el objeto de vigilar el manejo de los fondos públicos.”²⁰

Con esta Ley, se definió a la CMH, como el órgano de control y fiscalización que dependía de la Cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas del gobierno federal y del (entonces) Departamento del Distrito Federal con el objeto de vigilar los fondos públicos y para el desempeño de sus funciones *“sería supervisada por la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados”*.²¹

Si bien las funciones de control legislativo siempre han existido, su delimitación ha evolucionado conforme a las necesidades de control exigibles, fundamentalmente, al Poder Ejecutivo. Dentro de las limitaciones de la CMH se encuentra la carencia para fiscalizar el gasto público, que es uno de los motivos por el cual se requería de un órgano que mantuviera independencia y autonomía, así como, aplicar las sanciones que dieran lugar.

Asimismo, los problemas internos y partidarios en la Cámara de Diputados, provocaban retrasos en las disposiciones. A través de los años, casi siempre en todas las legislaturas el Partido Revolucionario Institucional, ha sido predominante

²⁰ Ibid. p. 526.

²¹ Ibid. p. 528.

en su mayoría desde la promulgación de la ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), manejó la vigilancia del gasto público mediante el control de la CMH y de la Comisión de Vigilancia de la CMH, paralizando la divulgación de probables anomalías detectadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y la realización de auditorías de fondo, así como el fincamiento de responsabilidades a los funcionarios públicos.

Durante las legislaturas LVI (1994-1997) y la LVII (1997-2000), el Partido Acción Nacional (PAN) presidió la Comisión de Vigilancia, pero la mayoría de ésta continuó en manos del PRI, por lo que nuevamente se vieron muy limitados los esfuerzos para profundizar y difundir las acciones fiscalizadoras de la Contaduría Mayor de Hacienda.

*“El mayor obstáculo había sido el marco normativo de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, por parte de la Cámara de Diputados, pues el proceso está lleno de problemas, la información no se presentaba en forma oportuna y suficiente, al no contar con los elementos indispensables no se podía llevar a cabo una verdadera revisión del gasto público”.*²²

Otra de las razones por las cuales se dio la sustitución, se encuentra en los plazos de la revisión, la propia Constitución establece la entrega de la Cuenta Pública, por parte de la SHCP a la Cámara de Diputados, seis meses después de concluido el ejercicio presupuestal, momento desde el cual la CMH dispone de cinco meses para presentar un informe previo a la Cámara de Diputados, que conocía de esta manera, la opinión consolidada de su (antes) órgano técnico cuando está por terminar la revisión de la Cuenta Pública. Ésta se realiza después de casi un año de haber concluido el ejercicio presupuestal y el resultado final de la revisión, que incluía las auditorías, terminaba 21 meses después, lo que impedía una vigilancia y fiscalización eficiente y eficaz del gasto público federal.

²² Marisela Martínez Miranda. Ponencia presentada en el ciclo de conferencias “Aportes para fundamentar el análisis y las propuestas sobre presupuesto y rendición de cuentas en México”, México, 28 de septiembre de 2000.

El retraso y la acumulación en su operación, se hacía cada vez mayor, lo que provocaba que las recomendaciones, las observaciones y el fincamiento de responsabilidades que pudieran presentarse de la revisión de la Cuenta Pública, se aplicaran hasta después de dos o tres años.

Por lo anterior, puede apreciarse la forma tan deficiente del funcionamiento en el sistema de fiscalización en nuestro país, y de acuerdo a los cambios políticos y sociales que se han dado en los últimos años, varios grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados desde la LV Legislatura (1991-1994), presentaron propuestas y modificaciones al sistema de fiscalización.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 promovía *"en congruencia con las opiniones vertidas en la consulta popular, una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poderes... que garantice mejor la probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos"*.²³

En el primer informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo, mencionaba la iniciativa para *"crear en el seno del Poder Legislativo un órgano de auditoría superior, con personalidad jurídica y patrimonio propio, capacidades técnica y profesional autónomas, autoridades para controlar, vigilar, verificar y corregir la gestión y el ejercicio de recursos públicos... y será un paso decisivo en la lucha contra la corrupción y la impunidad"*.²⁴

Bajo éste esquema se tiene el principio de la transformación del órgano técnico de la Cámara de Diputados, es decir, de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

²³ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995. p. 32.

²⁴ Poder Legislativo Federal, *Primer Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Ernesto Zedillo Ponce de León*. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1° de septiembre de 1995.

II. 2. 2 Funciones

Lo más relevante de las reformas que se presentaron en el año de 1995, a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistían en:

La creación de una Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (EFSF), de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, con decisión en la organización interna, en su funcionamiento y en las resoluciones en los términos que disponga la Ley.

La ASF tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Es decir la ASF²⁵ revisará a los Poderes de la Unión, de manera explícita, en este sentido, se llevará a cabo la fiscalización, al Poder Ejecutivo (PE), al Poder Legislativo (PL) y al Poder Judicial (PJ). Al primero de ellos era al único que normalmente se le auditaba de manera formal. Ahora, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores que conforman al Poder Legislativo, serán objeto de fiscalización por parte de la ASF. Por su parte, del Poder Judicial, serán objeto de fiscalización la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Federal Electoral (TFE), los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito y el consejo de la judicatura federal.

²⁵ “La fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación, es ejercida después de la gestión financiera, es decir tiene carácter externo y por tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales” esta cita se encuentra en ¿Quiénes somos? Página de la Auditoría Superior de la Federación. www.asf.gob.mx/asf.htm consultado el 15 de agosto de 2005. Ver la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Art. 5°.

La ASF también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

La fecha de presentación del informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública se presentaba anteriormente como fecha límite el 10 de septiembre, ahora deberá entregarse antes del 31 de marzo del año siguiente al de la recepción de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Asimismo, la ASF, podrá fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias cuando se determinen daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

Para sus atribuciones la ASF, de acuerdo al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se le faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley que regule su organización.

De esta manera, la Cámara de Diputados elaboró el Proyecto de la “Ley de Fiscalización Superior de la Federación”, la cual fue enviada a la Cámara de Senadores en diciembre de 1999; una vez que se analizó y estudió el proyecto de la citada ley, la Cámara de Senadores, en abril del 2000, envió a la Cámara de Diputados la minuta con observaciones de dicho proyecto, con el fin de que ésta la aprobara y procediera para su remisión al Ejecutivo para su publicación. Sin embargo, como la minuta fue enviada a la Cámara de Diputados el último día del período ordinario de sesiones de la LVII Legislatura (1997-2000), el Proyecto ya no fue aprobado sino hasta diciembre del año 2000.

En la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, resaltan seis aspectos importantes, los cuales se agrupan en: La normatividad, la verificación, las de carácter informativas, las de auditoría, las de relaciones Interinstitucionales y por último, las de responsabilidades y sanciones, de esta forma se tiene que:

En la normatividad:

En este contexto se deben establecer los criterios para las auditorías, los procedimientos, los métodos y los sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; asimismo, se establecen las normas, los procedimientos, los métodos y los sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica eficiente de las auditorías y revisiones.

La verificación:

En la que se debe evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, de acuerdo a los indicadores estratégicos aprobados en el PEF, con el propósito de verificar el desempeño de los mismos, también, se tendrá que verificar, que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los gastos efectuados se tendrán que identificar con cargo a las partidas presupuestales correspondientes, que se establecen en el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal²⁶, además del cumplimiento que se deba tener a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

También se establece la verificación de las operaciones (adquisiciones, obras, bienes adquiridos y servicios contratados) que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, que éstas sean acordes con la Ley de Ingresos y el

²⁶ En los artículos 16 y 49 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se señalan que “*Los programas institucionales que formulen las entidades, para efecto de su presupuestación, deberán contener, las previsiones de gasto de acuerdo con la Clasificación por Objeto del Gasto para cada una de las categorías programáticas establecidas; asimismo se indica que, las entidades deberán llevar los registros de las afectaciones de sus presupuestos aprobados, observando que se realicen con cargo a los programas, los subprogramas, los proyectos y las unidades responsables señalados en sus presupuestos, además de sujetarse a los capítulos y conceptos del Clasificador por Objeto del Gasto que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de ajustarse al texto de las partidas*”.

Presupuesto de Egresos de la Federación, además de cumplir con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación y las leyes fiscales sustantivas, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (ahora Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria); en fin de toda la gama de disposiciones legales y administrativas aplicables a esta materia.

Las informativas:

En éstas funciones, se debe solicitar a los auditores externos, copias de los informes o dictámenes de las auditorias y revisiones que ellos hallan practicado, así como, solicitar la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a cualquier entidad, persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, con el propósito de realizar las compulsas correspondientes.²⁷

El inconveniente que se presenta es que la ASF sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deban mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener el mismo secreto hasta en que no se resulte de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe de Resultados.

Auditoría:

Se le otorga como atribución específica la fiscalización de los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, que hayan otorgado con cargo

²⁷ El diccionario de la Lengua Española Epasa-Calpe. define a la “*compulsa como al examen comparativo de varios escritos o documentos, examinándolos y comparándolos entre si*”. En este sentido, cuando se presume alguna inconsistencia en el documento, éste se tendrá que comparar o cotejar con el que conserva la persona que emitió dicho comprobante.

a su presupuesto, a las entidades federativas, a los particulares y en general, a cualquier entidad pública o privada, además de constatar la aplicación al objeto autorizado. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y por último, efectuar las visitas domiciliarias para la revisión de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones.

Relaciones Interinstitucionales:

Se le dota a la ASF la concertación y celebración de convenios con las entidades federativas en asuntos de fiscalización; celebrará convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las atribuciones señaladas.

Responsabilidades y sanciones:

Con el fin de cumplir con estas acciones se deberán formular pliegos de observaciones y recomendaciones; determinar los daños y los perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, para fincar e imponer a los responsables, las indemnizaciones y sanciones, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado promover el fincamiento de las responsabilidades ante las autoridades competentes, en caso de detectar irregularidades en el uso de los recursos públicos.

Otro punto necesario de resaltar, es la oportunidad en cuanto a los informes que elaborará la ASF para presentar los resultados de su trabajo de fiscalización.²⁸

²⁸ Cuando la Contaduría Mayor de Hacienda presentaba a la Cámara de Diputados un Primer Informe (denominado Informe Previo) 11 meses después de concluido el ejercicio fiscal se revisa, esto es el 10 de noviembre del año de recepción de la Cuenta Pública; éste (que normalmente se compone de un tomo ejecutivo

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, menciona que a partir de la Cuenta Pública del 2001 desaparece el Informe Previo, y en su lugar estará, el Informe de Avance de Gestión Financiera.

El artículo 2° señala que el Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.²⁹

Anteriormente, el Informe previo, debía de ser presentado a la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión de Vigilancia de la CMH, los primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de la Cuenta Pública; en caso de que este tiempo no resultara suficiente, se contaba con la posibilidad de una prórroga de hasta 90 días.

Es decir, el Informe de Resultados se presenta después de más de un año de haberse recibido la Cuenta Pública, y alrededor de dos años de haber concluido el ejercicio fiscal de la Cuenta Pública que se revisa.

Por citar un ejemplo, si en los primeros diez días del mes de junio del año 2006, la Cámara de Diputados recibió la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2005; el Informe Previo lo elaborará la CMH y lo presentará en los primeros diez días del mes de noviembre del año 2006; el Dictamen con Proyecto de Decreto de la

y varios anexos) era una de las principales fuentes de información que servía de base para la elaboración del Dictamen y el Proyecto de Decreto de Revisión de la Cuenta Pública.

²⁹ Ver. Artículo 2° fracción IX, del Decreto por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, México, Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2005.

Revisión de la Cuenta Pública se aprobará en el mes de diciembre del mismo año; pero el Informe de Resultados de la Cuenta Pública de 2005 (que es la que se cita a manera de ejemplo) se presentará a la Cámara de Diputados hasta el mes de septiembre del año 2007; si es que no se da algún retraso, que puede llevar su presentación hasta diciembre del 2007, es decir, dos años después de concluido el ejercicio que se revisa (2005).

Bajo este esquema, el Informe de Previo, era un documento extemporáneo, sumado a que en la Cámara de Diputados no se realizaba ninguna reunión protocolaria para recibir este Informe, que deberían darlo a conocer a la ciudadanía y a los medios de comunicación, aspectos fundamentales hoy en día, asimismo, no se realizaban reuniones de análisis para revisarlo.

En el mejoramiento en el proceso de la fiscalización, se modificaron los plazos de entrega de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y de los informes de avances; razonando que la experiencia de la revisión de la Cuenta Pública, ha mostrado excesivo el plazo constitucional para la entrega de ésta a la Cámara de Diputados, para efectuar la revisión, el análisis y la discusión. Cabe destacar que con la introducción de los medios electrónicos, informáticos y tecnológicos, posibilitan una mayor rapidez de la compilación, la contabilidad y el análisis.

Sin embargo, en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Cuenta, se debe presentar dentro de los primeros 10 días del mes de junio, ampliando su presentación, cuando se solicite por el Ejecutivo con una justificación expresa por parte del Secretario de la dependencia ante la Cámara o la Comisión Permanente, debiendo informar las razones que lo originan, el plazo al que se amplía es no mayor a 45 días.³⁰

³⁰ El artículo 8° de la “*Ley de Fiscalización Superior de la Federación*”, menciona que sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando “*medie solicitud del Ejecutivo*”, es decir cuando el ejecutivo intervenga para prorrogar su entrega; asimismo, asimismo se debe remitir a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Por lo que respecta al Informe de Gestión Financiera, se deberá presentar a través de la SHCP a *“más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, éste deberá contener los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1o. de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso”*.³¹

Con esta tendencia, el Poder Ejecutivo tiene que adelantar la presentación de la Cuenta Pública, a más tardar 10 de junio, pero lo más factible, como ya se había mencionado anteriormente con el auxilio de las tecnologías informáticas, se puede adelantar su presentación, en la que ésta deba ser remitida a la ASF los últimos días del primer trimestre en que haya concluido el ejercicio fiscal, asimismo el Informe de Gestión Financiera, debe darse a conocer con gran amplitud a la ciudadanía y a los medios de comunicación.

Por último, la Auditoría Superior de la Federación contribuye sin excepción al fortalecimiento del Poder Legislativo, a la división de poderes y del federalismo y en ella recae la máxima responsabilidad de la gestión pública, es decir, se tiene que el Legislativo aplica la fiscalización a los poderes ejecutivo y judicial. Además de la mención, acerca de la división de poderes y su eficacia actual, en el caso de la fiscalización de un poder sobre otro, habría que agregar, la discusión acerca de los contrapesos específicos del poder político en México.

En esta perspectiva, el Poder Legislativo se convierte en un poder muy fuerte, pues, esto a final de cuenta, traslada la discusión del equilibrio de poderes, al de la constitución de uno de ellos, que es la ASF como el vigilante de la vida pública, es decir, éste se convierte en el policía, ya que en la Constitución se le conceden las labores de vigilancia de los otros poderes. Un modelo claro de esto es el manejo de la hacienda pública o del nombramiento del Auditor Superior de la Federación. El

³¹ En el segundo párrafo del artículo 8, de la *“Ley de Fiscalización Superior de la Federación”*, se indica la fecha de presentación de dicho informe el cual deberá reunir ciertos requisitos de entre los que destaca que la dicha información debe ser consolidada, en este sentido, se debe de recabar y presentar, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

problema radica en los mecanismos para el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales, frente a los vicios provocados muchas veces por la búsqueda de consensos, o por la ausencia de una reglamentación que secunde o que sea clara, sencilla y precisa en las acciones que deban seguir.

II.2.3 Estructura

Las tareas de reconstrucción nacional, llevó a la necesidad del establecimiento de instituciones que ayudarán a consolidar la capacidad de regulación del Estado y el fomento de las actividades productivas, creando la infraestructura colectiva y fortaleciendo la estructuración de los diferentes mercados en la economía nacional, sin embargo, el fortalecimiento de las instituciones públicas fue acompañado de un control preventivo disperso y de una rendición de cuentas al Legislativo prácticamente en su perspectiva legal y contable.

El control legislativo se diferencia del judicial, que se avoca más a aspectos de constitucionalidad y legalidad de los actos de gobierno, y se distingue del control administrativo, en tanto, éste es de carácter preventivo o concomitante y que se ejerce a través de las atribuciones propias del Ejecutivo Federal, en las diferentes entidades y dependencias de la administración pública, la ASF se distingue, pues, en su transición (de Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la federación) el Reglamento Interior de la CMH, publicado el 10 de agosto de 2000, se le define a ésta, como, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con una estructura que deba atender a los ordenamientos constitucionales, en donde se fijan las bases para cumplir sus funciones, ya como Auditoría Superior de la Federación, su estructura se conforma³² de la siguiente manera:

³² En el *Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación*, se indica la estructura funcional de ésta, dicho Reglamento fue publicado el 12 de septiembre de 2001 en el *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

I. Auditor Superior de la Federación

II. Auditor Especial de Cumplimiento Financiero

1. Dirección General de Auditoría de Ingresos Federales
2. Dirección General de Auditoría al Gasto Público Federal
3. Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal
4. Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales
5. Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales en Estados y Municipios

III. Auditor Especial de Desempeño

1. Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas y de Infraestructura
2. Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Servicios y Desarrollo Social
3. Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Gestión Gubernamental y Finanzas
4. Dirección General de Auditorías Especiales

IV. Auditor Especial de Planeación e Información

1. Dirección General de Análisis e Investigación Económica
2. Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica
3. Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría

V. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

1. Dirección General Jurídica
2. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

VI. Titular de la Unidad General de Administración

1. Dirección General de Administración
2. Dirección General de Recursos Financieros
3. Dirección General de Sistemas
4. Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior

Tanto las reformas constitucionales como las atribuciones de la ASF, marcan un avance en el proceso de fiscalización en nuestro país; el aspecto fundamental que se debe resaltar es la autonomía técnica y de gestión, con la que cuenta, lo cual

implica que las revisiones, auditorías y en general las actividades fiscalizadoras que realiza, se basan en una planeación rigurosa, en técnicas y en procedimientos, sin las presiones u orientaciones de carácter político o institucional. La ASF funciona con independencia en el manejo de sus recursos humanos, financieros y materiales, y también podrá decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Como se mencionó anteriormente la ASF, goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna y su funcionamiento,³³ asimismo, se le otorga el poder para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones económicas, así como, promover ante los órganos o autoridades las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales.

Por último, se mencionará por las actividades de fiscalización, a los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, Desempeño y Planeación e Información, éstos tienen entre otras actividades y facultades, la participación en la evaluación del Informe de Avance de Gestión Financiera y en la elaboración del Informe del Resultados de la revisión de la Cuenta Pública, así como, dar el seguimiento y promover la atención de las recomendaciones y observaciones ante las entidades fiscalizadas, para solventar las irregularidades detectadas, adoptando las prácticas de buen gobierno,³⁴ para mejorar la administración pública.

³³ La Ley de Fiscalización en el artículo 3º indica, que “*La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley*”, basado en este aspecto la estructura organizacional de la Auditoría Superior de la Federación no ha cambiado.

³⁴ El Buen gobierno es un programa en el que se demandan nuevas actitudes y conductas, tanto de los servidores públicos, como de la ciudadanía, para conformar una administración pública más eficiente y participativa, capaz de transformar las necesidades y prioridades de la sociedad y de entregar más y mejores servicios por parte de sus autoridades. Además, la administración del Presidente Vicente Fox, se compromete (en este programa) de manera permanente, a una estricta rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso de los recursos públicos, sino también a la eficiencia y calidad con que se aplican éstos para atender las prioridades nacionales en materia de desarrollo humano y social.

Asimismo, la ASF debe solicitar por escrito a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales que se le auxilie en el dado caso que requiera para el ejercicio inmediato de las funciones de revisión y fiscalización superior, y como se ha llevado a cabo en estos últimos años de la gestión gubernamental, el de promover la rendición de cuentas por parte de las entidades fiscalizadas que incluya los indicadores de gestión y de desempeño institucional para que se permita evaluar los resultados, así como, constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos públicos.³⁵

³⁵ Artículo 9 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. México, 2001. p. 3.

Consideraciones finales

El rasgo distintivo de las democracias se distingue por la separación de poderes, en los que se denominan el Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo; cada uno dentro de su esfera de competencia, de facultades y de responsabilidad se encamina a lograr el bien común.

De esta forma, se tiene que el gobierno le corresponde ejecutar las funciones públicas por lo que debe administrar racionalmente los recursos públicos, conforme a las leyes, que son autorizadas en el Legislativo.

Al Poder Legislativo, le corresponde ejercer un control sobre el gobierno, por medio de diversos mecanismos, estos pueden ser de carácter económico, social y político, al que se le denomina “fiscalización”.

En la separación de poderes que caracteriza a la ejecución de las finanzas públicas, se denotan dos funciones, la primera de estas, es la del control interno, que se efectúa de forma independiente previa o posteriormente, en el ámbito de la misma estructura, que se encarga de su gestión y consiste en verificar de forma preventiva la legalidad de cada uno de sus ingresos y gastos; además de garantizar a la autoridad encargada de la gestión la aplicación de las medidas adecuadas destinadas en particular a regular el desarrollo de sus programas y gastos.

El control externo, es el que lleva una institución totalmente ajena e independiente de la autoridad encargada de la gestión, su actividad incluye sobre todo controles integrados que combinan la revisión de las cuentas y el examen de la legalidad de los ingresos y de los gastos, con el soporte documental de la gestión.

Sin embargo, el control externo que se efectúa la ASF, debe ir más allá, que el de verificar y comprobar la corrección de la información financiera, debe poseer

mayores objetivos que el revisar únicamente la transparencia y la fiabilidad de las cuentas públicas, no debe limitarse a verificar la legalidad de las operaciones efectuadas.

Como segunda fase, recordemos que en su momento al examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos, el poder legislativo establece un primer control al gasto programado por el ejecutivo, en esta instancia tiene la oportunidad de manifestar sus desacuerdos con los diversos programas contemplados en el presupuesto de egresos y por lo tanto, sugerir al Ejecutivo cambios en algún destino del gasto, de esta forma sería saludable que como parte de la fiscalización, una vez que sea presentada la Cuenta Pública se evaluarán los resultados alcanzados durante la gestión.

En términos generales, se considera que la fiscalización que lleva a cabo el legislativo debe evaluar los resultados conseguidos en relación con los objetivos propuestos y los medios aplicados.

Asimismo para mejorar la Contraloría Interna, se tendrán que realizar consultas públicas que permitan identificar las causas de las opiniones negativas acerca de la confiabilidad de ésta; otra fase sería diagnosticar la eficacia organizativa de los OIC, con especial énfasis en sus capacidades estructurales, y la más importante que es dotar de mayor autonomía de gestión a los órganos Internos de Control de la APF con el objeto de que puedan actuar con mayor prontitud.

Capítulo III

La Fiscalización en la Secretaría de Educación Pública

III.1. La Secretaría de Educación Pública

III.1.1 La educación pública en México

En el planteamiento del capítulo II, se realizó una descripción analítica de los dos grandes órganos de auditoría, como lo es la SFP y la ASF, en los que se mencionaron sus antecedentes, su estructura, sus atribuciones y atribuciones, en el que se destaca la creación de la ASF y la puesta en marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información pública; por lo que corresponde en el presente capítulo se revisarán los antecedentes de la educación pública en México y la fiscalización que se aplica dentro de la SEP.

La historia moderna de la educación en México, está relacionada con la llegada de las ideas liberales que se articularon en Europa desde el siglo XVIII y que en nuestro país encontraron un territorio productivo en el siglo XIX.

En el siglo XIX, existía la lucha entre dos posturas, el conservadurismo y el liberalismo; las leyes liberales de 1883, son la base de la educación libre, laica y de competencia del Estado. El primer Ministerio que se encargó de la educación pública fue la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores (1821-1836); le siguió el Ministerio del Interior, que además del ramo de Instrucción Pública se encargaba de los Negocios Eclesiásticos y de Justicia.

En 1841, se creó el Ministerio de Instrucción Pública e Industria; En los sucesos políticos de mediados del siglo XIX, el ramo educativo pasó al Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores. En 1856, forma parte del Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

Entre los años de 1864 a 1867, se crean sus propias instituciones, de esta manera la educación estuvo atendida por el Ministerio de Instrucción Pública y Cultos.

En el triunfo definitivo del proyecto liberal en 1867, el gobierno de Benito Juárez estructura la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, en el que se sigue el espíritu de las Leyes de Reforma, en el que se indica que la enseñanza pública se le otorga el carácter de laica, gratuita y obligatoria; Con este nombre, aunque redefiniendo constantemente sus funciones y actividades, el Ministerio se ocupará de la educación en México hasta entrado el siglo XX, (1905).

En la época de la Revolución Mexicana, el Gobierno Federal desatiende la educación a nivel nacional, por lo que cada entidad procuró a las escuelas de su jurisdicción. En la capital, por ejemplo, se creó la Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal en 1915, la cual se ocupó de las escuelas de la ciudad.

A pesar de la idea de federalizar la educación, los municipios no tenían la capacidad para enfrentar la problemática educativa. Para el año de 1919, la educación pública resentía gravemente la falta de una adecuada organización, tan sólo en el Distrito Federal, ofrecían servicio 148 escuelas de educación primaria, de las 344 escuelas existentes en 1917.

Al asumir la presidencia el General Adolfo de la Huerta, se iniciaron los cambios para poner remedio a esta situación, en primer lugar se le otorgó al Departamento Universitario la función educativa, que tenía el gobierno del Distrito Federal.

Para cumplir con la democratización de la administración educativa, y con los postulados del Artículo Tercero Constitucional, era ya necesaria una acción a nivel nacional, pues no bastaba con sólo declarar la educación gratuita, laica y obligatoria, se necesitaba tomar medidas para llevarla a cabo.

El proyecto de crear una Secretaría de Educación Pública Federal, requería de una reforma constitucional; en tanto esto ocurría, asume la rectoría de la Universidad Nacional, el Licenciado José Vasconcelos Calderón, quien se había distinguido como uno de los más firmes partidarios de dar a la educación el carácter federal.

Desempeñando el puesto de rector de la Universidad y titular del Departamento Universitario, el Lic. Vasconcelos inició la formulación práctica del proyecto, emprendiendo diversas medidas con el objeto de reunir a los distintos niveles educativos; entre las acciones propuestas se depuraron las direcciones de los planteles, se inició el reparto de desayunos escolares y se llevó a cabo la idea fundamental que consistía en crear una nueva Secretaría de Educación que tuviera una estructura departamental.

Los tres departamentos fundamentales fueron:

- ✓ El Departamento Escolar, en el cual se integraron todos los niveles educativos, desde el jardín de infancia (conocido como el jardín de niños), hasta la Universidad.
- ✓ El Departamento de Bibliotecas, creado con el objeto de garantizar materiales de lectura para apoyar la educación en todos los niveles.
- ✓ El Departamento de Bellas Artes, establecido para coordinar las actividades artísticas complementarias de la educación.

Posteriormente, se crearon otros departamentos para enfrentar los problemas más específicos, como la educación indígena y las campañas de alfabetización.

Vasconcelos asumió las tareas educativas desde la perspectiva de la vinculación de la escuela con la realidad social; en el discurso de la toma de posesión como rector de la Universidad afirmó:

"Al decir educación me refiero a una enseñanza directa de parte de los que saben algo, en favor de los que nada saben; me refiero a una enseñanza que sirva para aumentar la capacidad productiva de cada mano que trabaja, de cada cerebro que piensa. Trabajo útil, trabajo productivo, acción noble y pensamiento alto, he allí

nuestro propósito. Tomemos al campesino bajo nuestra guarda y enseñémosle a centuplicar el monto de su producción mediante el empleo de mejores útiles y de mejores métodos. Esto es más importante que distraerlos en la conjugación de los verbos, pues la cultura es fruto natural del desarrollo económico”,³⁶ bajo este pronunciamiento se dio origen a la Secretaría de Educación Pública, como a la fecha se conoce, fue creada el 28 de septiembre de 1921, después de presentar un proyecto ante la Cámara de Diputados y ser aprobada. El 12 de octubre del mismo año, el Lic. José Vasconcelos asumió la titularidad de la SEP.

En sus inicios la actividad de la Secretaría de Educación Pública se caracterizó por su amplitud, se intensificaron los cursos, creció el número de escuelas, se aumentó la edición de libros y se fundaron las bibliotecas públicas; estas medidas en su conjunto, fortalecieron el proyecto educativo nacionalista, que recuperaba también las mejores tradiciones de la cultura universal.

En materia de enseñanza técnica, Vasconcelos rechaza el pragmatismo³⁷ de la escuela norteamericana sustentada por Dewey,³⁸ lo que no significa rechazo al trabajo manual, éste se aprecia pero sin descuidar la necesidad del razonamiento y del conocimiento teórico.

³⁶ José Vasconcelos Calderón. *Discurso pronunciado en la inauguración del edificio de la SEP.* Boletín de la Secretaría de Educación Pública, México, Talleres Gráficos de la SEP, 1922. p. 5. El documento original se encuentra en resguardo por lo que solo se puede consultar el microfilm o en su caso los folletos en donde se reproduce el discurso íntegro.

³⁷ El pragmatismo, como corriente filosófica idealista subjetiva, considera la verdad desde el punto de vista de la utilidad social, se le atribuye al psicólogo y filósofo idealista norteamericano W. James y a Charles Sanders Peirce entre otros. El principio del pragmatismo menciona: que “no existe una verdad, sino que cada ser humano la posee por sí mismo, lo que le permite resolver sus problemas, la verdad es lo que funciona bien o lo que mejor le conviene al hombre”. Ver José María García Guzmán. *Introducción a la filosofía, Modelos de pensamiento.* México. Guadalmena. 2005. p. 42.

³⁸ Se resaltaron algunas características de la influencia de John Dewey, él fue predominante en la vida social de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde asoció la actividad científica con el instinto deportivo, expresando que de este modo se hubiera logrado vencer innumerables obstáculos ideológicos a la libre investigación y por consiguiente al progreso material y moral de la humanidad. Para él, el científico venía a convertirse en una especie de deportista del conocimiento, siendo la ciencia un hecho institucional con sus reglas, sus rituales y sus premios, y también con su particular modo de implantar valores y reordenar preferencias en quienes la desarrollan.

El Lic. Vasconcelos, todavía como titular del Departamento Universitario, creó el primero de marzo de 1921 la Dirección General de Educación Técnica, y con la creación de ésta Dirección General, se establecieron la escuela de ferrocarriles, la escuela de industrias textiles, la escuela nacional de maestros constructores, la escuela tecnológica para maestros, la escuela técnica de artes y oficios, la escuela nacional de artes gráficas, la escuela técnica de taquimecanógrafos y la escuela hogar para señoritas "Gabriela Mistral"; también existían 88 de tipo técnico, 71 oficiales y 17 particulares, estas escuelas eran de instrucción minera, industrial, comercial y de artes y oficios.

En la política educativa oficial se propuso ampliar la infraestructura y extensión de la educación, así como, la elevación de la calidad y la especialización, sin embargo, el aspecto que freno los avances y el proyecto del Lic. Vasconcelos fue la lucha electoral por la sucesión presidencial en 1924.

Entre los objetivos institucionales de la SEP se encuentran los siguientes:

- ✓ Proporcionar la educación en el Estado Mexicano establecida en el Artículo 3o. constitucional que garantiza una educación popular, democrática y nacionalista.
- ✓ Implementar un sistema educativo orgánico que cumpla la función de incorporar a todos los mexicanos a la educación y la profesionalización del Magisterio, como una medida que garantice la calidad educativa nacional.
- ✓ Mejorar la atmósfera cultural del país y fomentar el desarrollo del deporte.

A lo largo de sus 84 años de vida, la SEP se ha venido transformando debido a los requerimientos de una sociedad en constante crecimiento y evolución. Su reto de siempre es tener un sistema educativo acorde a las necesidades sociales actuales de los mexicanos.

Siguiendo con el reto, sus diferentes organismos se han venido modernizando en algunos de sus procesos y procedimientos y por supuesto sus estructuras orgánicas; como cada vez es mayor los gastos que se realizan para cumplir todos

los objetivos es necesario crear medidas de control más estrictas y transparentes por lo que es imprescindible la fiscalización de todas las erogaciones realizadas por las dependencias de la Secretaría de Educación Pública.

III.1.2 Los cambios relevantes en la SEP

La SEP, en el transcurso de los años, se ha transformado a tal grado que llegó a tener cinco subsecretarías. El crecimiento paulatino y el desarrollo de la sociedad, ha provocado la demanda educativa en México.

Desde la creación de la SEP en 1921, el Secretario de Educación llevó a cabo una verdadera cruzada nacional en favor de la educación popular en lo que hizo todo lo posible para impulsar la educación indígena, la rural, la técnica y la urbana; creando redes de bibliotecas, misiones culturales, escuelas normales y Casas de Pueblo, que con el paso del tiempo son las que dieron origen a los centros educativos básicos. Estos fueron la base de la estructura en la SEP.

Para 1978, la SEP tenía como base estructural las Subsecretarías de Cultura y Recreación, la de Educación Básica, la de Educación e Investigación Tecnológicas, la de Educación Superior e Investigación Científica y la de Planeación Educativa, la Oficialía Mayor y la Auditoría General, esta Unidad Administrativa dependía del Secretario directamente, pues, era la encargada en su conjunto de realizar las revisiones de la documentación justificativa y comprobatoria generadas por las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados.

Otro de los cambios importantes que se presentaron en la SEP en su estructura fue en diciembre del año 2002³⁹ en la que se conformaba de cinco Subsecretarías y una Oficialía Mayor y que su denominación es la siguiente:

³⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. p. 17.

Subsecretaría de Planeación y Coordinación
Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica
Subsecretaría de Educación Básica y Normal
Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas
Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, y
La Oficial Mayor.

La penúltima reestructura en la SEP, se da por varios factores, entre los cuales se encuentra el Programa Nacional de Educación 2001–2006 (PNE), en éste se mencionan los tres objetivos estratégicos como el de impulsar la integración, la coordinación y la gestión del sistema educativo nacional.

En el PNE aparecen de manera vaga, las líneas de acción y las metas para dicha reestructuración, en el que se consideraba tener listo para el año 2003, un diagnóstico sobre la estructura de la SEP “*que permitiera identificar las áreas que sería necesario su fusión, su división, su reubicación y si fuera necesario suprimirlas*”;⁴⁰ también se contemplaba crear una instancia encargada de coordinar el desarrollo de la educación media superior; así como rediseñar las funciones de la Dirección General de Evaluación, provocado por la propuesta de creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); el PNE contemplaba que “*en el 2005 debían quedar listos todos los cambios considerados pertinentes, deseables y posibles*”.⁴¹

A partir de esto se dieron los cambios antes mencionados, el 8 de agosto de 2002, se crea el INEE, éste puede considerarse como el paso inicial en la reestructuración de la SEP, puesto que las características jurídicas y organizacionales con las que funciona el INEE son de organismo público descentralizado, con carácter técnico, con personalidad jurídica y con patrimonio propio; asimismo tiene por atribución la de evaluar la educación básica (preescolar,

⁴⁰ Programa Nacional de Educación 2001–2006. México, Secretaría de Educación Pública, 2001. pág. 66.

⁴¹ Ibid. pág. 91 y 92.

primaria y secundaria) y media superior.

Lo anterior, traería como consecuencia la modificación de las funciones de la Dirección General de Evaluación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación y Coordinación.

En el año 2004, se presentan los cambios más importantes que habrían de realizarse en la estructura de la SEP, el Secretario Reyes Tamez Guerra mencionó que éstos se llevarían a cabo de forma escalonada durante el transcurso de 2005; Es preciso comentar que algunas de las Unidades Administrativas presentaron cambio de denominación y en su caso desaparecieron, entre las que cambiaron de denominación fueron la Coordinación General de Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las Entidades Federativas; las Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las Entidades Federativas; la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto; la Dirección General de Educación Superior y las que desaparecieron como son la Coordinación General de Educación Media Superior; la Coordinación General de Atención Ciudadana; la Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión; la Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal; y la Dirección General de Normatividad.

Esta estructura actuó hasta el 20 de enero de 2005, en donde se reestructura la SEP. Este nuevo cambio se debió a la reducción de estructura solicitada por el Presidente de la República, en el que de acuerdo con el artículo 30 del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2004, la Cámara de Diputados aprobó las "*Disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria*",⁴² esta normatividad venía a modificar a todas las estructuras de las dependencias, en especial a aquellas que tuvieran más de tres subsecretarías, ajustándose a éste

⁴² En las disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria se indica que las dependencias ajustarán su estructura a tres subsecretarías, asimismo, también se mantendrán a tres directores generales adjuntos por Unidad, por coordinación y por dirección general. Ver. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, artículo 30 inciso d). México, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2003.

número como máximo, pretendiendo generar un ahorro en el gasto público federal.

El aspecto que resaltó por su importancia y trascendencia es la aplicación a la reformas de la estructura básica del sector central de la SEP, comenzando con los procesos de descentralización de los servicios educativos en el Distrito Federal.

No obstante, en enero de 2005, se publica la reforma más profunda a la estructura de la SEP modificando el Reglamento Interior de la SEP, así como, el Decreto en el que se transforma, a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, en la "Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal",⁴³ que provisionalmente actuará como un órgano administrativo desconcentrado, en espera de concretar definitivamente la transferencia de los servicios educativos al gobierno del D.F.

Este nuevo cambio se debió a lo descrito anteriormente y a la reducción de estructura solicitada por el Presidente de la República, en el que de acuerdo con el artículo 30 del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2004, la Cámara de Diputados aprobó las "Disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria", en el que se indicaba a las dependencias federales se ajustarán a una estructura máxima de tres subsecretarías o niveles salariales equivalentes, con el objeto de generar un ahorro en el gasto publico federal.

La SEP, actualmente está conformada por La Oficina del Secretario, tres Subsecretarías, la Oficialía Mayor y la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y el Secretario; este esquema, se debe a que una vez establecidas las disposiciones que se mencionaron, se tuvo que reducir a lo máximo indispensable, que posteriormente se le llamo reducción estructural a

⁴³ La descentralización de los servicios educativos en el D.F., derivó una confrontación entre el gobierno federal y el capitalino, debido a que no se contaba con un esquema y un orden para llevarla a cabo, el enfrentamiento se debía a las diferencias en relación con las responsabilidades y con los recursos que estaban dispuestos a transferir el gobierno federal al capitalino. Revista "Debate Educativo 4 y 5, La educación en el DF y la reforma al artículo 122", las revistas están disponibles en la página de Internet del Centro de Estudios Sobre la Universidad, CESU, Unidad Bibliográfica del Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria, México, D.F., <http://www.observatorio.org>. Fecha de acceso 12 de mayo de 2006.

niveles o salariales equivalentes.⁴⁴

De la Oficialía Mayor dependen 5 Direcciones Generales, que son:

- ✓ La Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros
- ✓ La Dirección General de Informática Administrativa
- ✓ La Dirección General de Personal
- ✓ La Dirección General de Innovación, Calidad y Organización
- ✓ La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios

En el anexo I “Organigrama de la SEP”, que se encuentra en la página 157 se muestra de manera general la estructura de la Secretaría, y de manera más detallada, la estructura de la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros en el anexo II que se podrá consultar en la página 158.

III.1.3 La estructura programática en la SEP

Como se mencionó, la estructura de la SEP se fue modificando y adecuando a lo largo de sus 84 años de vida, debido a los nuevos requerimientos que demandaba una sociedad en constante cambio.

La estructura actual tiene su fundamento en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en el cual se designa las obligaciones y facultades que tienen las Unidades que la integran.⁴⁵

“La Secretaría de Educación Pública, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le

⁴⁴ Esta disposición solo quedaría sin efecto, si las dependencias justificaban ante la Secretaría de la Función Pública, la necesidad de tener más de tres subsecretarías, las dependencias más afectadas eran, la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación, la de Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República, pues, cada una de estas dependencias contaban con cinco o más subsecretarías o titular de entidad el ajuste también afectaría a la de Energía, la de Desarrollo Social, la de Comunicaciones y Transportes; la de Salud y la de Trabajo y Previsión Social, con cuatro subsecretarías y las dependencias que cuentan con tres subsecretarías o plazas con niveles salariales equivalentes son la de Turismo, la de Reforma Agraria, y Medio Ambiente.

⁴⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, México, Diario Oficial de la Federación. 2005. p. 2.

*encomiendan, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Educación y demás leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y las órdenes del Presidente de la República”.*⁴⁶

La nueva estructura orgánica de la SEP, presenta varios cambios, en los cuales se busca un ordenamiento en los servicios que se prestan y en particular requiere favorecer la educación pública en México.

*“Al frente de la Secretaría de Educación Pública estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas y órganos desconcentrados”,*⁴⁷ que se describirán enseguida.

Las Unidades Administrativa y los órganos desconcentrados en la SEP para el ejercicio del gasto y en la ejecución de sus presupuestos se identifican en grupos de 100, esta agrupación ha dado buenos resultados en el ordenamiento por lo que se presenta de la siguiente manera:

A la oficina del Secretario se le asignó el orden de los 100, por lo consecuente, las oficinas y Direcciones que se ordenan jerárquicamente de él, quedan como sigue:

- 100 Oficina del C. Secretario
- 110 Dirección General de Comunicación Social
- 111 Dirección General de Asuntos Jurídicos
- 112 Dirección General de Relaciones Internacionales
- 114 Coordinación General de Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación.
- 115 Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe
- 116 Órgano Interno de Control SEP
- 117 Coordinación General de Atención Ciudadana.
- 120 Coordinación Ejecutiva
- 121 Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los Estados de la República⁴⁸

⁴⁶ Ibid. Artículo 1. p. 21.

⁴⁷ Ibid. p. 21.

⁴⁸ La Oficinas de Servicios Federales de Apoyo en las Entidades Federativas se ordenan jerárquicamente en la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, y presupuestalmente tienen desde el identificador 121 Aguascalientes, hasta el 152 Zacatecas.

Por lo que respecta a la rama jerárquica de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas:

- 200 Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas
- 210 Dirección General de Planeación y Programación
- 211 Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación
- 212 Dirección General de Evaluación de Políticas
- 213 Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal
- 215 Coordinación Nacional de Carrera Magisterial
- 216 Dirección General de Televisión Educativa

En cuanto a la agrupación de las Unidades que se agrupan en la Subsecretaría de Educación Básica:

- 300 A la oficina del Subsecretario de Educación Básica:
- 310 Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa
- 311 Dirección General de Materiales Educativos
- 312 Dirección General de Desarrollo Curricular
- 313 Dirección General de Educación Indígena
- 314 Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio

Continuando con el esquema, la Subsecretaría de Educación Superior se ordena como sigue:

- 500 A la oficina del Subsecretario de Educación Superior
- 511 Dirección General de Educación Superior Universitaria
- 512 Dirección General de Profesiones
- 513 Dirección General de Educación Superior Tecnológica
- 514 Coordinación General de Universidades Tecnológicas
- 515 Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación

La Subsecretaría de Educación Media Superior, fué la que presenta más cambios estructurales quedando de la siguiente manera:

- 600 A la Oficina del Subsecretario de Educación Media Superior
- 611 Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
- 612 Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
- 613 Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo
- 614 Dirección General de Educación Secundaria Técnica⁴⁹

⁴⁹ Esta Dirección General, hasta el 2005 se ubicaba en la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, con el cambio de estructura en la SEP se coloca en la Subsecretaría de Educación Media Superior, es notable remarcar que la DGEST otorga los servicios de educación secundaria, es decir, forma parte de la educación básica, pero siempre se le ubica en otra subsecretaría distinta a la que jerárquicamente debiera estar, posiblemente por su característica fundamental, en el sentido presupuestal, toda vez, que le otorgan presupuesto por parte del ramo 11 y parte del ramo 25, considerados como apoyos; las gestiones de

- 615 Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar
- 616 Dirección General del Bachillerato

Para la Oficialía Mayor, la conforman las siguientes unidades administrativas, a las cuales se les concentra en la orden del grupo 700 quedando como sigue:

- 710 Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros
- 711 Dirección General de Personal.
- 712 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios.
- 713 Dirección General de Tecnología de la Información.
- 714 Dirección General de Innovación, Calidad y Organización.

Por último, los Órganos Desconcentrados:

- C00 Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal
- G00 Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.
- H00 Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- D00 Instituto Nacional de Antropología e Historia
- E00 Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- I00 Instituto Nacional del Derecho de Autor
- B00 Instituto Politécnico Nacional.
- B01 XE-IPN CANAL 11
- F00 Radio Educación.
- A00 Universidad Pedagógica Nacional.

Las claves mediante las cuales se distinguen las Unidades Administrativas (UA) de los Órganos Desconcentrados (OD), se basa en el tipo de gasto que se ejerce, es decir las UA (de la nomenclatura 100 a 700) destinan su presupuesto a las partidas de gasto del capítulo 1000 “servicios personales”, al 2000 “materiales y suministros”, al 3000 “servicios generales”, al 5000 “bienes muebles e inmuebles” y el capítulo 7000 “inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, otras erogaciones, pensiones, jubilaciones y otras”; al destinarse hacia los capítulos de gasto descritos deben cubrir con los requisitos normativos internos de la SEP⁵⁰ y los de carácter fiscal; por lo que respecta a los OD, ejecutan las partidas del capítulo 4000 “subsidios y transferencias” únicamente y para su comprobación del

transferencia siguen en marcha en espera del proceso del traslado de los techos presupuestarios a la Administración Federal de Servicios Educativos para el D. F.

⁵⁰ En el capítulo IV, se verán los requisitos normativos internos que deben cubrir las erogaciones que realizan las Unidades Administrativas, en el ejercicio del presupuesto y la recuperación financiera de los gastos efectuados.

ejercicio del presupuesto basta un formato denominado Solicitud/Recibo de Ministración, el cual cumpliendo con los requisitos normativos, se procede a ejercer el presupuesto y se acepta como comprobación del gasto los reportes trimestrales y los estados financieros.

Se destaca que los OD, se rigen por sus instrumentos jurídicos de creación, pueden ser decretos o acuerdos; no obstante, la SEP emite normas específicas de comprobación;⁵¹ en los cuales se marcan estos procedimientos de comprobación, de no ser así, operarían al libre albedrío, que traería como consecuencia un mayor número de observaciones por parte de los órganos internos de control y de la Auditoría Superior.

En este contexto, la estructura programática de la SEP, esta adecuada al funcionamiento en el ejercicio del presupuesto, no siendo la más adecuada, es decir, los OD deben estar bajo la coordinación del Secretario directamente, pero algunos se agrupan en las subsecretarías, como por ejemplo la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Nacional del Derecho de Autor, a éstos los coordina la Subsecretaría de Educación Superior.⁵²

Los cambios que se realizaron a la estructura fueron para cumplir con la normatividad dictada en el PEF del 2004, los mismos que se atendieron de manera precipitada, al efectuarse de esta forma se crea un conflicto en el ordenamiento presupuestal; básicamente los cambios se dieron en una base administrativa, maquillando la reducción de cinco a tres subsecretarías, la de educación básica, la de educación media superior y la otra de educación superior; a la Oficialía Mayor se le suma la responsabilidad de la operación presupuestal y la extinta Subsecretaría de Planeación y Coordinación adquiere el nombre de la Unidad de

⁵¹ En el capítulo IV, se detallarán los requisitos de comprobación, que tienen que realizar los Órganos Desconcentrados en el que se podrá apreciar la diferencia de la misma, respecto con las Unidades Administrativas.

⁵² En la Subsecretaría de Educación Superior, se encuentra en su rama jerárquica, la Dirección de Educación Superior Universitaria, que es la que coordina y administra las radicaciones de recursos a los organismos, éstos se rigen de igual forma que los Órganos Desconcentrados.

Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. En este sentido, la nueva estructura de la SEP mantiene un órgano interno de control, 39 unidades administrativas y 9 órganos desconcentrados.

Por último, los cambios estructurales y las modificaciones presupuestales no cesan al interior de la SEP, este hecho denota que los procesos de planeación implicados en la transformación han fallado, los que han acrecentado los problemas de coordinación en el funcionamiento de las diversas dependencias que integran esta estructura.

III.2 La Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros (DGAP y RF)

La Dirección General de Recursos Financieros, tiene sus antecedentes en la Dirección General de Administración, creada esta última en 1940 y ubicada en la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación Pública.

En la reforma administrativa realizada a partir de 1970, en la que se promueve el uso de la técnica del presupuesto por programas en las entidades y dependencias del Gobierno Federal, en la Dirección General de Administración se inició un notorio esfuerzo por controlar el ejercicio del gasto a través de esta técnica presupuestaria.

Ya en 1976, la creciente demanda de servicios educativos planteó la necesidad en la Secretaría de contar con una instancia especializada que se dedicara específicamente a la operación, al registro y al control del presupuesto.

Como resultado de lo anterior, en 1977 la Oficialía Mayor es reestructurada, dividiendo la Dirección General de Administración en dos nuevas Direcciones Generales: la de Recursos Materiales y Servicios y la de Recursos Financieros (DGRF).

La DGRF se crea con el propósito de cubrir particularmente los aspectos de

operación y control del ejercicio presupuestal del sector educativo, llevar la contabilidad y elaborar la cuenta pública de la Secretaría a través del nuevo enfoque de planeación gubernamental.

Por su parte, los planteles educativos de la Secretaría se incorporaron al sistema de ejercicio y control de los ingresos que captan; para tal efecto se estableció el sistema de ingresos propios, ampliando el ámbito de acción de la dirección general, más allá de los recursos asignados a través del presupuesto.

A partir de 1977, la DGRF inició el control del presupuesto y la elaboración de la cuenta de la Hacienda Pública de la Secretaría.

El reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública de 1980, otorgó a la Dirección General importantes funciones en el proceso de desconcentración, modificando en parte el alcance de las atribuciones que tenía asignadas en relación con el ejercicio del presupuesto y resaltando las funciones normativas y de supervisión. Esto originó que en 1981 se realizaran cambios en su estructura orgánica, los cuales consistieron en la elevación del nivel jerárquico de las Direcciones de Contraloría y de Presupuesto a Direcciones Generales Adjuntas, de Control y de Presupuesto, respectivamente.

En 1982, la estructura orgánica se actualiza con la transformación de algunas Direcciones de área y la creación de jefaturas de departamentos, entre las que destacan las Direcciones de Presupuesto, la de Contabilidad, la de Fiscalización, la de Normatividad y Difusión, así como la de Análisis y Evaluación Financiera.

En 1983, las Direcciones Generales Adjuntas cambiaron su nombre quedando la Dirección General Adjunta de Control, como Dirección General Adjunta de Administración Presupuestaria y la de Presupuesto se llamó de Política y Verificación Presupuestaria. Asimismo, se hizo la reubicación de las Direcciones de Área integrando la funciones de preparación, registro y contabilización del ejercicio presupuestario en la Dirección General Adjunta de Administración Presupuestaria

y, las funciones de estructuración del marco jurídico normativo y de procedimientos del ejercicio y control del presupuesto, así como las funciones de verificación de su cumplimiento, en la Dirección General Adjunta de Política y Verificación Presupuestarias.

En 1988, se realizó el cambio de denominación de las Direcciones Generales Adjuntas referidas, por el de Coordinaciones Sectoriales de Presupuesto y la Coordinación Sectorial de Política Presupuestal respectivamente.

Al inicio del año de 1988, la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP) incorporó a la DGRF las funciones de control, validación y conciliación del pago de remuneraciones por servicios personales, que realizaba de Dirección General de Pagos. A partir de este año, la Dirección General sufrió cambios en su estructura organizacional, en ocasiones incrementando y en otras disminuyendo su número de áreas.

El 16 de diciembre de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el manual general de organización de la Secretaría de Educación Pública, en donde se presenta la estructura orgánica de la DGRF con una Dirección General, dos Coordinaciones Sectoriales, cuatro Direcciones de Área, 14 Subdirecciones y 36 Jefaturas de Departamento.

En septiembre de 1996, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), autorizaron una estructura orgánica para la DGRF quedando con una Dirección General, dos Coordinaciones Sectoriales, Cuatro Direcciones de Área, 13 Subdirecciones y 27 Jefaturas de Departamento.

El 1° de enero de 1999, la SHCP y la SECODAM, autorizaron una estructura orgánica con una Dirección General, dos Coordinaciones Sectoriales, cuatro Direcciones de Área, 12 Subdirecciones, una unidad, una Coordinación y 35

Jefaturas de Departamento.

El 22 de noviembre de 2000, se emite un nuevo Manual de Organización el cual fue aprobado en diciembre del mismo año quedando con la Dirección General, la Coordinación Sectorial de Contabilidad y Fiscalización, la Coordinación Sectorial de Presupuesto y Normatividad, cuatro Direcciones de Área que son la de Fiscalización, Normatividad, Presupuesto y Contabilidad, la Unidad de Control de Nómina, 12 Subdirecciones y 35 Departamentos; así como, un secretario particular.

En mayo de 2005, se autoriza el Manual de Organización de la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros, mismo que presenta una Dirección General, dos Direcciones Generales Adjuntas, cuatro direcciones de Área, 13 Subdirecciones, la Coordinación Administrativa y 31 departamentos.⁵³

La DGAP y RF, tiene la atribución de operar en la Secretaría de Educación Pública con base en la normatividad emitida al efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el ejercicio del presupuesto, llevar el control del gasto y la contabilidad, otorgando oportunamente el apoyo financiero que requieren las unidades administrativas que integran a la SEP, con el fin de ayudar en el cumplimiento de sus objetivos de operación, considerado que la verificación de la documentación justificativa y comprobatoria, se realice en el momento de la recuperación financiera de la unidad.

El quehacer de la DGAPRF se enmarca fundamentalmente en los siguientes instrumentos normativos:

El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, es el instrumento administrativo que en el que se consignan metódicamente las normas y procedimientos para el ejercicio presupuestario, fundamentadas en las

⁵³ Manual de Organización de la Dirección General de Recursos Financieros, Oficialía Mayor, Secretaría de Educación Pública, México, 2004.

disposiciones emitidas en los ordenamientos legales vigentes y en la normatividad administrativa en materia de servicios personales, de inversión, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y servicios, de la deuda pública, de las ayudas, de los subsidios y transferencias, de fondos, de fideicomisos y de mandatos, estas actividades se deben seguir para cumplir eficientemente con las funciones encomendadas en materia de ejercicio del gasto en la Administración Pública Federal, tanto en su nivel de operación central como a los que se agrupan en el sector paraestatal.

Los Lineamientos para el Ejercicio y Control del Gasto de la SEP,⁵⁴ que emite la DGAP y RF, no se han podido dar a conocer cada año como el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal; los lineamientos consideran el marco jurídico y administrativo que regula las operaciones presupuestales y financieras hacia el interior de la SEP, hace mención a las políticas denominadas como principios básicos para el ejercicio del presupuesto, y en general las normas y procedimientos que en consonancia con los lineamientos emitidos por la SHCP como dependencia regulatoria y normativa, tratan de enmarcar la transparencia, la eficacia y la oportunidad en el ejercicio del gasto público federal.

Las atribuciones de la DGAP y RF están consideradas en el artículo 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.⁵⁵

⁵⁴ Los lineamientos son un compendio de leyes en los cuales se indican las reglas que deben seguir para los movimientos presupuestales y financieros que rigen dentro de la SEP, además de cumplir con los estipulados previamente por las leyes en materia administrativa del Gasto Público Federal; de la misma forma, se incluye a los órganos desconcentrados en el mismo cumplimiento, los lineamientos son un complemento de las demás disposiciones en materia de gasto, aplicables en la Administración Pública Federal. Las unidades responsables en el ejercicio de sus presupuestos autorizados se deben apegar a lo dispuesto en los éstos y efectuar sus erogaciones en apego a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria. Para una mejor apreciación y consulta ver el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, artículo 30. p. 24

⁵⁵ En el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, que se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación en el mes de enero del 2005, se mencionan como se conformará la Secretaría de Educación Pública, ésta disposición trata de estructurar a la nueva SEP, toda vez que se lleva a cabo un aparente traslado de los servicios educativos del D. F., creando la Administración de Servicios Educativos en el Distrito federal., así como, las atribuciones de la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros.

Sus funciones específicas son:

- ✓ *Analizar y, en su caso, determinar y tramitar las modificaciones presupuestales procedentes.*
- ✓ *Proporcionar a la Dirección General de Evaluación de Políticas y a la Dirección General de Planeación y Programación la información necesaria, incluyendo el número y tipo de modificaciones presupuestales realizadas, para evaluar la inversión de los recursos públicos de la Secretaría;*
- ✓ *Proporcionar la normativa de las actividades de la administración de recursos financieros cuya aplicación corresponda a las unidades administrativas de la Secretaría, a sus órganos desconcentrados y a las entidades coordinadas sectorialmente; difundir las normas aprobadas y verificar su cumplimiento;*
- ✓ *Operar y controlar el ejercicio del presupuesto de egresos de la Secretaría;*
- ✓ *Establecer las normas y procedimientos para el manejo de recursos en efectivo;*
- ✓ *Establecer y difundir las normas y procedimientos a que deba sujetarse la contabilidad presupuestaria y patrimonial de la Secretaría, así como verificar su cumplimiento; consolidar y mantener actualizados los registros contables; elaborar los estados financieros, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y los demás informes que se requieran en la materia;*
- ✓ *Verificar de manera previa a su pago que la documentación justificativa y comprobatoria del gasto se ajuste a las disposiciones que lo regulan;*
- ✓ *Conciliar los resultados de las cuentas bancarias abiertas para el pago de las remuneraciones al personal de la Secretaría;*
- ✓ *Autorizar el entero o aplicación, en su caso, de las cantidades retenidas al personal de la Secretaría a favor de dependencias, entidades paraestatales y, en general, terceros que acrediten derecho a su recepción;*
- ✓ *Presentar para la aprobación del Oficial Mayor los oficios de liberación de inversión de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados, y*
- ✓ *Asesorar a los titulares de las unidades responsables en asuntos relacionados con las materias contables y de administración presupuestal.*

Las funciones que se describieron son la base mediante la cual la DGAP y RF opera diariamente, para dar el cumplimiento a las Leyes y órganos fiscalizadores

que en dado momento les requerirá tanto de los informes financieros, así como de la documentación soporte.

Como se podrá observar, con todos los objetivos anteriores es una tarea difícil de llevar a cabo sin la ayuda de diferentes factores internos y externos en el que encontramos como factor interno el personal, la infraestructura y la normatividad, y como externo la Auditoría Superior de la Federación, otras Secretarías de Estado, leyes, reglamentos y disposiciones regulatorias del gasto público federal.

Todos los departamentos involucrados en el control de la documentación justificativa y comprobatoria están divididos de tal forma que cada uno de ellos cumpla ciertos objetivos específicos que la propia DGAP y RF necesita llevar a cabo. Esto no quiere decir que estén divididos de la manera más óptima para lograr sus metas y objetivos.

La Dirección de Fiscalización se ha apoyado en un sistema informático llamado Sistema Integral de Recursos Financieros (SIREFI), este sistema se dice que ha venido a apoyar el proceso de la fiscalización, más sin embargo, los procedimientos de contabilidad y de presupuesto, han sido los más beneficiados.

Se dice que se tiene que estar a la vanguardia en esta época, que los sistemas informáticos han revolucionado todos los esquemas de vida, y que sin ella uno prácticamente viviría en otra era; los avances tecnológicos son para mejorar el desempeño en cualquier actividad y por lo que respecta a la fiscalización ha servido de apoyo, pero únicamente en eso, es decir, la actividad de fiscalización requiere de examen de la documentación en donde la revisión y el análisis que se practica se basa en los conocimientos adquiridos, dependiendo también del grado de actualización externa e interna y de la basta normatividad existente, también se incluyen las constantes adecuaciones a las normas aleatorias, que supuestamente sirven para corregir las faltas a la ley o a la misma normatividad en materia fiscal y presupuestal.

La estructura de la DGAP y RF ha funcionado con las modificaciones aparentes, se dice de esta forma porque solo han cambiado de nombre algunas áreas, ya que las funciones han sido las mismas con un incremento de atribuciones, por la desaparición de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, pues el presupuesto paso a ser una de las nuevas atribuciones de la DGAP y RF.

En un principio se pensó en pasar las funciones y el personal de presupuesto, pero la infraestructura no era la adecuada, por lo que se determino que únicamente las funciones se homologarían quedando de la siguiente forma.

III.2.1 La Dirección de Fiscalización

La Dirección de Fiscalización⁵⁶ tiene como tareas primordiales, dirigir las actividades de revisión y de validación de los documentos justificativos y comprobatorios del gasto que afectan el Presupuesto de Egresos de la Federación y que es generada por la Unidades Administrativas del sector central y las Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas, además de ser la encargada de la Ventanilla Única de Recepción, éste es un proyecto en el que se facilita para que las Unidades Administrativas puedan ingresar su documentación mediante el Sistema de Recursos Financieros (SIREFI) medio a través del cual pueden generar informes que les son solicitados por la SHCP, además la Dirección de Fiscalización supervisa el análisis de los estados financieros, conciliar las peticiones de cheque, además del análisis de la distinta información contable, económica y programática.

La fiscalización que se aplica a las unidades administrativas, que por sus funciones otorgan subsidio a través de transferencias⁵⁷ a los organismos, se lleva a cabo tan

⁵⁶ Ver. El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública 2005 indica en el artículo 35 fracción VIII “Verificar de manera previa a su pago que la documentación justificativa y comprobatoria del gasto se ajuste a las disposiciones que lo regulan” este precepto es uno de los que se cumplen a través de la Dirección de Fiscalización.

⁵⁷ Las transferencias que se otorgan a las Unidades Administrativas se dan por medio del capítulo 4000 “Subsidios y transferencias”, estas afectaciones presupuestales se otorgan a los órganos desconcentrados y a los

sencillo como el de examinar los saldos en el presupuesto que se les debe suministrar cada mes, se revisan los convenios o contratos celebrados con la SEP, en el que se especifica los montos anuales que presupuestalmente les ha sido otorgado.

Esta revisión no debería llamarse fiscalización, pues sólo se observa someramente los números que el sistema arroja, bajo este aspecto, es primordial que se voltee a revisar adecuadamente las funciones del departamento encargado de la fiscalización de estos documentos, ya que en el esquema de trabajo realizado es donde se han levantado el mayor número de observaciones por parte de los órganos de control interno y externo.

Al ser objeto de estas revisiones por parte de los órganos de auditoría, se verían inmersos en este círculo, desde el departamento encargado de las revisiones de la documentación, hasta el departamento del organismo que recibió el subsidio, la transferencia o el donativo.

El medio propuesto es la distribución del trabajo y la dotación de nuevas facultades a las áreas encargadas de fiscalizar la documentación que por cualquiera de los conceptos antes citados se deba verificar.

Para llevar a cabo esta tarea, se debe modificar el contrato o convenio de colaboración, en estos se determinan las reglas de administración y comprobación, asimismo, se tendría que modificar las leyes que bajo este contexto determinan dichas reglas de operación, todo esto para llegar a realizar una verdadera fiscalización de estos conceptos de gasto.

La verificación del gasto es la actividad más importante que realiza la Dirección de Fiscalización, esta verificación y en su caso la autorización de todos los

organismos descentralizados mediante la celebración de contratos o convenios de colaboración, los cuales pueden ser anuales, bianuales o indefinidos.

documentos probatorios del gasto, tienen el objeto de que las unidades ejecutoras del presupuesto se apeguen a los lineamientos internos, así como a los externos que integran leyes que de cierta manera regula el gasto público, con el fin de observar racionalidad y equidad para que los fines y tareas sustantivas de cada Unidad Administrativa, sean cumplidos sin menoscabo de los recursos humanos, financieros y materiales.

La fiscalización que se aplica es de tipo preventivo, es decir, se lleva a cabo un control interno, éste tiene la finalidad de racionalizar el gasto, así como, clasificarlo de acuerdo a su naturaleza de gasto.

Bajo este esquema, dicho control en las organizaciones del sector público debería ser entendido dentro del contexto de las características específicas de las diversas organizaciones, es decir, el enfoque para lograr los objetivos de tipo social y político, la utilización de los fondos públicos, la importancia del ciclo presupuestario, la complejidad de su funcionamiento destacando el balance entre los valores tradicionales como la legalidad, la integridad, la transparencia y los modernos valores gerenciales como la eficiencia y la eficacia, todos estos conceptos desembocan en la responsabilidad de los servidores públicos.

Por consecuencia la gerencia y el personal de todos los niveles tienen que estar involucrados en este proceso para enfrentarse a los riesgos y para dar seguridad razonable en el desempeño de la administración pública.

El control interno debe ser incorporado a las actividades de las dependencias, pues es más efectivo cuando se lo construye dentro de la estructura organizativa y forma parte integral de la organización; por consecuencia, debe ser diseñado desde adentro y no por encima de las actividades. Al tomar en cuenta esta hipótesis, éste se vuelve como parte integral de los procesos de planificación, de ejecución y de seguimiento de la administración pública.

Además, su concepción desde adentro tiene importantes implicaciones desde la perspectiva de la operación, porque al añadir procedimientos de control que están separados de los procedimientos existentes, aumenta la confiabilidad, ya que se cuenta con la experiencia para su puesta en marcha, aunque se corre el riesgo de contraer ciertas limitaciones, estas también son resultado de las siguientes realidades como son: el juicio humano al tomar las decisiones puede ser de manera precipitada o simplemente errónea; las crisis pueden darse por pequeños errores, ya que en la actualidad se cuenta con el apoyo informático y puede que se borre la información o se caiga o se sature el sistema; los controles pueden ser eludidos si dos o más miembros así lo deciden, o los altos mandos ejercen su poder para eludir el sistema de control interno.

De esta forma, los documentos que ingresan para su recuperación financiera por lo general son: facturas, contratos, pedidos, convenios, notas de remisión, recibos de honorarios, formatos justificativos,⁵⁸ presupuestos y estimaciones de obra, es decir, todos los que sirven para demostrar que se tiene y se ha contraído alguna obligación de pago con los diversos proveedores y prestadores de bienes y servicios.

La estructura de la Dirección de Fiscalización⁵⁹ esta conformada por la Subdirección de Fiscalización a Subsecretarías que comprende al Departamento de Fiscalización a Subsecretarías, el Departamento de Fiscalización a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D. F.⁶⁰ y el Departamento de

⁵⁸ En la integración de los formatos justificativos se encuentran los oficios de comisión, las liquidaciones de viáticos, los recibos de ministración de viáticos, los formatos de pasajes locales. En el anexo III página 161, “Tabla de requisitos de la documentación justificativa y comprobatoria para el trámite de pago” se podrán consultar los tipos de documentos, que con regularidad ingresan a la DGAP y RF para su trámite de pago.

⁵⁹ En el “Manual de Organización de la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros”, se indican las atribuciones de la Dirección de Fiscalización, la última modificación se dio a conocer el 25 de agosto de 2005, por la Oficialía Mayor. SEP.

⁶⁰ Este departamento esta en proceso de desincorporación de la Dirección de Fiscalización a la Administración de Servicios Educativos en el D.F., el proceso se ha llevado a cabo desde el 2003 solo que no se han puesto de acuerdo en cuanto al personal y los techos financieros que deban de ser trasladados. La Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto en el D. F. esta realizando el proceso conjuntamente con la DGAP y RF.

Trámite de Transferencias;⁶¹ la Subdirección de Fiscalización a oficinas Superiores y Eventos, que la conforma el Departamento de Fiscalización a Oficinas Superiores, el Departamento de Fiscalización de Eventos y la Ventanilla Única de Recepción.

Para la atención del trabajo de acuerdo a las funciones realizadas se tiene que el Departamento de fiscalización a subsecretarías tiene a su cargo la revisión documental de las Direcciones Generales que integran a las Subsecretarías de Educación Superior; Media Superior; Superior Tecnológica y las Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas. El Departamento de fiscalización a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D. F y todas las Direcciones que la integran, mientras que el Departamento de trámite de transferencia atiende a todas las Unidades Responsables, organismos, sociedades civiles y asociaciones civiles que requieran de subsidios, transferencias, donativos y ayudas, esto es por medio de un formato llamado Solicitud Recibo de Ministración.

La Subdirección de Fiscalización a Oficinas Superiores y Eventos, la conforma el departamento de fiscalización a oficinas superiores, que atiende a las Direcciones Generales que por estructura dependen directamente del Secretario y a la Oficialía Mayor y sus Direcciones, el Departamento de fiscalización a eventos, se encarga de fiscalizar toda la documentación referente a los eventos que realizan en la SEP las Unidades Administrativas adscritas a ésta; y la Ventanilla única de recepción es la que recibe toda la documentación que se fiscaliza para llevar a cabo el ejercicio y recuperación del gasto público federal.

III.2.2 La Dirección de Contabilidad

Esta Dirección tiene como tareas primordiales presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los estados financieros trimestrales y anuales con

⁶¹ El departamento de Trámite de Transferencias, se incorporo a la Dirección de Fiscalización en el año de 2002, anteriormente dependía jerárquicamente de la Dirección de Presupuesto y al poner en marcha la ventanilla única de recepción se le reubica en la Dirección de Fiscalización.

información para la formulación de la cuenta de la hacienda pública federal, así como dirigir el registro contable de los activos, pasivos, patrimonio, compromiso, costos, gasto y supervisar los procesos en el que se tiene que requisitar los formatos del sistema integral de información para su envío al comité técnico de información de la SHCP, también es la encargada de supervisar y verificar que se lleve a cabo la validación en el SIREFI y en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), de la información derivada de la documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto presentada por las Unidades Responsables, así como de las solicitudes de subsidios y transferencias de los ramos 11 y 25,⁶² realizar las gestiones para asegurar el depósito de recursos mediante el SIAFF, en cuentas bancarias registradas por los beneficiarios para cubrir los pagos de gasto corriente, de inversión y subsidios y transferencias y de las más importantes está la elaboración de las cuentas por liquidar certificadas (CLC) en el SIAFF, con base en la documentación justificativa y/o comprobatoria que presenten las unidades responsables; toda la documentación que se recibe y fiscaliza en la DGAP y RF y siempre y cuando se trate de documentación para trámite de pago y comprobación se envía a través de la Dirección de Contabilidad al archivo contable dependiente de esta Dirección la cual coordina la organización de la guarda y custodia de la documentación administrativa y contable para su conservación, y también gestiona su baja definitiva de conformidad con las “disposiciones aplicables al archivo contable gubernamental”, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el Archivo General de la Nación y la Auditoría Superior de la Federación.

De entre los documentos que emite esta Dirección, destaca por su importancia las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC).⁶³

⁶² El “Ramo” es el elemento que identifica a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que integran un ramo de actividad económica dentro de la Administración Pública Federal, por lo que los ramos 11 Educación Pública y 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, se sujetan a las disposiciones que emitan en el decreto del Presupuestos de Egresos de la Federación, a la SHCP y la Función Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.

⁶³ La cuenta por liquidar certificada es el único documento utilizado por el Gobierno Federal para cubrir cualquier tipo de erogación con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, excepto los servicios personales, en este sentido, se utiliza para liquidar la adquisición de bienes, servicios, obras, pago de deuda

Las CLC se clasifican por su tipo y se utilizan para realizar los pagos presupuestales, las de operaciones ajenas y las especiales.

Las primeras, son de uso común para la generalidad de las operaciones que se realizan con base al presupuesto, con excepción de los servicios personales.

Las CLC de operaciones ajenas se utilizan para el pago de los compromisos que tienen las dependencias, derivados de relaciones contractuales y legales a favor de terceras personas y terceros institucionales como son las cuotas y aportaciones a que de lugar el pago de remuneraciones, por ejemplo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado. Este documento no afecta presupuesto y sólo sirve para liquidar compromisos y para fines de control contable.

Por último, las CLC especiales, son para cuando las dependencias no cumplen con sus compromisos de pago en los plazos pactados por obligaciones contraídas con otras dependencias, otras entidades o bien para con el Erario Federal. La SHCP, afecta directamente los presupuestos autorizados de las dependencias deudoras, mediante la expedición de una CLC denominada especial. Esta cuenta es elaborada por las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales y remitida a la Unidad de Política y Control Presupuestal para su validación y envío a la Tesorería de la Federación. Es la de uso común para la generalidad de las operaciones que se realizan con base al presupuesto, con excepción de los servicios personales

En este contexto, la SHCP tiene por atribución elaborar y actualizar periódicamente los elementos que rigen la actividad presupuestaria, dotando a estos instrumentos

pública, etc., a los proveedores, contratistas y demás beneficiarios. Además, permite la captación oportuna de la información referente al gasto, previo al pago y a su liquidación. El propósito que persigue la CLC es sustituir la presentación de los diversos documentos comprobatorios (facturas, notas de remisión, etc.) a la Tesorería de la Federación y oficinas pagadoras, facilitando de esta manera el pago oportuno al beneficiario. Este documento se introdujo por primera vez en México en la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1979.

de flexibilidad y agilidad en su manejo, de esta forma, se fortalecen las etapas de presupuestación, del ejercicio, del seguimiento y del control del gasto público.

La Dirección de Contabilidad esta integrada por la Subdirección de Contabilidad la cual se estructura por los Departamentos de Información Contable, el Departamento de Archivo Contable, y el Departamento de Evaluación y Control; la Subdirección de Operación que tiene a su cargo los Departamentos de Subsidios, Transferencias y Operación y el Departamento de Gasto Corriente e Inversión; y por último la Subdirección de Control de Nómina lo conforman el Departamento de Control de Formas de Pago y Conciliaciones, y el Departamento de Servicios personales y Terceros Institucionales.

III.2.3 La Dirección de Presupuesto

La Dirección de Presupuesto tiene como funciones entre otras las de supervisar las acciones para dar a conocer a las Unidades Administrativas, Organismos del Sector Educativo, y a la Administración Federal de Servicios Educativos en el D. F., la asignación de recursos autorizados para que den inicio al ejercicio y control de su presupuesto. Asimismo, supervisar que se efectúen los análisis y elaboración de las solicitudes de afectación presupuestaria, internas y externas; que se presenten ante la DGAP y RF así como su transmisión y seguimiento ante la SHCP, para obtener las autorizaciones correspondientes, formular las afectaciones presupuestarias derivadas de los incrementos salariales aprobados por el Ejecutivo Federal, que se deriven de la respuesta al pliego petitorio del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y la creación de plazas por la expansión de los servicio educativos, recibir de las unidades responsables la documentación que detalla los bienes de inversión a adquirir con cargo al presupuesto autorizado, con el fin de verificar que la clasificación de los bienes y recursos es correcta para someterla a la autorización de la Oficialía Mayor y verificar que las afectaciones presupuestarias y los oficios de liberación de inversión sean notificadas a las áreas solicitantes, a fin de procurar el

ejercicio oportuno de los recursos.

La Dirección de Presupuesto la integran la Subdirección de Inversiones y Subsidios, sus departamentos son los de Inversión y el de Subsidios, la Subdirección de Presupuesto de Gasto Corriente, la conforman los departamentos de Presupuesto de Gasto Corriente y el de Seguimiento y Control Presupuestal; la Subdirección de Control Presupuestal de Servicios Federalizados que tiene a su cargo el Departamento de Análisis Presupuestales de Servicios Personales para las Entidades Federativas y el Departamento de Entidades Federativas; por último la Subdirección de Control Presupuestal de Servicios Personales está estructurada por el departamento de Servicios Personales de SEIT, SSEDF, SEBN y SESIC,⁶⁴ el Departamento de Servicios Personales de Oficinas Superiores, Oficialía mayor y Administración Federal de Servicios Educativos en el D. F. y por el Departamento de Control Presupuestal del Órgano de Administración Federal de Servicios Educativos en el D. F.

III.2.4 La Dirección de Normatividad

A la Dirección de Normatividad⁶⁵ le corresponde entre otras de sus funciones diseñar y proponer el marco normativo y de procedimientos al que deben sujetarse las Unidades Administrativas de la Secretaría, en el manejo del presupuesto autorizado, así como determinar la procedencia de las propuestas de cambio que presenten las mismas; además, difundir entre las Unidades Administrativas las disposiciones normativas que regula el ejercicio y control del presupuesto y atender las consultas que se deriven de su interpretación y aplicación; controlar el registro de firmas de los servidores públicos, de las Unidades Administrativas que están facultados para validar la documentación justificativa y comprobatoria del gasto;

⁶⁴ Las siglas del departamento se presentan de esta forma en el Manual de Organización de la DGAP y RF, los nombres completos de éstas son SEIT (Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas), SSEDF (Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal), SEBN (Subsecretaría de Educación Básica y Normal), y SESIC (Subsecretaría de Educación e Investigación Científica).

⁶⁵ Manual de Organización de la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros Oficialía Mayor. Secretaría de Educación Pública. México. 25 de agosto de 2005. p. 52.

diseñar, proponer y difundir el marco normativo que regula el sistema de ingresos propios así como conocer y resolver las consultas sobre su aplicación.

La Dirección de Normatividad esta integrada por la Subdirección de Análisis y Consultas Normativa-Presupuestaria y la compone únicamente el Departamento de Normas y Asesoría Normativa-Presupuestaria; y la Subdirección de Contratos que depende de ella el Departamento de Contratos de Obra Pública y Servicios y el Departamento de servicios Personales.

Consideraciones finales.

La Estructura social, es un concepto omnipresente, pero algunas veces es empleado con diferentes significados, pues es definido como equivalente a un sistema o a una organización social. En las ciencias sociales más próximas a la sociología, se refiere a la ecología humana; una definición científica se refiere a la estructura compleja de un modelo como descripción de una teoría, representada gráficamente, son las relaciones entre variables y no sus respectivos valores.

Hay un largo artículo en Internet que desarrolla históricamente todo esto: “un acercamiento a los paradigmas en sociología”⁶⁶ con el concepto de estructura y acción, es decir, ni todo es estructura representando a la organización, ni todo es acción refiriendo a la población. Una definición simple de estructura sería “la Organización del Sistema”.

Las estructuras de organización en la administración pública, son determinadas en el interior de cada una de ellas, por lo que respecta en la SEP, una Dirección que se ubica jerárquicamente en la Oficialía Mayor, llamada Dirección General de Innovación, Calidad y Organización, tiene a su cargo la integración y el desarrollo del manual de organización entre otras de sus atribuciones, ésta Dirección es la que propone al Oficial Mayor los cambios de estructura y la viabilidad de los estudios que se realizaron para llevarlo a cabo.

El trabajo de recolección de datos que realiza esta Dirección tiene un alto grado de error, pues al realizarla se lleva a cabo en diferentes etapas, la primera en aplicar cuestionarios de capacidades y conocimientos al personal operativo, posteriormente, a los mandos medios y superiores, en el cual se debe determinar cuales son las actividades principales que se realizan en las áreas, con esta pobre información se empieza la recolección de datos, es decir, no se trasladan al sitio de

⁶⁶ El artículo se puede consultar en Internet en la página <http://www.monografias.com/trabajos/carso.shtml>, el artículo es de Germán Bruno Fierro, fecha de consulta 21 de junio de 2006.

trabajo para verificar que los datos recolectados sean los correctos y los que se aplican en el ejercicio diario.

Quien finalmente toma la decisión, lo hace por factores internos que muchas de las veces llevan al fracaso de una organización, en este caso de una Dirección General, que muchas de las veces es salvaguardada por la gente de experiencia y la que se compromete para llevar a cabo las distintas y nuevas tareas que se le encomienda.

Bajo estos aspectos se han dado un gran número de cambios a la estructura de la organización dentro de la SEP, tomando en consideración que los programas de disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria que dictan reducir estructuras, en el que por lo regular se atiende a este llamado, solo que se disfraza adecuando nombres y funciones; con este tipo de ejercicios se hace más complicada la operación y se hace patente la falta de compromiso hacia la propia Administración Pública.

Capítulo IV

El proceso de la Fiscalización en la SEP

IV.1 El proceso de la fiscalización y la transparencia en el ejercicio del gasto en la SEP.

Habiendo expuesto durante el desarrollo del capítulo anterior, los antecedentes de la educación en México, su evolución y su trascendencia a través de los años, en el camino recorrido no ha sido fácil establecer los servicios educativos en los estados y los municipios, pues, se carece de lo más mínimo indispensable, igualmente el proceso de desincorporación de los servicios educativos en el D. F. no se ha llevado a cabo de manera paulatina, como lo expreso el Secretario de Educación; el gobierno del D.F. no los ha aceptado por diferencias en el presupuesto que deba trasladarse.

Tomando en consideración lo anterior, el presente capítulo tiene el propósito de explicar la manera en que se lleva a cabo la fiscalización en la SEP; y exponerlo como el medio de control eficiente y eficaz en el ejercicio del presupuesto en la SEP, su aplicación y los procedimientos efectuados, así como, la trascendencia en el medio social para generar ahorros, con el fin de que la sociedad mexicana cuente con mayores oportunidades de educación, en los niveles medio superior y superior, y de forma general en todos los niveles educativos se imparta de manera eficiente y eficaz.

IV.1.1 La transparencia en la ejecución del gasto.

A partir del año 2000, la administración del presidente Vicente Fox, eleva su discurso en la transparencia y en la rendición de cuentas y centra la atención de las personas en los diferentes ámbitos de la sociedad, en el que también se compromete a que ésta, tendría una alta prioridad en el gasto público, ofreciendo

otorgar “*el impulso a la educación, a los programas de salud, a la seguridad social y a la capacitación laboral, a fin de elevar la calidad de vida e incrementar las capacidades presentes y futuras de los mexicanos*”⁶⁷

En especial reconoció el papel central de la educación en el incremento de la capacidad y potencialidad de los individuos, preparando el capital humano que coadyuve a lograr un mayor crecimiento y desarrollo nacional con bienestar social, equidad y justicia. Para la presente Administración, la educación es una de las mayores demandas sociales y su atención es prioritaria en la agenda gubernamental, como promotora de la igualdad de oportunidades y del desarrollo individual y comunitario.

Sin embargo, debe considerarse que el logro de los propósitos señalados se relacionan directamente con la inversión que la Nación haga para fomentar el aprendizaje y la formación permanente de todos los mexicanos, siendo la Educación la máxima inversión del desarrollo, el fundamento de la información y el impulsor de la producción. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) constituye el documento jurídico, normativo y financiero que establece las erogaciones que realizará el Gobierno Federal en el ejercicio fiscal del 2001, y su Ramo 11 “Educación Pública” contempla las destinadas a la consecución de una de las más altas prioridades de la gestión pública.

El Presidente Vicente Fox, reiteró también, que con el fin de acreditar de manera transparente la actuación de la Administración Pública Federal y mejorar la confianza de la población sobre el quehacer gubernamental, se llevarían a cabo las acciones necesarias para asegurar el uso correcto del presupuesto, combatir actos de corrupción y brindar a la ciudadanía amplia información sobre la marcha del gobierno y los diferentes programas, mediante su permanente difusión.

⁶⁷ El discurso integro de la toma de posesión de la presidencia Vicente Fox, del 1° de diciembre del 2000, se puede consultar en la página de Internet: <http://www.vicentefox.org.mx>, la consulta a la página se efectuó el 18 de junio de 2006.

Para el cumplimiento de estos cometidos, el 4 de diciembre del 2000, se publicó el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo Presidencial por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, con funcionamiento intersecretarial de carácter permanente, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y la de fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Siguiendo este esquema, el 28 de febrero, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*Acuerdo que establece las disposiciones de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria en la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal del año 2001*”,⁶⁸ emitido por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la función Pública (antes de la Contraloría y Desarrollo Administrativo).

No obstante, dicho acuerdo no se limitaba a establecer las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestarias a que se refiere el PEF (2001), como en años anteriores, éste contemplaba las líneas de acción en materia de productividad, de ahorro, de transparencia y de desregulación presupuestarias; en el seguimiento y la evaluación, se encargaría a la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, por el conducto de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La línea de acción de Productividad, se refiere al reforzamiento de las actividades que permitan mejorar la captación de recursos, así como la calidad de los servicios públicos.

⁶⁸ El Acuerdo se emite por las disposiciones del artículo 34, fracción II, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2001, en el que se establecen las medidas para racionalizar las erogaciones en los conceptos de gasto.

En la línea de Ahorro, se refiere a la aplicación de las acciones enfocadas a buscar la efectividad y uso óptimo del gasto público; a establecer compromisos de ahorro específicos para lograr que con menos recursos se cumpla con los objetivos y metas contenidos en los programas aprobados, y a suprimir gastos que no contribuyan al cumplimiento de los programas.

La línea de acción de Transparencia debe elevar la confianza de la población en las operaciones de las instituciones públicas, en especial en las áreas de atención e información a la ciudadanía; para todos los casos, las acciones y los programas sociales que se realicen, deberán tener criterios claros y transparentes de asignación, que permitan rendir cuentas a la sociedad en el destino y en los resultados obtenidos del ejercicio de los recursos presupuestales.

En cuanto a la desregulación, debe ser orientada a la reducción de trámites y requisitos entre las dependencias y las entidades, con el fin de agilizar la gestión interna de la Administración Pública Federal.

Las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestarias se prevén en los decretos del PEF, desde el ejercicio fiscal del 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, se hace énfasis en las líneas de acción mencionadas, lo que obliga a la Administración Pública Federal, a observar una estricta disciplina en la cumplimiento de la normatividad vigente y a cuidar el uso eficiente de los recursos, procurando su mayor aprovechamiento.

La gestión en la Administración Pública en cuanto a la transparencia se ha dotado de diferentes instrumentos, los cuales se ha tratado de acercarse más a la población en general, con la apertura de la información y de la ley con las diferentes normatividades que obligan a las dependencias del gobierno a dar a conocer la información, por medio de los portales electrónicos en Internet.

Para este aspecto, se creó una estrategia de Gobierno Digital, coordinada por la Secretaría de la Función Pública, la que debería impulsar la utilización óptima de las tecnologías de información y de las comunicaciones para hacer más eficiente la gestión gubernamental, proporcionando los servicios de mayor calidad y oportunidad para la población, de esta forma, se buscaría transparentar la función pública en todos los ámbitos de gobierno, para combatir las prácticas de corrupción al interior de la Administración Pública Federal.

Algunos portales electrónicos que están dedicados a cubrir de estos servicios son:

- ✓ Gobierno en línea con la dirección electrónica "www.gob.mx", se reúne virtualmente los servicios y recursos informativos de los trámites gubernamentales de más alto impacto.
- ✓ Accesando al portal electrónico "www.e-gobierno.gob.mx", se podrá consultar diferente información sobre salud, educación, economía y del ejercicio del gobierno federal.
- ✓ Directorio del gobierno federal en la página "www.directorio.gob.mx", es el portal que reúne los sitios de todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, ofrece además información sobre sitios que, sin formar parte del Gobierno, se relacionan con el quehacer nacional y son del interés general.
- ✓ En la dirección "www.gobierno-digital.gob.mx", en este portal, se presentan los programas en relación al uso de la tecnología, el cual comprende acciones que promueven la participación digital, contribuyendo a acelerar la incorporación del país en la sociedad de la información, en el que la Universidad Nacional Autónoma de México, creó la página electrónica "www.sociedadinformacion.unam.mx", éste portal es para generar, aplicar e intercambiar información y conocimientos.
- ✓ En "e-servicios.gob.mx", se puede acceder para solicitar información y divulgación de los servicios y trámites electrónicos para la prestación de éstos a través de medios electrónicos.

Bajo esta perspectiva, se podría seguir enlistando una serie de direcciones electrónicas que sirven para el acercamiento de las dependencias, organismos y entidades de la Administración Pública Federal con la población, por lo que se debe mantener una constante actualización y rediseño con el fin de seguir incorporando

los servicios y trámites de mayor impacto a la ciudadanía, a través de los estándares tecnológicos, en las políticas y mecanismos de seguridad.

Indudablemente es una buena idea crear sitios en Internet para fomentar el vínculo de comunicación e interacción del gobierno con la ciudadanía, las empresas del sector privado y otras instancias gubernamentales, esto ha permitido que con el uso de la tecnología de la información, las entidades y dependencias que lo integran, hayan ganado presencia en distintos ámbitos de interés para la ciudadanía, en el que se otorgan servicios, trámites y solicitudes de información para la participación de la ciudadanía y la transparencia.

Aunque se ha avanzado en estas estrategias en los gobiernos federales, estatales y municipales, solo falta la información para la población, ya que, no se muestran con la claridad y la unidad para definir los propósitos que se persiguen, pues, existen múltiples iniciativas con objetivos diversos y dispersos en el que existen duplicidad de infraestructuras y proyectos, esto refleja una ausencia de colaboración y de planeación por parte de diversas dependencias.

En algunos portales se señala el número de visitantes a la página electrónica, lo cual no conduce a nada, es decir, no por tener un porcentaje elevado de accesos quiere decir que la información que contiene sea la necesaria, la óptima y la que se requiere por los consultantes, en estos casos se requiere que la información sea sintetizada y no abundante, en la que la primera su contenido debe ser interesante y estrechamente vinculada al nombre del portal; y la segunda, no por el hecho de ser excesiva puede ser valiosa.

IV.1.2 El procedimiento de gasto en la SEP.

En este contexto, la OM de la SEP emite el “Manual de Normas para el Ejercicio y Control del Presupuesto Autorizado”, el que pretende orientar la administración, el ejercicio y el control de los recursos financieros, materiales y humanos.

Otro recurso que se utiliza en la transparencia del gasto, es la administración del presupuesto de la SEP; la DGAP y RF es la encargada de llevar a cabo la revisión de las claves presupuestarias⁶⁹ y su adecuación a las Unidades Responsables (URs) que integran a la SEP y que tienen presupuesto asignado.

Las adecuaciones presupuestarias, son las modificaciones que se realizan durante el ejercicio fiscal, a la estructura funcional, la cual esta conformada por lo programático, lo administrativo y lo económico; así como, a los calendarios presupuestales para el logro de las metas y los objetivos que tengan asignados las unidades administrativas.

Las adecuaciones presupuestarias externas, se refieren a aquéllas que deban ser autorizadas en forma previa y expresa por la SHCP y dentro de la SEP se consideran entre otras, a los siguientes movimientos:

- ✓ *“Trasposos de una función, subfunción o programa sectorial a otra función, subfunción o programa sectorial.*
- ✓ *Trasposos de un programa especial a otro destino de gasto, y viceversa.*
- ✓ *Trasposos del Capítulo 1000 a otros capítulos de gasto y viceversa.*
- ✓ *Trasposos que afecten la partida 4301 Transferencias para Servicios Personales.*
- ✓ *Trasposos de gasto de capital y obra pública a gasto corriente y viceversa”.*⁷⁰

Las adecuaciones presupuestarias internas, son las que no requieren la autorización de la SHCP y consiste entre otras, en los siguientes trasposos:

⁶⁹ La Clave Presupuestaria es el instrumento que sistematiza la información del presupuesto, de acuerdo con las clasificaciones administrativas, funcional-programática y económica, constituye un instrumento que permite la clasificación del gasto e integra las asignaciones presupuestarias, que resulten de las etapas de la programación y del presupuesto, y en el ejercicio constituye una herramienta de control, para el seguimiento y evaluación del gasto realizado por las unidades administrativas.

⁷⁰ Los tipos de movimientos modificatorios del presupuesto dentro de la SEP, se determinan en el Manual de Normas para el Ejercicio y Control Presupuestal autorizado en la SEP; SEP, Oficialía Mayor, DGAP y RF, Dirección de Normatividad. México 2002. Título III “Administración del Ejercicio p. 18.

- ✓ *“De una actividad institucional a otra, distinta de las denominadas de apoyo dentro de un mismo programa sectorial o especial.*
- ✓ *Trasposos de una unidad administrativa a otra de la misma dependencia.*
- ✓ *De un proyecto institucional a otro proyecto institucional, siempre que no afecten los objetivos y propósitos institucionales originalmente aprobados.*
- ✓ *De un proyecto de inversión a otro proyecto de inversión, excepto los financiados por BID-BIRF y siempre que no afecten los objetivos y propósitos institucionales, así como las metas, para los cuales fue expedido el oficio de autorización de inversión original.*
- ✓ *Adecuaciones a la estructura económica que no implique cambios en los componentes, tipo de gasto, gasto con destino específico y fuente de financiamiento.*
- ✓ *Entre los conceptos de gasto del Capítulo 1000 Servicios Personales, que no impliquen la conversión, reubicación y traspaso de plazas.*
- ✓ *Entre los conceptos de gasto de los Capítulos 2000 y 3000”⁷¹*

En la organización presupuestal en la SEP, la corresponsabilidad del gasto recae principalmente en los titulares de las unidades administrativas, en su ejercicio serán los directamente responsables de que se ejecuten con la debida oportunidad y eficiencia.

Para atender las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestarias, los titulares y los administradores de las unidades, deben buscar las alternativas para reducir los gastos de operación, así como, proveer lo necesario para cubrir con la debida oportunidad sus obligaciones reales de pago, fomentando el ahorro para racionalizar las erogaciones de gasto.⁷²

⁷¹ Ibid. p. 18.

⁷² En la SEP, los servicios o adquisiciones que están sujetos a criterios de racionalidad corresponden a los materiales y útiles de administración, a los productos alimenticios, a las herramientas, refacciones y accesorios, a los combustibles, lubricantes y aditivos, al concepto de vestuario, blancos, prendas de protección personal y artículos deportivos; a la adquisición de equipo de administración, de vehículos y de equipo de transporte; de los servicios básicos, tales como servicio postal, telefónico, telefonía celular, energía eléctrica y agua, a los servicios de arrendamiento, los servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones, al servicio comercial y bancario, al servicio de mantenimiento y conservación, a los servicios de impresión,

La encargada de integrar los programas de ahorro será la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios, ésta deberá considerar los consumos de los ejercicios fiscales anteriores para determinar su impacto presupuestario.

Las estrategias como medida de regulación presupuestarias en la SEP están organizadas en la rama jerárquica de la OM, lo que hace se involucre a varias de sus direcciones generales, como consecuencia trae consigo una incertidumbre de acción, toda vez que éstas no se ponen de acuerdo, el problema significativo radica en que no se tienen establecidos los tiempos de evaluación, los indicadores y las metas a que se quieran llegar, es decir, los diferentes procesos de las diferentes direcciones generales no han sido relacionados, ya sea por omisión o porque simplemente no se quiere interactuar.

Con el fin de evaluar el avance de estos programas en términos de eficiencia y calidad, las unidades administrativas podrían presentar un proyecto de reporte mensual, posteriormente un reporte trimestral y un informe de los ahorros obtenidos por concepto de gasto, el objeto de dicha presentación agilizaría el reporte definitivo que no excediera un plazo de 15 días posteriores al trimestre.

De esta forma, se podría ahorrar bastante tiempo en la elaboración del anteproyecto, reduciendo las adecuaciones presupuestarias en lo mínimo.

IV.1.3 El procedimiento de modificación presupuestal.

Las adecuaciones presupuestarias que requieran efectuar las unidades administrativas, deberán solicitarse dentro de los plazos que se den a conocer en la Circular de Fechas Límite que emita la OM, mediante solicitud por escrito que contenga los datos relativos a la modificación que se solicita y en la que se exponga en forma clara y precisa las causas que la justifiquen.

publicación difusión e información, y por último a los servicios oficiales, tales como gastos de ceremonial, de pasajes y viáticos, así como, las cuotas a organismos internacionales.

Una vez que se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, es comunicado por el Secretario o por la Unidad de Planeación y Políticas Educativas (antes la Subsecretaría de Planeación y Coordinación) a las Unidades Administrativas, lo que a su vez la OM por conducto de la DGAP y RF, les informará del presupuesto aprobado por partida de gasto, de la misma forma, llevará a cabo las adecuaciones presupuestarias que sean necesarias para cubrir el presupuesto relativo a los gastos de operación de la SEP, en esta operación se excluye a los órganos administrativos desconcentrados.

La DGAP y RF, es la encargada de gestionar ante la SHCP la autorización de las solicitudes de adecuaciones presupuestarias externas.⁷³ Las UR's a través de las coordinaciones administrativas deberán cumplir con ciertos requisitos internos principalmente, contar con el visto bueno de la Dirección General de Planeación y Programación, posteriormente la DGAP y RF la aprueba y el envía el trámite autorizado, para su registro a la SHCP.

Una vez que se obtienen las autorizaciones de modificación, la DGAP y RF procede a registrarlas en el Sistema Integral de Recursos Financieros (SIREFI), este sistema se puso en marcha, en el año de 2003, después de haber hecho intentos fallidos durante el último semestre del 2002, el SIREFI es un sistema en el cual todas las Unidades se conectan y capturan toda su información financiera la cual es recibida por la DGAP y RF para su procesamiento informático, posteriormente las Unidades Responsables presentan su documentación ya sea para la solicitud de modificación presupuestal o la documentación justificativa y comprobatoria para su fiscalización o recuperación de las gastos de operación; con el SIREFI se logra un mejor manejo del presupuesto y es un elemento complementario en el procedimiento de la verificación y comprobación del gasto realizado en la SEP.

⁷³ Las adecuaciones presupuestarias son los trasposos de recursos y movimientos que se realizan durante el ejercicio fiscal, conforme a las disposiciones aplicables a la Administración Pública Federal en materia presupuestaria. Artículo 2 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal 2000 a 2005, México. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. P. 3. 2004. las publicaciones se pueden consultar en la página electrónica en Internet. <http://www.dof.gob.mx>.

IV.1.4 Las Unidades Administrativas y su procedimiento de fiscalización.

La SEP, en su estructura operacional ha tenido significativos cambios, han desaparecido áreas administrativas, se han incorporada nuevas áreas por las necesidades de la población y sus demandas de conocer las actividades gubernamentales, ya que los enfoques de la transparencia obligan al gobierno a dar dicha información; actualmente la SEP cuenta con tres Subsecretarías, una Oficialía Mayor y 31 oficinas de Servicios Federales de Apoyo en las Entidades Federativas y 7 Direcciones Generales que dependen directamente del Secretario.

Todas estas áreas administrativas cuentan con un órgano de administración, su nombre puede ser indistinto pero realiza las mismas funciones en semejanza a las demás, a este órgano de administración se le puede llamar Dirección de Administración y Finanzas, Coordinación Administrativa, Consejo de Administración, etc.

El área de administración, se encargada de proveer todo en su conjunto, es decir, dotar de los recursos humanos, materiales y financieros, para que en la dependencia se cuente con los insumos necesarios para su funcionamiento.

Las erogaciones son efectuadas y a su vez vigiladas por el mismo órgano de administración de cada Unidad Responsable ó Dirección General, en cada una de éstas se da comienzo a el proceso de trámite de pago y recuperación de acuerdo a la Normatividad interna, a ésta se le llama "*Lineamientos para el Ejercicio y Control del Gasto de la Secretaría de Educación Pública*"⁷⁴ estos lineamientos tienen como propósito normar el ejercicio y control del presupuesto que ejercen las unidades responsables de la SEP incluyendo a los órganos desconcentrados.

⁷⁴ Los *Lineamientos para el Ejercicio y Control del Gasto de la Secretaría de Educación Pública*, se autorizaron en octubre del 2004, éstos vinieron a sustituir al *Manual de Normas para el Ejercicio y Control del Presupuesto Autorizado en la SEP*, el análisis de los dos documentos reflejan un sinnúmero de inconsistencias, las cuales provoca que el ejercicio del presupuesto se vea afectado en razón de retrasos, además de múltiples solicitudes de adecuaciones presupuestales, lo que manifiesta la mala elaboración del anteproyecto del presupuesto por parte de las Unidades Administrativas de la SEP.

IV.1.5 Los procesos en la DGAP y RF.

La DGAP y RF cuenta con 39 procesos y 128 procedimientos, éstos se aplican de acuerdo a la naturaleza y niveles de la documentación, entre los cuales existen dos procesos y cinco procedimientos para la Dirección de Fiscalización.

Procesos:

- ✓ Trámite de pago de la documentación justificativa y comprobatoria.
- ✓ Comprobación de los recursos otorgados a las Unidades Administrativas.

Procedimientos:

- ✓ Comprobación de viáticos nacionales e internacionales anticipados.
- ✓ Trámite de gasto corriente y Capital.
- ✓ Trámite de pago de pasivo circulante.
- ✓ Trámite de subsidios, transferencias y donativos.
- ✓ Comprobación de recursos otorgados a la Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto en el D. F. adscrita a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D. F.⁷⁵

En este contexto, la Dirección de Fiscalización tiene como propósito establecer los procesos necesarios para recibir y tramitar los documentos justificativos y comprobatorios del gasto público federal que generan las Unidades Administrativas y órganos desconcentrados que integran a la SEP, previa fiscalización conforme a las disposiciones normativas vigentes como condición para su pago a los beneficiarios, prestadores de servicio y todos aquellos que representen o contraigan compromiso de pago con la SEP. Cabe aclarar que la fiscalización que se realiza en la Dirección de Fiscalización se practica previa al pago, es decir su

⁷⁵ La comprobación se debe seguir realizando, aunque los recursos se estén transfiriendo paulatinamente a la Administración Federal de Servicios Educativos, se debe liberar de compromisos que presupuestalmente se le autorizaron. La transferencia muestra un vacío muy amplio, toda vez que no se refleja una organización, en cuanto a quien deba fiscalizar los recursos que se generaron cuando existía la Subsecretaría de servicios educativos para el D. F., y como la evidencia documental se recibe hasta con seis meses de retraso no se sabe con certeza en quien recae la obligación de vigilar el ejercicio del presupuesto del tiempo anterior a su transferencia.

recuperación a las Unidades Administrativas esta condicionado a la procedencia que en este caso otorga dicha Dirección.

El proceso del trámite de pago de la documentación justificativa y comprobatoria se inicia en el área de la Ventanilla Única de Recepción en donde las Unidades Administrativas deben entregar la documentación que previa a la captura en el SIREFI ha sido dada de alta y enviada electrónicamente; el área de ventanilla se encarga de recibir y procesar en el sistema, su procedimiento consiste en capturar el número del DOCORECO⁷⁶ y de Unidad Administrativa, al teclearlo aparece electrónicamente y se realiza la asignación del Contra recibo,⁷⁷ una vez que se tiene una serie de contra recibos se genera un corte de relaciones de envió para los departamentos de fiscalización.

Los departamentos de fiscalización, reciben la documentación justificativa y comprobatoria a través de un listado numérico de menor a mayor, de la misma forma, se distribuye internamente por Unidad Administrativa y es en ese momento en donde se procede a fiscalizar la documentación comprobatoria para el trámite de pago.

En la fiscalización se deben tomar en cuenta todos requisitos que se indican en la tabla de requisitos para la documentación justificativa y comprobatoria que se puede consultar en el anexo IV, de la página 163.

El procedimiento de fiscalización en la DGAP y RF.

A continuación se enunciará el procedimiento de viáticos, que es uno de los cinco procedimientos con que cuenta la Dirección de Fiscalización, en éste se

⁷⁶ *El DOCORECO* es el formato que contiene el documento de corresponsabilidad registro y control para el trámite de pago, en el cual se anexa la documentación justificativa y comprobatoria, que conjuntamente con el contra-recibo le dan origen a la elaboración de las Cuentas por Liquidar Certificadas.

⁷⁷ *El Contra recibo* es el documento contable el cual indica el importe a recuperar, la característica principal del contar recibo es que se elabora con papel seguridad y hace las veces de un cheque a favor del beneficiario, asimismo con el Contra Recibo se le da seguimiento a la documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto con el fin de conocer la situación que guarda su trámite de pago dentro de la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros.

distinguirán las inconsistencias que prevalecen, debido a una serie de normas, de lineamientos, de circulares, a las modificaciones de los documentos y a la mala incursión de la tecnología informática.

IV.1.6 El procedimiento de Viáticos.

Un viático es un recurso que se le otorga a un empleado para realizar un viaje relacionado con sus funciones laborales, con el cual cubre los gastos de pasajes locales, de alimentación y de hospedaje.

En el SIREFI existe un módulo de viáticos en el cual se incluye el registro y control de los empleados de cada una de las Unidades Responsables de la SEP.

La cantidad del pago de viáticos está en función del puesto o nivel que tenga el empleado y la ciudad a la que viaja.⁷⁸ Las ciudades están divididas en 2 zonas,⁷⁹ a cada zona se le asigna el importe (determinado por la normatividad que emite la SHCP y la SFP) por día al comisionado.

En el registro del viático, es necesario capturar en el SIREFI los siguientes datos personales del empleado:

- ✓ Nombre,
- ✓ Registro Federal de Causantes,
- ✓ Categoría o Nivel de puesto,
- ✓ Unidad responsable a la que pertenece.

Y los siguientes datos del viático:

- ✓ Periodo
- ✓ Ciudad en la que se lleva a cabo la comisión

⁷⁸ Las cuotas se establecen en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en conjunto con la Secretaría de la Función Pública, dichas asignaciones varían de acuerdo al nivel jerárquico de los funcionarios y también a la ciudad o entidad en donde se realizará la comisión, por lo regular las cuotas son emitidas y reguladas por la Secretaría de la Función Pública en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que son dadas a conocer mediante oficios circulares en concreto la última circular se emitió el 20 de septiembre de 2005.

⁷⁹ Las zonas que existen son la zona más económica y la zona menos económica en donde se destaca que las zonas menos económicas son las que abarcan zonas turísticas y de mayor afluencia de visitantes.

- ✓ Número de días que asiste a dicha ciudad
- ✓ Y si hay, pago de un medio día (el importe de los medios días no son siempre la mitad de un día)

Todos los demás datos, como son el importe total del viaje, estado al que pertenece dicha ciudad, etc. se calculan con base en los catálogos de zona, de ciudades y de niveles de aplicación.

Existen dos clases de viáticos:

Los viáticos anticipados

En este caso, la Unidad Administrativa solicita que se le otorgue un anticipo⁸⁰ por este concepto, y recurre a la DGAP y RF para que se les otorgue el recurso para contar con los recursos financieros en cuestión de un próximo viaje de trabajo de algún empleado.

Los viáticos devengados

Se refieren a que cuando la unidad responsable, financia con el fondo rotatorio,⁸¹ es decir, si por alguna emergencia el empleado tiene que realizar un encargo de trabajo, la UR se hace cargo financieramente, para posteriormente lo recupere solicitándolo a la DGAP y RF para que le reintegre el recurso.

A cualquiera de los dos tipos de viáticos se efectúa un seguimiento; una vez que se autoriza es necesario que el empleado compruebe el recurso que se le otorgó con los comprobantes que reúnan todos los requisitos fiscales y normativos en vigor; de lo contrario tendrá que regresar la parte que no sea comprobada, la documentación

⁸⁰ Para el pago de anticipos, se otorgan únicamente en la Administración Pública Federal, los que se indican en el artículo 64 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, que se incluye en la fracción III, el pago anticipado de viáticos. pág. 24.

⁸¹ El Fondo Rotatorio es el mecanismo presupuestario a través del cual la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros puede otorgar recursos a las Unidades Administrativas de los que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el establecimiento del fondo rotatorio de la Secretaría de Educación Pública y se recomienda se deposite en una cuenta bancaria productiva, con el objeto de que las mismas puedan cubrir compromisos o gastos urgentes de operación y de poca cuantía que sean indispensables para el ejercicio de sus funciones, sus programas y sus presupuestos autorizados.

que se genere en la realización de la comisión no será enviada a la DGAP y RF, sólo debe ser enviada y comprobada con los formatos de liquidación de viáticos.

Para el acceso al módulo de viáticos del SIREFI se tiene que contar con claves de acceso o contraseñas diferentes a la de entrada del sistema; ya que debido a la importancia de la información que se manipula, ningún usuario que no este designado, podrá efectuar modificaciones a estos.

En el SIREFI, existe un comando de catálogos el cual sirve para dar mantenimiento a los datos de los empleados, de los niveles o puestos, de las ciudades y las zonas, requieren de su actualización por las modificaciones que emiten la SHCP y la SFP.

También, dentro del módulo de viáticos existe el comando de consultas y reportes, en éstos se solicita la información por los diferentes datos del viático, es decir, por RFC, por nombre, por ciudad visitada, por lugar de trabajo del comisionado; esta información sólo será consultada por la DGAP y RF para corroborar que el viático se encuentre registrado.⁸²

El modulo presenta un catálogo en el que se captura la información de los servidores públicos de acuerdo a sus niveles o puestos, de las ciudades y las zonas, como ya se había mencionado anteriormente esto determina el importe que se le otorgará.

La Unidad Administrativa tiene que ligar a un DOCORECO⁸³ para su envío electrónico, una vez que se le ha dado la transmisión electrónica, ya no le pueden

⁸² Es importante que los datos que se mencionan sean los correctos, pues el sistema si es cargado con información errónea corre el riesgo de un mal funcionamiento o simplemente se indicaría que no existe información del viático correspondiente.

⁸³ El termino ligar a un DOCORECO quiere decir que una vez que se capturado los datos de la comisión es necesario se indique que se deberá recuperar financieramente y el sistema pregunta que si quiere que el viático sea integrado a éste.

hacer modificaciones, posteriormente, se tiene que enviar físicamente a la ventilla única de recepción de la DGAP y RF.

La ventanilla única recibe la documentación comprobatoria para trámite de pago, en ese momento, se determina si llegaron a ser más de diez docorecos se elabora una tarjeta y se anotan los siguientes datos: Número de documentos, nombre de la Unidad Administrativa en este caso, fecha y firma. Entrega la tarjeta foliada al gestor de la Unidad Administrativa como acuse de recibo, para canjeársela posteriormente por los talones de revisión y liquidación al que se le llama comúnmente contra recibo.

En la elaboración del talón de revisión y liquidación⁸⁴ se verifica que la documentación comprobatoria presente el nombre de la Unidad Administrativa, beneficiario e importe; para proceder a capturar los datos del talón de revisión y liquidación; una vez generado se separa la documentación comprobatoria y se le anexa éste, es cuando se clasifica la documentación por áreas departamentales.

El departamento, al recibir la documentación justificativa, revisa que la documentación cumpla con los requisitos normativos vigentes, el analista efectúa los cálculos aritméticos, realiza la consulta en el SIREFI, si se considera que cumple con los requisitos se procede a sellar la documentación procedente y turna al Coordinador de grupo para su supervisión y su entrega a la Dirección de Contabilidad para la elaboración de la cuenta por liquidar certificada (CLC).

En caso de que la documentación no cumpla con los requisitos, se realizan las observaciones y se le considera como improcedente y se elabora el volante de devolución; para todos los casos se toma el acuerdo con el Jefe de Departamento quien recibe la documentación y determina si las observaciones derivadas de la

⁸⁴ El Talón de revisión y liquidación es el comprobante que se entrega a la persona que presenta la documentación justificativa y comprobatoria para el trámite de pago, el cual se recuperará mediante el procedimiento de recuperación financiera dictada por el SIAFF (Sistema Integral de Administración Financiera Federal).

fiscalización y de la supervisión, son suficientes para elaborar los volantes de devolución, conforme a la normatividad vigente, mismo que en SIREFI se captura y se procesa el volante de devolución.

Una vez que los volantes de devolución han sido procesados, el coordinador de grupo los rubrica y los entrega al Jefe de departamento y al Subdirector, que a su vez los autoriza y los firma para que el Director otorgue aprobación para ser devueltos a las Unidades Administrativas.

IV.2 La fiscalización de documentos justificativos y comprobatorios.

La documentación justificativa.

De acuerdo al Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal “el *documento justificativo son las disposiciones y documentos legales que determinan la obligación de hacer un pago*”,⁸⁵ en este sentido, la documentación justificativa es el medio por el cual se compromete el recurso o el presupuesto, es decir, se aparta para ser gastado o recuperado posteriormente.

La documentación justificativa más común se encuentra entre el siguiente grupo:

- ✓ Contratos
- ✓ Convenios
- ✓ Pedidos
- ✓ Modificación de pedidos
- ✓ Liberación de pedidos
- ✓ Recibos de ministración
- ✓ Congelación de recursos

⁸⁵ Artículo 44 fracción III del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal México. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 22 de agosto de 1996. p. 11.

La documentación comprobatoria.

Los documentos comprobatorios son aquellos que sirven para demostrar que se han cumplido las obligaciones contraídas con los proveedores de bienes y servicios o con contratistas.

También son documentos comprobatorios aquellos que suscriban las personas o instituciones subsidiadas, premiadas o que por cualquier otro motivo que justifique alguna erogación o que sean acreedoras de un pago o de una transferencia con cargo al presupuesto de egresos.

IV.2.1 Los comprobantes fiscales.

Un comprobante de acuerdo a las disposiciones fiscales, es el documento que se recibe al adquirir un bien, un servicio o usar temporalmente bienes inmuebles. Existen dos grandes grupos de comprobantes: los simplificados y los que cumplen con todos los requisitos fiscales o mejor conocidos como comprobantes para efectos fiscales.

1) Comprobantes simplificados

Son entregados por personas que prestan servicios o enajenan bienes con el público en general y son emitidos cuando el adquirente no solicite un comprobante con requisitos fiscales.

2) Comprobantes para efectos fiscales

Los comprobantes simplificados son emitidos por aquellas personas que prestan servicios o enajenan bienes al público en general. Cabe aclarar que estos comprobantes deberán ser expedidos por el vendedor o por la persona que presta el servicio, siempre y cuando el adquirente no solicite un comprobante con todos los requisitos fiscales, o no se esté obligado a expedir comprobantes para efectos fiscales, en este sentido, los que no están obligados a expedir este tipo de comprobantes se les conoce como régimen de pequeños contribuyentes.

Los comprobantes simplificados se dividen en cuatro modalidades:

1) Los comprobantes para efectos fiscales, siempre que en ellos no se realice la separación expresa entre el valor de la contraprestación pactada y el monto del impuesto al valor agregado, es decir, no se traslade por separado el Impuesto al Valor Agregado.

2) Los comprobantes expedidos únicamente con los siguientes requisitos:

- ✓ Impreso el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien los expida.
- ✓ Contener impreso el número de folio.
- ✓ Lugar y fecha de expedición.
- ✓ El importe total de la operación consignado en número o en letra.⁸⁶

Deben elaborarse en original y copia; esta última se entregará al cliente y el prestador de servicios conservará los originales, para posteriormente archivarlos en forma consecutiva para alguna revisión por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT).⁸⁷

3) Los comprobantes impresos por máquinas registradoras de comprobación fiscal. Es una modalidad de los comprobantes simplificados, que son los que se expiden en los establecimientos que cuentan con máquinas registradoras de comprobación fiscal.

4) Los comprobantes impresos por máquinas registradoras no fiscales.

⁸⁶ Artículo 29 A, del Código Fiscal de la Federación. México, Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 5 de enero de 2004. p. 51.

⁸⁷ El Servicio de Administración Tributaria (SAT) reemplazó a la Subsecretaría de Ingresos en las atribuciones de determinación y recaudación de las distintas contribuciones del ámbito federal el primero de julio de 1997; con la creación del SAT, se pretendió llevar a cabo de manera las labores de recaudación de contribuciones federales, de coordinación fiscal con las entidades, de representación de la Federación en controversias fiscales, de dirección de los servicios aduaneros y de la participación en la negociación de los tratados internacionales en materia fiscal y aduanera, entre otras más. El SAT es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que cuenta con autonomía de gestión para la consecución de sus labores, y autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

Los comprobantes para efectos fiscales

Este grupo lo conforman las facturas, los recibos de honorarios, de arrendamiento, de donativos, las autofacturas, las notas de cargo, las notas de crédito, las cartas porte y el voucher de servicio.⁸⁸

IV.2.2 Los requisitos fiscales de los comprobantes.

En la expedición de los comprobantes, los proveedores o prestadores de servicios deben expedir comprobantes señalando en estos los requisitos que se establezcan en el Código Fiscal de la Federación (CFF) y su reglamento. Cuando el comprobante ampare actos o actividades gravados con el impuesto al valor agregado (IVA) deberán contener lo siguiente:

- ✓ **Pago de una sola exhibición.** Cuando se pague en una sola exhibición, en el comprobante se deberá indicar en forma expresa, además, deberá señalarse por separado el importe total de la operación y el monto del impuesto al valor agregado que se traslada.
- ✓ **Pago en parcialidades (primera parcialidad).** Cuando se pague parcialidades (y el comprobante se expida por el total de la operación), en el mismo se deberá indicar expresamente, además, el importe de la parcialidad que se cubre en ese momento y el monto equivalente al impuesto al valor agregado que se traslada sobre dicha parcialidad.
- ✓ **Pago en parcialidades (parcialidades posteriores).** Tratándose de segunda y posteriores parcialidades, los contribuyentes deberán expedir comprobantes por cada una de estas parcialidades, el cual deberá contener los siguientes requisitos:
 1. Impresión del nombre denominación o razón social, domicilio fiscal y clave en el registro federal de contribuyentes de quien lo expida.
 2. Impresión del número de folio.
 3. Lugar y fecha de expedición.
 4. Clave del registro federal de contribuyentes de la persona a favor de quien se expida.

⁸⁸ Regla 2.4.6 Resolución Miscelánea Fiscal 2004 incisos a y b. México. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. p. 27.

También, se deberá anotar en el comprobante, el importe de la parcialidad que se cubre, la forma en que se realizó el pago de la parcialidad, los montos del impuesto trasladado y retenido, si es el caso, el número y fecha del documento que se hubiera expedido amparando el acta o actividad de que se trate.

Los requisitos que debe reunir una factura son:

- ✓ El nombre impreso, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien expida estos comprobantes. Si se tiene más de un local o establecimiento, se deberá señalar el domicilio del local o establecimiento en el que se expidan.
- ✓ Contener impreso el número de folio.
- ✓ Lugar y fecha de expedición.
- ✓ Clave del Registro Federal de Contribuyentes de la persona a favor de quien se expidan.
- ✓ Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen.
- ✓ Valor unitario consignado en número e importe total consignado en número o en letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deban trasladarse, en su caso.
- ✓ Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.
- ✓ Fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado.
- ✓ Vigencia del comprobante.⁸⁹

Asimismo también deberán contener:

- ✓ La Cédula de Identificación Fiscal, que en el caso de las personas físicas deberá contener la CURP, a menos que en la cédula se haya obtenido a través del trámite de reexpedición de cédula de identificación fiscal.
- ✓ La leyenda: "La reproducción no autorizada de este comprobante constituye un delito en los términos de las disposiciones fiscales".
- ✓ El Registro Federal de Contribuyentes, nombre, domicilio, y en su caso el número telefónico del impresor, y la fecha en que se incluyó la autorización en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.
- ✓ La fecha de impresión.
- ✓ La leyenda: "Número de aprobación del Sistema de Control de Impresores Autorizados", y el número generado por el sistema.⁹⁰

⁸⁹ Artículo 29^a del Código Fiscal de la Federación. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2004. p. 52.

⁹⁰ Regla 2.4.7. de la Resolución Miscelánea Fiscal 2004 incisos a y b. México, Diario Oficial de la Federación Secretaría de Hacienda y Crédito Público. p. 28.

La vigencia de los comprobantes se deberá señalar en estos; también, se podrá optar por considerar como fecha de impresión únicamente el mes y año (sin incluir el día), tomando en cuenta que el plazo de vigencia se calculará a partir del primer día del mes en que se imprima en el comprobante.

En el caso de personas físicas que tributen conforme al Régimen de Actividades Empresariales y Profesionales, o al Régimen Intermedio, además deberán imprimir la leyenda “Efectos fiscales al pago”.⁹¹

Los comprobantes impresos por máquinas registradoras de comprobación fiscal

Los requisitos de este tipo de comprobante son los siguientes:

- ✓ Nombre, denominación o razón social y clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien los expida.
- ✓ Valor total de los actos o actividades realizadas y número consecutivo del comprobante.
- ✓ Número de registro de la máquina, logotipo fiscal y fecha de expedición.

IV.3 Los requisitos internos a los documentos en la Secretaría de Educación Pública.

En la SEP, el ejercicio y el control del presupuesto es un instrumento muy utilizado, el cual debe estar vinculado a los principios de las políticas públicas del gasto federal; la actividad presupuestaria del sector educativo debe ser integrada y ordenada de manera clara y sencilla las disposiciones y lineamientos que en ésta materia emiten las dependencias globalizadoras-reguladoras del gasto⁹².

⁹¹ Artículo 133 fracciones III de la Ley de Impuesto sobre la Renta, México, Agenda Fiscal 2002. p. 27

⁹² La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en su carácter de dependencias globalizadoras, son las encargadas de reforzar los mecanismos de control persiguiendo con esto, evitar las deficiencias en el flujo de información entre éstas y las dependencias y entidades. El ámbito en que las dependencias globalizadoras efectúan las actividades referidas a aspectos generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales.

IV.3.1 Los requisitos internos en la SEP.

Están indicados en los lineamientos para el ejercicio y control del presupuesto autorizado, este documento tiene el propósito de otorgar a las Unidades Administrativas ejecutoras del gasto, un marco normativo que regule de manera ágil, flexible y transparente el ejercicio y control presupuestal, para que su aplicación coadyuve al logro de las metas y objetivos.

Los lineamientos contemplan aspectos normativos desagregados de la ley suprema y leyes de carácter presupuestal y fiscal, éstos se fortalecen por las aportaciones realizadas de las áreas internas de recursos financieros, humanos y materiales, así como, por las áreas de asuntos jurídicos y de planeación y de programación del gasto.

En este contexto, los lineamientos internos que rigen el gasto público tienen el propósito de normar el ejercicio y control del presupuesto autorizado de las unidades responsables, incluyendo los órganos desconcentrados.

Asimismo, las unidades responsables en el ejercicio de sus presupuestos autorizados deben contemplar lo que se indica en dichos lineamientos y efectuar sus erogaciones de acuerdo con las disposiciones de racionalidad, de austeridad y de disciplina presupuestaria.

Como principio, la DGAP y RF estableció un registro único de firmas elaborado, acorde al reglamento interior de la SEP, que tiene la facultad de suscribir o autorizar la documentación justificativa y comprobatoria del gasto a los servidores públicos designados para este fin.

Con el fin de mantener actualizado el registro, se responsabilizó a los titulares de las UR's para que envíen a la DGAP y RF los cambios que se presenten, con motivo del nombramiento de nuevos funcionarios facultados para firmar la documentación justificativa y comprobatoria.

Los datos necesarios que deben contener son:

- ✓ Clave y denominación de la UR
- ✓ Domicilio de la UR
- ✓ Nombre, cargo y firma autógrafa del servidor público facultado
- ✓ El fundamento normativo que faculta al servidor público para suscribir o autorizar documentación justificativa y comprobatoria.⁹³

Otro de los requisitos internos para la aceptación de la documentación, es que en algunos conceptos de gastos que a continuación se enlistan, se requiere que el titular de la UR exclusivamente sea el único para firmar algunas erogaciones, exceptuando de esta acción a las oficinas federales de apoyo de la SEP, a los Subsecretarios y al Oficial Mayor, en este caso serán los acreditados en el registro de firmas.

- a)** Servicios de Asesoría, Consultoría, Informáticos, Estudios e Investigaciones;
- b)** Servicios de Comunicación Social y Publicidad;
- c)** Gastos de Ceremonial de los Titulares de las Dependencias y Entidades;
- d)** Gastos de Orden Social;
- e)** Congresos y Convenciones;
- f)** Exposiciones;
- g)** Pasajes Internacionales para Servidores Públicos en el Desempeño de Comisiones y Funciones Oficiales;
- h)** Viáticos en el Extranjero para Servidores Públicos en el Desempeño de Comisiones y Funciones Oficiales;
- i)** Subsidios;
- j)** Subsidios a las Entidades Federativas y Municipios;
- k)** Transferencias para Apoyo de Programas;
- l)** Gastos Relacionados con Actividades Culturales, Deportivas y de Ayuda Extraordinaria;
- m)** Gastos por Servicios de Traslado de Personas.

Los conceptos que se señalan, se enuncian en el acuerdo en el que se establecen las disposiciones de productividad, ahorro, transparencia y desregulación

⁹³ El fundamento a que se refiere esta indicado en el manual de organización de cada Unidad Administrativa y que para el ejercicio de sus funciones o atribuciones le confiere de este poder.

presupuestaria en la Administración Pública Federal para los ejercicios fiscales del año 2000 al 2005.

IV.3.2 Los requisitos específicos.

Ante la DGAP y RF se presentan los documentos justificativos y comprobatorios para trámite de pago, y que para ser aceptados deben:

Ser presentados en original, con excepción a los que correspondan a pago de derechos por concepto de tenencia, de refrendo, de verificación, de la revista de camionetas de carga y los que por su naturaleza deban ser presentados en fotocopia en estos casos debe corresponder a los documentos que se refieran al pago de derechos vehiculares deberán contar, con la validación de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios (DGRMS).

Asimismo, estar firmados por el titular de la UR o el servidor público facultado para autorizar documentos justificativos y comprobatorios, por lo que deberán contener la firma autógrafa; las adquisiciones de bienes deberán contener el alta en el almacén y la firma de recibido del servidor público de dicho almacén, y carecer de tachaduras, borraduras, enmendaduras o mutilaciones para su aceptación.

Finalmente, la DGAP y RF emite fechas de los cierres presupuestales trimestrales y el anual internamente, para estar en posibilidad de entregar los recursos no ejercidos al término del ejercicio fiscal.

IV.4 La fiscalización en el ejercicio del presupuesto en la SEP.

En el entorno de un sistema moderno, se ven inmersas diferentes ideas en las que conlleva a dar mejores soluciones, buscando planear y, en este caso en particular, es importante destacar que para llevar a cabo un control de los gastos es

indispensable la formulación del presupuesto, iniciando con el procedimiento de programación presupuestaria.

En la programación presupuestaria se encuentran las metas inmediatas y define su contenido por medio de programas de trabajo, en que las unidades responsables deben formular; el sistema de programación debe contar con un procedimiento o mecanismo adecuado a las necesidades que supone la producción sistemática y periódica de programas de trabajo.

Al inicio de cada ejercicio presupuestal se otorga un importe consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, se otorga un monto inicial anual; este monto es asignado a cada una de las Unidades Administrativas de la SEP, de acuerdo a su función y dividido en claves presupuestales; las Unidades Responsables no las mantienen en una cuenta, sino que la DGAP y RF es la que administra el presupuesto, por lo que a petición de la DGAP y RF se solicita a la SHCP la cual lo deposita en diferentes líneas de crédito en algunos casos; lo referente al pago, la Tesorería de la Federación (TESOFE) a solicitud de la SEP a través de las CLC, solicita la transferencia de recursos financieros.

Cuando se solicita el presupuesto, éste debe estar dividido en claves presupuestales de cada estructura programática.⁹⁴ Es importante mencionar que el presupuesto que se autoriza se debe calendarizar, es decir, se debe especificar la cantidad mensual que se requiere en cada clave para los gastos de operación.

Una vez iniciado el ejercicio del presupuesto, la DGAP y RF hace los movimientos necesarios para que cada unidad administrativa cumpla con sus objetivos, entre los que destacan el cálculo del pago a sus trabajadores, la compra de material y equipo para desarrollar sus actividades, compromisos con proveedores, contratos de personal y de servicios, etc.

⁹⁴ La Estructura Programática, es un instrumento que pretende concretizar el concepto de transparencia en el presupuesto público y con ello también hacer posible la rendición de cuentas, en el diseño de ésta se deben considerar algunos aspectos de la clasificación sectorial del gasto de la década de los noventa para mostrar las funciones del sector público en la formulación e integración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con la clave de la estructura programática, se pretende tener un registro detallado de los gastos que se realizan. Así por ejemplo, sabemos que el presupuesto para la nómina se encuentra en el capítulo 1000 (en la clave se representa con 1).

Mediante un catálogo, la SHCP informa a qué línea de crédito radica el importe de las diferentes claves presupuestales, para que cuando las unidades administrativas⁹⁵ de la SEP ejerzan o gasten dicho presupuesto mediante la DGAP y RF, la TESOFE lo deposite en las cuentas bancarias que los beneficiarios del pago designen.

La correcta manipulación del dinero, depende en gran medida del minucioso control que se lleve de cada movimiento realizado. No se debe, gastar más dinero del que se tiene, porque en términos contables, se estaría trabajando con “números rojos”.

El presupuesto disponible es el resultado de lo que se tiene menos lo que se gasta, por lo que cada vez que se quiere hacer un compromiso como pedido, contrato o convenio, es necesario verificar que haya recursos para poder pagar dicho compromiso.

Los gastos efectuados se tendrán que identificar de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto, el cual es de observancia obligatoria en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éste se divide en capítulos, conceptos y partidas; asimismo, las Dependencias deberán llevar a cabo *“la integración de sus proyectos de presupuesto de egresos y los registros de las afectaciones de los presupuestos aprobados”*,⁹⁶ con el propósito de coadyuvar a la congruencia y homogeneidad de la información presupuestaria.

⁹⁵ Se debe hacer la aclaración que la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros funge como órgano fiscalizador del ejercicio presupuestal, por lo tanto, ésta última ejerce su propio presupuesto y lleva el control del presupuesto de las otras unidades administrativas como de sí misma, en este sentido se tiene que la Dirección de Fiscalización revisa el gasto de la misma Dirección General de la que depende estructuralmente.

⁹⁶ Lo establece los artículos 2 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 16 fracciones V y VIII y artículo 49 fracción II del Reglamento de la LPCGPF. La LPCGPF es sustituida por la

IV.4.1 El Clasificador por Objeto del Gasto.

La fiscalización se apoya en gran medida en el Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal, dicho clasificador es el documento que ordena e identifica los recursos que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Clasificador se presenta de la siguiente manera:

Clasificador por Objeto del Gasto	
Capítulo de gasto	Es el mayor nivel de agregación del Clasificador, sirve para el análisis retrospectivo y prospectivo de la planeación, identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por el Gobierno Federal, para la consecución de sus objetivos y metas
Concepto de gasto	Es el nivel de agregación intermedio que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios, producto de la desagregación de cada capítulo de gasto
Partida de gasto	Es el nivel de agregación más específico del Clasificador que describe los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados. A este nivel de agregación se registra el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación
Capítulos de gasto	1000 Servicios Personales, 2000 Materiales y Suministros 3000 Servicios Generales 4000 Subsidios y Transferencias 5000 Bienes Muebles e Inmuebles 6000 Obras Publicas 7000 Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras 8000 Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales, Aportaciones y Gasto Reasignado 9000 Deuda Publica, Pasivo Circulante y otros

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría y los artículos que hablan sobre la integración de los anteproyectos, se localizan en el capítulo 1 “De la programación, presupuestación y aprobación”. p. 13.

Como referencia los capítulos 1000, 2000 y 3000 referentes a los servicios personales, los materiales, los suministros, y los servicios generales, son los de gastos de operación, se utilizan para el funcionamiento permanente y regular de las dependencias y entidades de la administración pública y se consideran como gasto de capital o de inversión, cuando se usan para ampliar la capacidad instalada de operación administrativa y productiva de las mismas. En este sentido, estos capítulos tienen una doble naturaleza según el destino de su aplicación, aunque en el mayor de los casos se encuentra en el del gasto corriente.

Se pueden distinguir otros conceptos, en el que por la naturaleza del gasto se identifica como de capital, estos son los de bienes muebles e inmuebles (capítulo 5000), obras públicas (capítulo 6000) e inversiones financieras, provisiones económicas, ayudas, otras erogaciones, y pensiones, jubilaciones y otras (capítulo 7000).

Por lo que respecta a los capítulos 4000 “subsidios y transferencias” y 9000 “deuda pública, pasivo circulante y otros” en el ejercicio de sus partidas se encuentra el gasto corriente y el de capital, los cuales por sí mismos pueden identificarse por medio de sus conceptos.

Las transferencias y los subsidios se estiman como gasto corriente y de capital, al abarcar todo tipo de gasto.

El capítulo de deuda pública se le considera gasto de capital a la amortización, gasto corriente a los intereses, a las comisiones y a los gastos de la deuda. Por otra parte, los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores⁹⁷ (ADEFAS), pueden ser de gasto corriente y de gasto de capital.

⁹⁷ Las ADEFAS (adeudos de ejercicios fiscales anteriores), es el conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias que no fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente, es decir son los compromisos que adquiere el Gobierno Federal en un ejercicio fiscal, que se encuentran devengados al 31 de diciembre del mismo ejercicio, para ser liquidados durante el año inmediato en un periodo determinado por la SHCP, que por lo regular se dispone que sea el último día del mes de febrero.

Respecto al capítulo 8000 “participaciones de ingresos, aportaciones federales aportaciones y gasto reasignado,” su contenido no denota la naturaleza económica del gasto, ya que su carácter de imprevisible o contingente, no permite anticipadamente asignarle un objeto de gasto específico, por lo tanto dicha naturaleza se conoce hasta el momento en que se deban realizar las dispersiones presupuestales a las entidades dependiendo de los convenios celebrados.

Ahora bien, siguiendo el mismo esquema, los capítulos se subdividen en conceptos y éstos en partidas específicas. La integración de los capítulos en conceptos se utiliza, como un ejemplo, en el capítulo 2000.

2000 Materiales y suministros
2100 materiales y útiles de administración y de enseñanza
2200 productos alimenticios
2300 Herramientas, refacciones y accesorios
2400 Materiales y artículos de construcción
2500 Materias primas de producción, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio
2600 Combustibles, lubricantes y aditivos
2700 Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos
2800 Materiales suministros y prendas de protección para seguridad pública y nacional.
2900 Mercancías diversas

Los objetivos que se propone cumplir con la clasificación por objeto del gasto son los de:

Planeación, ya que esta permite medir los grandes agregados del gasto público, a través de los capítulos respectivos, con el fin de facilitar la instrumentación de las decisiones de política económica y, en particular, de la fiscal.

Los de programación, estos identifican de manera homogénea y clara, por medio de los conceptos de gasto, los diversos insumos y los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para alcanzar los objetivos y las metas establecidas en los programas.

En la presupuestación, se identifican con claridad, con precisión y con detalle las partidas, los bienes y servicios que un gobierno adquiere, así como, facilita la cuantificación financiera y contable de los recursos utilizados; a su vez, que sirva de base para las etapas de control y evaluación que requieran las áreas involucradas; de forma más específica se pretende que contribuya a establecer una mayor claridad y homogeneidad en el ejercicio del gasto, proporcionando mayor agilidad en su aplicación, dotar al sistema de información, y de mejores a mayores elementos para el análisis presupuestario, financiero y económico.

En la clasificación por objeto del gasto se satisfacen algunos requerimientos básicos, como es el análisis económico, el que a través de proporcionar algunos elementos que encaminen al análisis del gasto público de acuerdo a su naturaleza, así como, los efectos económicos de las actividades de un gobierno y la incidencia del gasto gubernamental sobre los agregados macroeconómicos,⁹⁸ tales como la renta nacional, el empleo, la formación bruta de capital y la distribución del ingreso.

En cuanto a la satisfacción básica de orden jurídico, es en el que se establece la coherencia con las normas jurídicas que administran el procedimiento presupuestario, admitiendo la correcta interpretación y aplicación de éstas en función de la claridad de su contenido capitular, conceptual y de partidas específicas, asimismo, se establece una adecuada vinculación con otras clasificaciones presupuestarias, a través de la información que proporciona.

Por lo que respecta a la administración presupuestaria, se proporciona a través del ordenamiento coherente de capítulos, de conceptos y de partidas, facilitando la identificación, la combinación y la cuantificación de los insumos y de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la programación, la formulación,

⁹⁸ El Sistema de Cuentas Nacionales en México (SCNM) representa el principal instrumento estadístico mediante el cual la nación registra sistemáticamente los principales hechos económicos, como son: la producción, el consumo, el ahorro, la formación bruta de capital, las relaciones con el exterior y la correlación que existe entre los distintos agentes económicos: las empresas, los hogares, el gobierno y el resto del mundo. El SCNM, genera los indicadores macroeconómicos oficiales del país, a partir de las estadísticas básicas como son: los censos, las encuestas, los registros administrativos y estudios especiales.

la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Otra de las necesidades básicas de la clasificación por objeto del gasto, se encuentra en la contabilidad gubernamental, la información obtenida debe presentarse de forma clara y precisa para efectuar los análisis de la contabilidad gubernamental y llevar a cabo la formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; y de las cuentas nacionales que identifica las transacciones entre las dependencias y entidades de la administración pública; y de éstas, con los sectores privado y social, con base al ordenamiento existente en los registros contables de cada dependencia y entidad.

En la fiscalización presupuestaria, se presenta mediante la flexibilidad y la claridad en el registro detallado de las operaciones presupuestarias, contribuyendo a la realización del análisis fiscal, con el fin de determinar las responsabilidades en la administración y en la aplicación de los gastos públicos.

IV.4.2 La fiscalización y su importancia en la SEP.

La importancia de la fiscalización, radica principalmente en el control que se deba ejercer en el ejercicio del presupuesto asignado a las Unidades Administrativas, éstas le han dado una gran importancia, han creado departamentos que se dedican exclusivamente a fiscalizar la documentación que deba ser enviada a la DGAP y RF, dándole un peso significativo a la revisión de documentos con el fin de que no se encuentre con problemas de procedencia y sea aprobada en su recuperación presupuestal.

Los problemas de procedencia que se refieren, se basan esencialmente a que algunas veces se requieren de algunos soportes documentales, así como el debido cumplimiento a la normalidad interna y de los requisitos fiscales en vigor sean los que se solicitan, para completar el trámite de autorización y pago.

Las UR's presentaban intensos problemas en el manejo de sus presupuestos, se realizaban conciliaciones del gasto efectuado con la DGAP y RF, en las que se arrojaban innumerables diferencias; y con el propósito de disminuir el número de conciliaciones debido al flujo de información y la revisión de documentos, se crea un programa informático llamado SIRF (Sistema de Recursos Financieros), como una prueba de sistematizar los controles del gasto. El sistema sirvió de momento hacia el interior de la DGAP y RF, solo que era muy limitada su función, pues, al ingreso de la documentación para el trámite de pago, se realizaban los contra-recibos a máquina y se capturaban en el SIRF la información para elaborar las cuentas por liquidar certificadas; posteriormente se enviaba a la Subdirección de Tesorería de la DGAP y RF para la expedición de los cheques ó el depósito a las cuentas bancarias de los beneficiarios.

Una vez realizado los depósitos, la información de los movimientos presupuestales se envían a la Secretaría de Hacienda, con carácter informativo solamente notificando el ejercicio del presupuesto, y realizar los movimientos al presupuesto autorizado, con el fin de que los importes se ajusten a las disposiciones fiscales y presupuestales establecidas en el PEF.⁹⁹

La información que se manipulaba a los bancos, son los depósitos en sumas de dinero que se realizaban para los beneficiarios, es decir, los pagos que se generan y que son objetos de depósitos en banco, es porque la Unidad Administrativa

⁹⁹ El Decreto del PEF de 2004 señala en el artículo 15 que “*Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y entidades, deberán sujetarse a los montos autorizados en este Presupuesto para sus respectivos programas, salvo que se autoricen adecuaciones presupuestarias en los términos del artículo 16 de este Decreto y las demás disposiciones aplicables. Asimismo, los recursos económicos que recauden u obtengan por cualquier concepto sólo podrán ejercerlos conforme a sus presupuestos autorizados y, en su caso, a través de ampliaciones a sus respectivos presupuestos conforme a lo establecido en los artículos 23 y 24 de este Decreto. Todos los recursos económicos que recauden u obtengan por cualquier concepto las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, deberán ser concentrados en la Tesorería de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables*”. Presupuesto de Egresos de la Federación, México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2004. p.16.

requirió de él ya sea para la recuperación del fondo rotatorio o para el pago directo a sus proveedores o prestadores de servicio.

La característica principal en este sistema, es que era operado por el área de contabilidad exclusivamente.

La DGAP y RF no contaba con las condiciones que se requieren para llevar a cabo una fiscalización eficiente; se realizó un exhaustivo análisis del incremento de documentos resultando que no se había ejercido de acuerdo al presupuesto programado y al calendario establecido, esta situación hizo que la documentación se fuera rezagando y con el cierre del ejercicio presupuestal llegando a la fecha límite para recibir documentos.

El incremento de la documentación propició un alto grado de observaciones y por consecuencia un incremento en el número de rechazos a las UR's, la mayor incidencia de las devoluciones se debe a la falta de firmas por parte del servidor público facultado, a la mala clasificación presupuestal, a la falta de algún requisito fiscal o normativo, y finalmente a la inconsistencia de la documentación recibida.

Debido al cambio que se presentaba se tenían que generar nuevas estrategias para poder atender y fiscalizar la documentación, esta no era una tarea fácil de determinar, una de las propuestas fue la de modificar el Clasificador por Objeto del Gasto, creando dos nuevas partidas la 2108 "Materiales y Suministros para Planteles Educativos" y la 3112 "Servicios Generales para Planteles Educativos", esta medida sólo contemplaba a los planteles de educación media superior y superior en las Entidades federativas, su operación es de la siguiente manera:

La partida 2108 agrupa todas las partidas presupuestales del capítulo 2000 "materiales y suministros", en este sentido, los planteles podrían gastar en materiales y suministros, sin la necesidad de identificarlos para su comprobación y recuperación financiera, no así de manera presupuestal, es decir, se tienen que

identificar hacia el interior del plantel y de la Unidad Administrativa centralizada que funge como coordinadora del plantel y que es la responsable directa del ejercicio del presupuesto y del gasto de éstos, identificando el gasto por partida presupuestal.

De la misma forma la partida 3112, se contempla la contratación de los servicios, que para la comprobación se debía de realizar de la misma forma que en los suministros.

Por lo que respecta a las erogaciones que se efectúan para el funcionamiento del plantel, los administradores llevarán a cabo la identificación por partida de acuerdo al clasificador por objeto del gasto, con el objeto de realizar los informes financieros y la preparación del calendario presupuestal del año corriente, y de este ejercicio se cuenta con un antecedente para el anteproyecto del presupuesto del año siguiente.

Los planteles que se encuentran en las entidades federativas, al enviar la documentación no llevaban un control de ésta, generándose grandes inconsistencias, pues al afectar el presupuesto y al realizar la confrontación de lo ejercido, arrojaba diferencias, éstas se podían percibir ya que las UR's que en su adscripción tienen planteles, no sabían que era lo que se les depositaba en sus cuentas bancarias; otro problema a que se enfrentaban era el desconocimiento de las normas y leyes de carácter fiscal que deban cumplirse con el esquema federal.

No obstante, las UR's a pesar de presentar estos problemas hacían lo posible para enfrentar estos problemas y como éste era de tipo financiero, procedieron a hacer uso de los "ingresos propios"¹⁰⁰, en este sentido, se tiene que al no poder realizar la recuperación financiera de sus documentos los medios que utilizaron fueron los recursos que por ingresos de sus diversas actividades perciben.

¹⁰⁰ Estos ingresos dentro de la Secretaría de Educación Pública son generalmente se presentan en las instituciones de educación superior percibe por los servicios que presta, por donativos de particulares, por cuotas de inscripción y de exámenes, por organización de actos académicos o por explotación de su patrimonio.

Estos tipos de gastos no son fiscalizables toda vez que lo que ingresa a la DGAP y RF son los recursos federales que se otorgan a las UR's, Órganos y Organismos.

Entre las principales unidades que se atienden a nivel nacional se encuentran:

- ✓ Las 31 Entidades federativas (por los beneficios en la gestión de las representaciones de la SEP en cada uno de ellos)
- ✓ 1,092 Institutos Tecnológicos de Educación Superior
- ✓ 872 Colegios de Bachilleres Tecnológicos
- ✓ 188 Preparatorias Federales
- ✓ 166 Institutos de Capacitación para el Trabajo
- ✓ 438 Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos

En este contexto, se han dejado de fiscalizar a 2,756 planteles federales que se ubican en los en los Estados, para la Dirección de Fiscalización fue un alivio, en cuanto al número de documentos que se dejó de revisar, pero ahora el problema se traslado a las UR's, ya que por sus funciones y atribuciones deben administrarlos, visto de esta forma, lejos de solucionar el problema, éste se traslado y se quedará para que la auditoría externa (la ASF) lo fiscalice.

IV.4.3 El impacto del ejercicio del presupuesto federal

Algunos de los beneficios en cuanto al procedimiento de la fiscalización, es que en el financiamiento se radican los recursos a los planteles y la revisión se basa única y exclusivamente en la revisión y aprobación de los formatos solicitud recibo de ministración, ésta se efectúa de forma ágil y rápida, con esta rapidez se gana que el plantel cuente de manera casi inmediata los recursos para su desempeño y no se vea entorpecida su actividad por retraso en la autorización.

Las motivos que se manejaron para trasladar la actividad de la fiscalización a la propia área de administración de las UR's, tuvo el objeto de allegarse los recursos federales de forma casi inmediata, sin que se evaluaran las consecuencias que en antecedente se tenían, el grado de devolución y de observaciones por incumplimiento de las leyes y normas en materia fiscal fueron bastantes, al

esquematzarse la comprobación de los planteles federales se puso en énfasis la importancia de la fiscalización en la SEP, al determinar que los planteles en los estados no estaban preparados para que el área central de fiscalización revisara y sometiera a su procedimiento los documentos que emiten en las entidades federativas.

La fiscalización que se efectúa en la DGAP y RF, es de carácter preventivo, lo que proporciona una seguridad a las UR's de que el trabajo de fiscalización se esta llevando a cabo con una menor probabilidad de equivocarse, esto puede redundar en los ahorros que se generen, pero su importancia se traduce a la capacidad de invertir en lo indispensable y en lo que sus atribuciones se enmarca, en este sentido, la UR's mantienen un vínculo a desarrollar sus tareas encaminadas a satisfacer los servicios por los cuales fueron creadas, otra importancia, es evitar ser objeto de observaciones por parte del Órgano Interno de Control y de la Auditoria Superior de Fiscalización, las cuales tienen carácter de auditorias internas y externas respectivamente.

Respecto al control interno que se efectúa en la SEP, es el procedimiento integral que tiende a adaptarse constantemente a los cambios que se enfrentan en el interior de la organización, es decir, no es un hecho o circunstancia, sino una serie de acciones que están relacionadas con las actividades de la dependencia.

El control que se ejerce constituye un aseguramiento para el cumplimiento normativo y se ejerce mediante la verificación del cumplimiento de las normas que regulan el ejercicio del gasto público y que encuentran su respaldo en la documentación que se genera.

Los sistemas de control interno previo en la SEP, han caído en una operación excesiva, y se ha detectado que puede afectar negativamente en otras operaciones. Por ejemplo, los analistas en fiscalización pueden tratar de evadir los procedimientos; las operaciones ineficientes pueden causar retrasos, el exceso de

procedimientos puede inmovilizar la creatividad de éstos ó la capacidad de solucionar problemas y de esta manera, perjudicar la calidad de los servicios que se prestan a los beneficiarios.

El cambio considerado más importante para reforzar las tareas de fiscalización es la apertura y puesta en marcha de la UR NET¹⁰¹ (**Unidad Responsable. NET**) en la que la Unidades Responsables de ejercer su presupuesto, deben registrar todos los movimientos presupuestales que se disponen en el ejercicio diario de sus presupuestos, de esta manera se lleva un mejor control de las operaciones hacia el interior de cada Unidad, ya que al registrarlas la Dirección de Fiscalización capta esta información, y a su vez, se puede presuponer la existencia de documentación que se dispone para su envío para su procedimiento de fiscalización.

IV.4.4 Réplica a los procedimientos de fiscalización

En cuanto a los beneficios que se han dado en las puestas en marcha de los diferentes sistemas que se han implantado en la DGAP y RF, bajo el supuesto de aplicar eficientemente la fiscalización, se notan errores, pero aún así lejos de resaltar las fallas se propondrán algunos aspectos a reforzar.

En cuanto al registro de firmas que se lleva en la DGAP y RF, se debe introducir la firma digital; básicamente la firma es un conjunto de datos asociados a un mensaje que permite asegurar la identidad del firmante y la integridad del mensaje, en donde aparentemente éstos se consiguen con los criterios de autenticidad e integridad, aunque éstos no son suficientes si se pretende equiparar a la firma manuscrita, que además tiene las propiedades de:

¹⁰¹ El tipo de dominio en Internet denominado **.net** es utilizado para definir redes de ordenadores. Es un tipo de dominio muy frecuente en Internet y, dado que este tipo de dominio no tiene restricciones de registro, es una práctica muy habitual utilizar este tipo de dominio cuando ya existe alguna otra empresa que ha registrado el dominio deseado bajo el tipo de dominio deseado.

- ✓ Es sencilla y fácil de producir
- ✓ Puede ser fácil de reconocer tanto por el propietario como por otros
- ✓ La mayoría de las veces es imposible de rechazar por el propietario

La firma manuscrita, aunque tiene las propiedades descritas, muchas veces es difícil de conseguir, en el entendido que los directores generales o los funcionarios que están acreditados para autorizar la documentación, y que por sus funciones se encuentran fuera del país o de la UR, lo que provoca retraso en el ejercicio y comprobación del gasto.

Los criterios con los que se diseña un sistema informático es el de la seguridad; uno de los aspectos más importantes que se deben tomar en cuenta, con la introducción de la firma electrónica es la confidencialidad o secreto, aunque existen otros criterios fundamentales como son:

- ✓ confidencialidad: la información sólo está disponible para usuarios autorizados
- ✓ integridad: permite asegurar que no se ha falseado la información
- ✓ accesibilidad: permite asegurar quién puede acceder a la información
- ✓ autenticidad: permite asegurar el origen y el destino de la información
- ✓ no rechazo: permite asegurar que una entidad que envía o recibe no puede negar ante terceros su envío o recepción.

Estos criterios suelen aparecer de forma combinada. Actualmente, los sistemas informáticos están modificando los medios tradicionales de comunicaciones sustituyéndolas o complementándolos con medios electrónicos.

En cuanto al control interno que se establece para la Dirección de Fiscalización, a esta se le debe proponer como una instancia determinante y no de carácter preventivo, hasta la fecha esta funcionando correctamente, no obstante, ésta función la hace débil, porque al prevenir se les da la opción a las UR's de solventar las observaciones y de esta estar en posibilidad de tramitarla, esto pasa cuando es el

mejor de los casos, dado que el control interno provee los mecanismos necesarios para ayudar a comprender el riesgo en el contexto de los objetivos de la dependencia, para la aplicación de estos objetivos es necesario que los encargados de las áreas deban implementar actividades de control, realizar su seguimiento y evaluarlas.

El objeto de implantar estas actividades requiere de mucha iniciativa por parte de los encargados de las áreas, una comunicación intensiva entre los mandos medios y superiores con el personal. Esto quiere decir que los mandos medios y superiores¹⁰² es un elemento importante del control interno. Pero de cualquier forma, todo el personal en la organización juega un papel importante en llevarlo a cabo.

Otro aspecto que resulta importante mencionar es de la inducción de la informática como apoyo en la fiscalización.

La informática ha revolucionado en todos sus aspectos, ha venido a darle un empuje muy importante para el desempeño de las actividades, tal es el caso de la URNET que se destaca como uno de los principales sistemas de administración del presupuesto en la SEP, en el que como se mencionó anteriormente se le han realizado mejoras y se ha dotado de algunos módulos, uno de éstos fue el de

¹⁰² En las dependencias de la Administración Pública Federal, la jerarquización en cuanto a los puestos, se encuentran de la siguiente forma, primeramente el personal operativo o bien llamados analistas, posteriormente, los coordinadores de analistas; por lo que se refiere a los mandos medios son los jefes de departamento, los subdirectores y los directores; por último los mandos superiores se conforman por los coordinadores sectoriales o directores generales adjuntos, los directores generales, los oficiales mayores, los subsecretarios y los Secretarios. Estas separaciones se obedecen a que en el artículo 4 del Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, considera de acuerdo a las remuneraciones de los servidores públicos, para los grupos de personal de base o confianza:

a) Operativo: que comprende al personal que realiza labores de apoyo técnicas o administrativas;

c) Mando, que comprende a los servidores públicos de confianza de los grupos jerárquicos del P al G del Anexo 13 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, u homólogos a dichos grupos.

Los grupos se comprenden como sigue: en la letra G Secretario de Estado o Titular de Entidad, en la H Subsecretario de Estado o Titular de Entidad, le corresponde a la I Oficial Mayor o Titular de Entidad, a la J Jefe de Unidad o Titular de Entidad, por lo que respecta a la K Director General, Coordinador General o Titular de Entidad, para la L Director General Adjunto o Titular de Entidad, a la M Director de Área, para la N Subdirector de Área, la última en el grupo jerárquico es la O Jefe de Departamento y P enlace, a estos se les considera como encargados de algunos grupos que conforman en un departamento.

viáticos, (del que ya se detallo su funcionamiento), y aunque ha servido la implementación de este sistema se tienen que evidenciar algunas fallas, principalmente porque a pesar de que se cree que los recursos informáticos no fallan, si se pueden enfrentar a los virus informáticos, y al ser alcanzados por éstos se corre el riesgo de perder información en secciones o en su totalidad.

Otra de las deficiencias, es retroalimentar de información errónea al sistema, por lo que la consecuencia es operar con errores en la base informática, los sistemas requieren mantenimiento frecuentemente, en este sentido, se refiere que se debe capturar la información constantemente sin dejar rezagos de tiempo en esta actividad, así como, revisar constantemente que la información captada sea la correcta, ya que al introducir el sistema UR Net, tienen el acceso por medio del Internet a la página muchas personas que están vinculadas de cierta forma en los procedimientos de la DGAP y RF, se requiere dotar de información fidedigna y confiable y sobre todo la actualizada.

En cuanto a los viáticos, se explicó brevemente su procedimiento, en éste se detectan varias inconsistencias, de las cuales se observará el otorgamiento de los anticipos por la realización de estos, los anticipos se basan en prever el recurso financiero para desempeñar única y exclusivamente una comisión de trabajo, no obstante, las UR's lo han tomado como medio de financiamiento, es decir, cuando se acerca el fin del ejercicio fiscal y se tiene que reintegrar el fondo rotatorio, el medio para allegarse de fondos, se recurre a la elaboración de los viáticos anticipados.

Es recurrente que al aproximarse el fin del ejercicio presupuestal se pone en marcha esta práctica y se incrementan las solicitudes para el ejercicio del viático anticipado, existe la normatividad interna la cual indica que *“El pago de viáticos podrá anticiparse, como máximo, hasta por el importe que el servidor público vaya a devengar en un período de 30 días, tratándose de viáticos nacionales. En el supuesto de que la comisión conferida se cancele, el monto anticipado por*

*concepto de viáticos deberá reintegrarse en un plazo que no excederá de 3 días contados a partir de la fecha de cancelación de la comisión”.*¹⁰³

La normatividad enunciada sólo contempla que se podrán anticipar los viáticos nacionales, más sin embargo, el Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, menciona que se podrán *anticipar los viáticos*, es decir no hace la acotación de que únicamente se podrán anticipar los nacionales, es decir, al recibir los internacionales, se les da el mismo trato y se realiza el trámite solicitado.

Respecto a los financiamientos que se otorgan por medio de los viáticos, se tiene que a partir de que les fue asignado en el mes de febrero (por lo regular todos los ejercicios fiscales se asigna por esa fecha) el presupuesto a las UR's en la SEP, y que a manera de ejemplo se cita a la Dirección General de Educación Indígena (DEGEI) dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica, en el ejercicio presupuestal del 2004:

- ✓ La DEGEI, cuenta con una plantilla de personal de 320 servidores públicos repartidos en dos sedes, las oficinas centrales se encuentran 200 personas y 120 pertenecen al archivo histórico.
- ✓ Se otorgaron 1,250 comisiones para servidores públicos de diferentes niveles
- ✓ El importe total de los viáticos fue de \$ 3'226,772.00
- ✓ El número de los viáticos devengados fueron 417, con un importe de \$1,230,497.00
- ✓ Los viáticos anticipados fueron 833 y sumaron la cantidad de \$1'996,275.00
- ✓ Se otorgaron 340 anticipados a partir del mes de noviembre y hasta el cierre del ejercicio presupuestal con un costo de \$ 459,750.00 de los cuales se reintegró la cantidad de \$ 284,234.42.

De las cifras arriba expresadas, se destaca que de los viáticos solicitados, los anticipados son los que más frecuentemente se utilizan, además, el importe crece

¹⁰³ El artículo 246 del Manual de Normas para el Ejercicio y Control del Presupuesto Autorizado, lo contemplaba hasta el año de 2003, posteriormente los Lineamientos para el Ejercicio y Control del Presupuesto Autorizado, ya no lo indica dejándolo sólo como enunciado del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

cuando se acerca el fin del ejercicio presupuestal, y por consecuencia al no efectuarse las comisiones estas se deben reintegrar¹⁰⁴ a nombre de la Tesorería de la Federación, es este sentido, es dinero que se utilizó para financiar otras erogaciones, y se da por ejercido, más resulta ser una economía a reintegrarse a la Tesorería.

Los Lineamientos para el Ejercicio y Control del Presupuesto Autorizado en la SEP, hace referencia al ejercicio de los reintegros, en el cual se indica que: *“cuando no se utilice la totalidad de los recursos otorgados por concepto de viáticos, el remanente deberá ser reintegrado por la UR que haya autorizado la comisión mediante transferencia electrónica, SPEUA o depósito en efectivo a favor de la TESOFE para su abono en presupuesto. Si el remanente se presentara cuando se haya realizado el cierre del ejercicio fiscal, la UR que haya autorizado la comisión realizará el reintegro correspondiente mediante transferencia electrónica o depósito en efectivo a favor de la TESOFE.*

*En el supuesto de que alguna comisión se cancele, el monto anticipado por concepto de viáticos deberá reintegrarse en un plazo máximo de 3 días hábiles contados a partir de la fecha del conocimiento de la cancelación de la comisión”*¹⁰⁵

De acuerdo a lo anterior, los reintegros se hacen a nombre de la TESOFE, con la diferencia de que si se llegan a realizar en el mismo ejercicio presupuestal se solicita a la TESOFE su reasignación al presupuesto de la UR y si se llega a realizar en el siguiente año fiscal, se toman como economías o ahorros

¹⁰⁴ Los reintegros al Presupuesto de Egresos de acuerdo al Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal 2004, los define como: “a las devoluciones de recursos derivadas de remanentes obtenidos al amparo de una cuenta por liquidar certificada, que realizan las dependencias, ya sea mediante depósito en efectivo, transferencia electrónica de fondos o cheque a cargo de la institución de crédito en la cual la Tesorería mantiene cuentas bancarias para este propósito.” Manual de Normas presupuestarias para la Administración Pública Federal. op. cit., p. 5

¹⁰⁵ Artículo 151 del Manual de Normas para el Ejercicio y Control del Presupuesto Autorizado 2004. México Secretaría de Educación Pública, Oficialía Mayor, Dirección General de Administración presupuestal y Recursos Financieros. p. 45.

presupuestales,¹⁰⁶ es este sentido, el presupuesto que se ejerce y efectúa se pierde de los recursos de la Unidad y de la SEP, que en realidad, esto no es el efecto que causa el ejercer el financiamiento que efectúan los administradores sobre este rubro, más bien del uso de los recursos que se destinan para viáticos y no son utilizados, pues al reintegrarse en los tres días que se marcan como máximo para realizarlo se cumpliría con el precepto de éstos.

En este caso, al generarse un reintegro con un desfase de 2 a 6 meses, se da por consecuencia que los recursos se utilizaron para otros conceptos, por lo que es necesario se limiten los recursos para anticipar los viáticos, así como acortar los tiempos de comprobación y/o reintegro, y por ultimo se deberá verificar la autenticidad del anticipo, este sería un sentido de corroborar que las personas comisionadas efectúen la comisión conferida, por lo que nuevamente se es enfático en decir que se debe dotar de más atribuciones y dar un mayor margen de actuación a la fiscalización que aplica la DGAP y RF.

Por consecuencia la fiscalización es de suma importancia en el ámbito gubernamental y en específico de la SEP, toda vez que de ella desprende el control que se lleva a cabo en el ejercicio del presupuesto, el control que se ejerce debe de actualizarse para que en la planeación continua de los procedimientos de fiscalización, se evalúen los avances de los objetivos y el cumplimiento de las metas.

Los instrumentos de control se concentran fundamentalmente en vigilar el flujo de efectivo, esto es que el gasto público se ejerza de acuerdo con los montos y el calendario presupuestal de cada Unidad Administrativa y la fiscalización en vigilar y regular el ejercicio del gasto público.

¹⁰⁶ Los ahorros o economías presupuestarios “son la diferencia que resulte entre los recursos del presupuesto modificado autorizado y el presupuesto que ejerza la dependencia o entidad en el ejercicio de que se trate, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas, en los términos de las disposiciones aplicables. En este rubro se encuentran comprendidas las medidas previstas en las disposiciones generales en materia de ahorro y las vacantes en materia de servicios personales” lo anterior tiene su fundamento en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal 2004 en su artículo 2, fracción IV. p. 2.

Por todas estas razones, se debe insistir en seguir modernizando y, sobre todo, depurar, actualizar y reforzar los procedimientos de fiscalización al interior de la SEP, de este modo se llevarán a cabo y se cumplirán los objetivos institucionales de la forma en que son trazados, en este sentido, se puede admitir que de las diversas formas de ver la fiscalización, es un instrumento de control en el cual se puede confiar para transparentar el Gasto Público Federal.

Consideraciones finales

La fiscalización es un término bastante amplio y puede ser interpretado de distintas formas, dependiendo de lo que se tenga en la mente y la tipificación que se le quiera dar.

El concepto de fiscalización se refiere a la revisión de las acciones que se realizan en el gobierno que converge en la transparencia y en la rendición de cuentas, dos conceptos que se han puesto de moda en la administración pública para el fortalecimiento del Estado.

La fiscalización en el sector gobierno aún es de tipo selectivo, es decir no se cubre todo este ámbito, por el gran número de operaciones y por la cantidad de documentación que se genera del ejercicio del gasto público. Para cubrir esta actividad se tendría que invertir lo que provocaría un alza en el anteproyecto del presupuesto y en el ejercicio de éste, esta disyuntiva tiene su origen en lo que se le llama costo-beneficio, pero lejos de este precepto, se tienen las leyes y los acuerdos en los cuales se restringe la ampliación de la plantilla gubernamental.

La fiscalización que se aplica dentro de la SEP a sus dependencias centralizadas, a dado buenos resultados, más sin embargo el cúmulo de documentos cada vez es más grande, debido a la diversidad de leyes, las cuales lejos de generar una disminución administrativa, la complica de tal forma que se tienen que realizar más movimientos financieros y esto hace que se generen más gastos.

Conclusiones

En el desarrollo del trabajo, se denota que México requiere de un gobierno que realice acciones que promuevan el progreso social y el desarrollo personal; por lo que la población espera que el Estado, a través de las autoridades transforme sus contribuciones en bienes y servicios públicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 3º inciso a), menciona que: “*Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*”.¹⁰⁷ En este sentido, se deben buscar los cambios necesarios y aplicar los métodos de trabajo, aplicando la fiscalización desde los movimientos presupuestales, esto contribuirá a reducir la certidumbre presupuestal,¹⁰⁸ en la ejecución del Gasto Público Federal.

La ejecución del presupuesto en el ejercicio del gasto público federal y la revisión de los gastos efectuados, necesitan una base legal estable y desarrollada, en donde se promuevan por los medios adecuados, las recomendaciones y las propuestas del uso de los recursos públicos mediante la regulación legal que garantice las condiciones adecuadas del control en la verificación de las cuentas, así como la reducción del número de las disposiciones fiscales que se emiten para el control de éste.

En el control del gasto público federal y en la práctica de la fiscalización se deben organizar de forma que se asegure una ejecución eficaz y eficiente en un plazo

¹⁰⁷ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3º menciona que: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, la primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.” por lo que el Estado debe velar que se cumplan asegurando que todos los mexicanos tengan el acceso a estos tres niveles de educación.

¹⁰⁸ La certidumbre presupuestal en la SEP se basa en el hecho de que al registrar algún movimiento en la Unidad Administrativa la DGAP y RF capta la información y realiza el apartado de recursos, para qué al presentar la documentación sea devuelta por insuficiencia presupuestal.

adecuado,¹⁰⁹ es decir se deben atender de forma expedita la revisión de la documentación, que demuestra que se ha efectuado algún gasto con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, en diversos ámbitos se ha observado que en nuestro país, se hace necesario modernizar el marco jurídico que norma la aprobación y el ejercicio de los recursos del presupuesto y gasto público federal. Como parte de esta modernización es necesario formalizar los mecanismos de comunicación y coordinación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, estableciendo reglas claras para la fijación de parámetros decisivos en este proceso, dotando de plena autonomía a la Auditoría Superior de Fiscalización y de atribuciones plenas en el ejercicio de sus facultades de los Órganos de Control Interno dependientes de la Secretaría de la Función Pública.

Tomando en cuenta el funcionamiento del sistema de control interno establecido en la SEP, sus mecanismos y sus tipos de actividad, éstos deben ser valorados y fundamentados por la SFP y la SHCP, con el fin de implantar un intercambio de normas, de métodos y de experiencias. Esta reciprocidad puede contribuir a mejorar los sistemas de fiscalización en el control del gasto público federal en México.

La comprobación de los gastos que se efectúan en la SEP, se encuentran con dificultad en el ingreso a la DGAPyRF, dicha dificultad radica en que los sistemas informáticos se saturan en los periodos de cierre presupuestal, en consecuencia mucha documentación no alcanza a ser procesada para su recuperación financiera, otro problema se encuentra en las oficinas de servicios federales, dichas oficinas se ubican en las entidades federativas, el traslado de su documentación, su entrega, su fiscalización y las posibles observaciones de que puedan ser objeto,

¹⁰⁹ Al establecer un plazo de ejecución, se refiere a que contando con tiempos establecidos para la práctica de la fiscalización se podrá responder de manera ágil a las unidades ejecutoras del gasto, para que en caso de ser objeto de alguna observación estar en tiempo para solventar y extinguir dicha observación y no ser objeto de alguna falta de carácter fiscal o normativa y que derive en algún requerimiento de información, por parte de los Órganos Fiscalizadores en la Administración Pública en México.

retrazan el ejercicio del presupuesto, por lo que para estos casos se debe contar con planes de contingencia, estos deben ser, estableciendo fechas límites adelantadas a los cierres propuestos por la SHCP y mantener permanente abierto el sistema de recursos financieros.

La introducción de las tecnologías informáticas puede ser un instrumento importante para favorecer la fiscalización, el problema de la aplicación de los recursos informáticos no abarca solamente a la propia tecnología, y a la capacidad de mantener los procedimientos actualizados, sino que radica en la adecuada aplicación de los avances a ésta área de conocimiento para conseguir objetivos de control concretos y definidos; estos instrumentos dan un valor adicional al proceso de fiscalización y satisfacen la necesidad de estar al nivel de las últimas tecnologías.

La fiscalización es de gran importancia en la SEP, es el medio de control interno eficiente y eficaz, en la revisión de los documentos justificativos y comprobatorios, que emiten las Unidades Administrativas en el ejercicio de sus atribuciones, de tal forma que progresivamente se están implementando programas de envío de información documental a través de Internet, para que una vez que la Unidad Administrativa procede al registro y captura de la información, posteriormente, ésta sea presentada a la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros, con el propósito de efectuar el trámite de pago.

Por consecuencia teniendo en cuenta la concepción del proceso de la fiscalización en la SEP, éste podría servir de base para integrar la información que requiere la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las demás dependencias de la Administración Pública Federal, con algunas modificaciones se podría estandarizar este proceso, de tal forma que su funcionamiento sea eficiente en la integración y la presentación de la información de carácter normativo, fiscal, y presupuestal.

La Administración de los recursos presupuestales, requiere de cambios precisos por los cuales se deba controlar y transparentar el Gasto Público, la fiscalización es la parte importante en el ejercicio y comprobación del gasto, asimismo se debe contribuir a simplificar los requisitos fiscales y normativos, reduciéndolos se puede generar la correcta aplicación de los recursos públicos; una de la premisas necesarias para lograrlo, es que el marco jurídico y normativo se aplique en los niveles federal, estatal y municipal, otorgando una mayor independencia a los órganos de fiscalización.

La sociedad exige más y mejores resultados en la aplicación del presupuesto, en la fiscalización y en la transparencia y acceso a la información, por lo que el desafío más importante en este esquema, es transformar la actuación de los servidores públicos para hacer una administración más eficaz.

Glosario

a) Conceptos generales

Administración Pública (Sector Público, sector gubernamental) Órganos de la Federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos.

El concepto nos da una clara idea de diverso que es esta "organización", en el sentido de que incluye en su seno diferentes espacios y especialistas que se ocupan específicamente de una tarea, y que su interdependencia hace muy difícil establecer que se debe reformar y que no, y por esto analizar si se debe realizar una reforma administrativa no es tarea de unos pocos, sino que abarca a todo el conjunto de ella y también a la sociedad como destino final.

Adquisición: Se refiere a la compra de cualquier bien mueble e inmueble, derecho de uso o servicio.

Amortización del pasivo circulante (Deuda Flotante).- Erogación que implica el pago parcial o total de adeudos contraídos con proveedores de bienes y/o servicios con vencimientos inferiores a un año, y que no fueron cubiertos en el ejercicio correspondiente.

Analistas: Individuos encargados del estudio de antecedentes, composición de precios, fluctuaciones, estados financieros etc. con el propósito de realizar evaluaciones y pronosticar tendencias.

Anteproyecto de presupuesto: Estimación del gasto a efectuar para el desarrollo de los programas que tienen bajo su responsabilidad las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública; para su elaboración se deben observar las normas, lineamientos y políticas de gasto. Esta información es

la base para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio inmediato siguiente.

Año fiscal: Año presupuestario y contable para los cuales se presupuestan los ingresos y gastos brutos, y para los que se presentan cuentas, sin incluir ningún periodo complementario durante el cual puedan mantenerse abiertos los libros contables después del comienzo del periodo fiscal siguiente. En México el año fiscal abarca del 1 de enero al 31 de diciembre.

Archivo contable: Lo constituye el conjunto de la documentación original, consistente en libros de contabilidad, registros contables, libros y registros sociales, documentos de contabilización o de afectaciones contables, justificativas y comprobatorias del ingreso y gasto públicos, y en su caso, los autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Forman parte de este archivo la información generada por el sistema de contabilidad, expedientes de cierre, catálogos de cuentas, instructivos de manejo de cuentas, guías de contabilización y cualquier otro tipo de instructivo de contabilidad, así como la información grabada en disco óptico y la microfilmada; en caso de operar sistemas electrónicos de contabilidad los diseños, diagramas manuales y la información necesaria para su operación; se incluyen también las copias de documentos de pagos de contribuciones y depósitos bancarios, así como, los documentos omitidos por la dependencia o entidad que suplan documentos originales como facturas y avisos de cargo o débito que hayan sido entregados en original.

Ingresos públicos: constituyen los flujos monetarios que tienen, un sector importante de ellos, como destino inmediato las arcas públicas y como fin ser un medio de cobertura de los gastos públicos. Los ingresos por lo tanto se traducen en un flujo monetario. Los ingresos públicos constituyen sólo un sector de los recursos de que dispone el Estado para encarar el financiamiento de las necesidades públicas. Sus bienes patrimoniales no son, en consecuencia, un ingreso público, más sí lo producido por ellos.

El concepto de ingreso público tiene un uso restrictivo, pues bajo tal acepción sólo se comprenderán las percepciones monetarias que percibe el Estado y que tiene por propósito ser medios de cobertura del gasto público. Quedan por lo tanto excluidos de tal categoría las percepciones en especie, que aún si bien es cierto son susceptibles de valoración económica, sin embargo, no son expresables en unidades monetarias en los sistemas de contabilidad pública.

Gobierno: el gobierno es una parte del estado en donde se concentra el poder, se asume la responsabilidad de lo público, se garantiza la convivencia dentro de un orden constituido, se hacen cumplir las leyes, se reprime, se representa internacionalmente a los ciudadanos y se dan las orientaciones de las actividades técnicas y administrativas

Actividad institucional: Es la cuantificación del objetivo que pretenden alcanzar las dependencias, órganos desconcentrados y entidades en un tiempo señalado, con los recursos presupuestales asignados.

Sociedad: sistema o conjunto de relaciones que se establecen entre los individuos y grupos con la finalidad de constituir cierto tipo de colectividad, estructurada en campos definidos de actuación en los que se regulan los procesos de pertenencia, adaptación, participación, comportamiento, autoridad, burocracia, conflicto y otros. El concepto de sociedad se ha empleado en las ciencias sociales de todas las épocas con significado y fundamentación diferente: en Roma se utilizaba para definir un grupo constituido por decisión voluntaria con finalidad compartida. El filósofo griego Aristóteles consideró a la sociedad como organismo vivo, concepción que el teólogo italiano Tomás de Aquino completó y desarrolló como totalidad orgánica propia, base del pensamiento social cristiano: los individuos que la componen son partes de un todo, regulado por fuerzas trascendentes. El teórico social inglés Herbert Spencer vio en la sociedad una forma superior de organismo, cuyas partes aparecen integradas y coordinadas mediante leyes naturales,

oponiéndose a sus compatriotas Thomas Hobbes y John Locke, quienes cuestionaban la sociedad como un hecho natural.

En la filosofía alemana de finales del siglo XIX se desarrolló la diferenciación entre sociedad y comunidad, formas de organización, artificial o natural, basadas en el contrato o el estatus. Georg Simmel explicó la sociedad como suma de individuos asociados y sistema de relaciones, que implica un conjunto social. Ya en el siglo XX, los antropólogos sociales, influidos por Émil Durkheim, desarrollaron la tendencia a concebir la sociedad como el conjunto de relaciones sociales observables entre los miembros de una colectividad. Por otro lado, el funcionalismo consideró la sociedad como una totalidad de estructuras sociales y culturales independientes.

b) Términos presupuestales y fiscales

Acuerdo de Ministración: es el documento mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza a las dependencias y entidades a utilizar recursos para atender los gastos urgentes del siguiente año como servicios personales.

Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS): es el conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias que no fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente. Compromisos que adquiere el Gobierno Federal en un ejercicio fiscal, que se encuentran devengados al 31 de diciembre del mismo ejercicio, para ser liquidados durante el siguiente año en el periodo comprendido del 2 de enero al 31 de marzo; siempre y cuando se haya informado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Adquisición: Se refiere a la compra de cualquier bien mueble e inmueble, derecho de uso o servicio.

Afectación presupuestaria: Es el movimiento que permite adecuar o modificar el presupuesto original autorizado por la Honorable Cámara de Diputados, el cual se realiza a través de un documento denominado "oficio de afectación presupuestaria". Según el tipo de clave presupuestaria que afecte, puede ser: automática, la cual no requiere autorización para el traspaso de recursos en la entidad por ser interna; externa, o no automática, cuando se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Según el movimiento que produzca, puede ser: ampliación, reducción o movimiento compensado. (SHCP)

Ahorro Presupuestario: Es el remanente de recursos generados durante el periodo de vigencia del presupuesto, una vez cumplidos los programas y metas establecidos.

Ampliación presupuestaria: Es la modificación en aumento a la asignación de una clave presupuestaria ya existente. Puede haber ampliaciones compensadas o líquidas que son lo mismo que las adiciones compensadas o líquidas.

Análisis e interpretación de estados financieros: Consiste en la compilación y estudio de los datos contables, así como la preparación e interpretación de razones financieras, tendencias y porcentajes. Es el proceso mediante el cual los diferentes interesados en la marcha de una empresa podrán evaluar a la misma, esto implica realizar un método de estudio de la empresa y de las variables macro y macroeconómicas que la afectan para determinar los aspectos que la hacen una opción sólida y las posibilidades de enfrentar situaciones futuras adversas.

Asignación Presupuestaria: Importe destinado a cubrir las erogaciones previstas en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas. Esta se divide en asignación original y asignación modificada.

Auditoria Administrativa: Es la revisión sistemática con fines evaluatorios de una dependencia o entidad o parte de ella, que se lleva a cabo con la finalidad de determinar si la organización está operando eficientemente para cumplir con los objetivos que tiene encomendados dentro de la Administración Pública Federal. Constituye una búsqueda para localizar los problemas relativos a la eficiencia dentro de la organización.

Auditoria Externa: Es la revisión y el examen contable y de control general practicado a las dependencias y entidades del sector público presupuestario y demás ejecutores de gasto público por el órgano fiscalizador de la nación, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, así como, la que realiza el contador público independiente a las entidades paraestatales. Los actos de fiscalización se realizan con autonomía e independencia del ente revisado y su propósito es emitir observaciones y recomendaciones, detectar irregularidades y, en su caso, fincar las responsabilidades que procedan conforme a derecho.

Auditoria Gubernamental: Revisión y examen que llevan a cabo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y/o la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a las operaciones de diferente naturaleza, que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Federal, Estatal y Municipal en el cumplimiento de sus atribuciones.

Beneficiario: Se denomina así a la persona a cuyo favor se expide o cede un título de crédito. El que adquiere una utilidad, beneficio o ventaja que se origina en un contrato o en una sucesión hereditaria. El que goza de alguna manera de un bien o usufructo.

Capítulos de Gasto: Son los elementos de la clasificación por objeto del gasto que constituye un conjunto homogéneo, claro y ordenado de los bienes y servicios que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública adquieren para la consecución de sus objetivos y actividades

institucionales, la unidad básica de registro que conforma un capítulo presupuestario es la partida, un conjunto de partidas forman un concepto y un grupo de conceptos integran un capítulo. Este nivel de agregación hace posible el análisis retrospectivo y prospectivo de los planes o programas de acuerdo con la naturaleza del gasto a realizar.

Categorías Programáticas: Clasificación del gasto público que permite definir el universo de la acción gubernamental, por medio de funciones, sub-funciones, programas, programas especiales y actividades institucionales que forman parte de la clave presupuestal.

Clave Presupuestal: Es la representación alfanumérica de los elementos presupuestarios que sistematiza la información del Presupuesto de Egresos, de acuerdo con las clasificaciones administrativa, funcional—programática y económica. Asimismo, permite identificar la naturaleza y destino del gasto, y constituye un instrumento de control para el seguimiento y evaluación del gasto público.

Devengado: El reconocimiento y registro de un ingreso o un gasto en el período contable a que se refiere, a pesar de que el desembolso o el cobro pueda ser hecho, todo o en partes, en período anterior o posterior.

Egresos: Erogación o salida de recursos financieros por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realiza el Gobierno Federal, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto.

Ejercicio Fiscal: Es el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año para los propósitos fiscales, que contempla el Gobierno Federal.

Fideicomiso: Figura jurídico- mercantil mediante la cual un fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando su realización a una institución fiduciaria de crédito.

Fondo revolvente o rotatorio: Importe o monto que en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Gobierno Federal se destina para atender de manera ágil, las adquisiciones de bienes y servicios que por su naturaleza sean de carácter urgente que no rebasen ciertos niveles, los cuales se regularizarán en periodos establecidos o acordados convencionalmente y que se restituyen mediante la comprobación respectiva. Dicho monto es definido y autorizado por la Secretaría de Finanzas.

Gasto comprometido: Es la suma de los contratos, pedidos, órdenes de suministro y trabajo que se han generado durante el ejercicio con cargo al Presupuesto de Egresos anual autorizado.

Gasto corriente: Es el conjunto de erogaciones que constituye un acto de consumo y que por consiguiente no crea activos. Se refiere a los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

Gasto de capital: Es el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.

Ingreso: Son todos aquellos recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos por el uso de riqueza, trabajo humano o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del Gobierno Federal, son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios del sector paraestatal.

Presupuesto Ejercido: Importe de las erogaciones realizadas respaldado por los documentos comprobatorios (facturas, notas, nómina, etc.) una vez autorizada para su pago, con cargo al presupuesto autorizado.

Ramo: Elemento que identifica a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que integran un ramo de actividad económica dentro de la Administración Pública Federal.

Registro Presupuestario: Asiento de erogaciones realizadas por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública con relación a la asignación, modificación y ejercicio de los recursos presupuestarios autorizados.

Subsidios: Constituyen recursos que otorga el Gobierno Federal con cargo al Presupuesto de Egresos. Dichos subsidios sólo se aprobarán para la consecución de los objetivos de los programas contenidos en el presupuesto señalado, o bien, cuando se consideren de beneficio social y para el pago de contribuciones.

Unidad Administrativa o Unidad Responsable: Área de una dependencia, órgano desconcentrado o entidad paraestatal a la que se le confieren atribuciones, facultades y obligaciones específicas contempladas en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interior de la Administración Pública. Puede ser también un órgano que tiene funciones propias que lo distinguen de los demás en la institución.

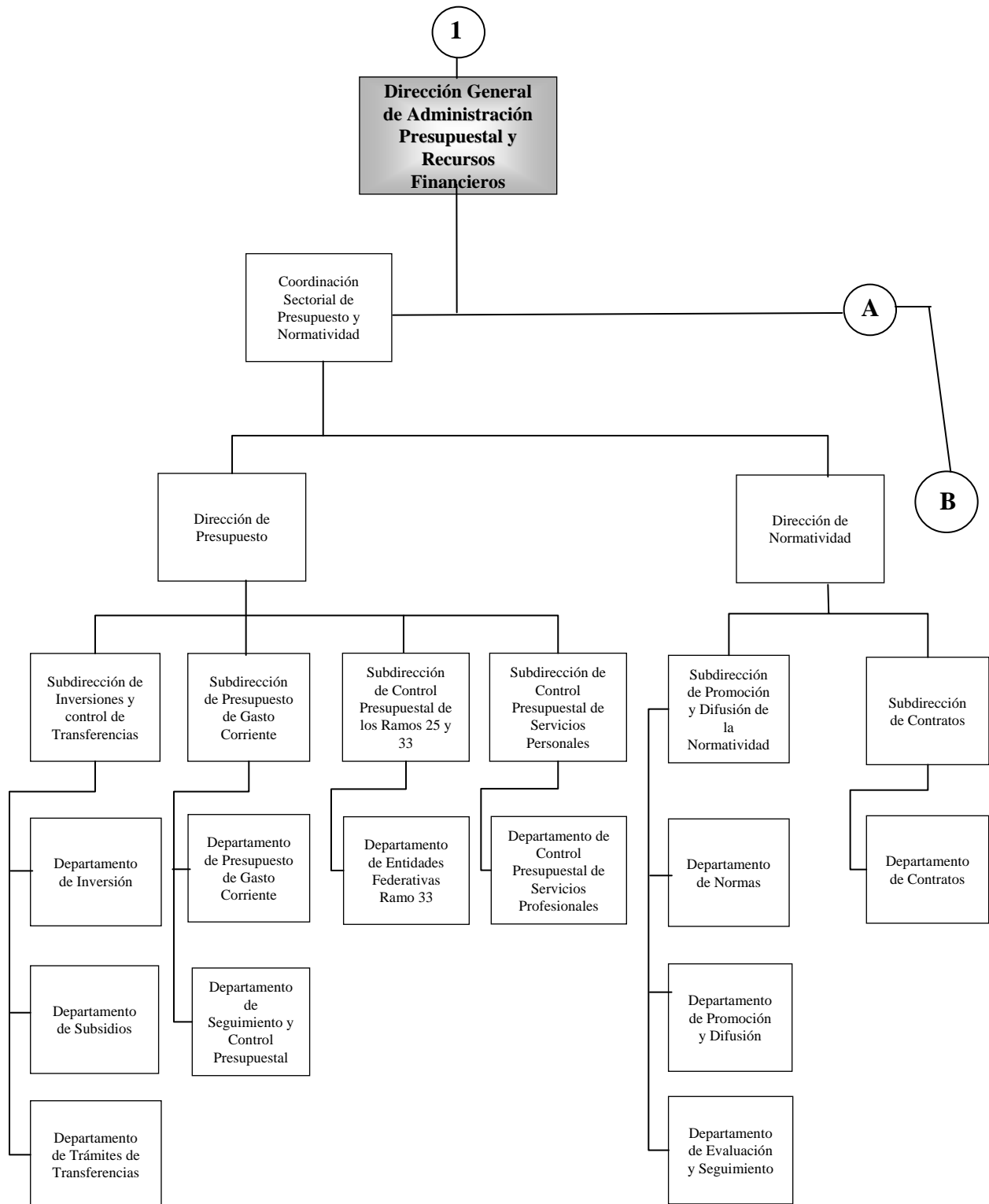
Bibliografía

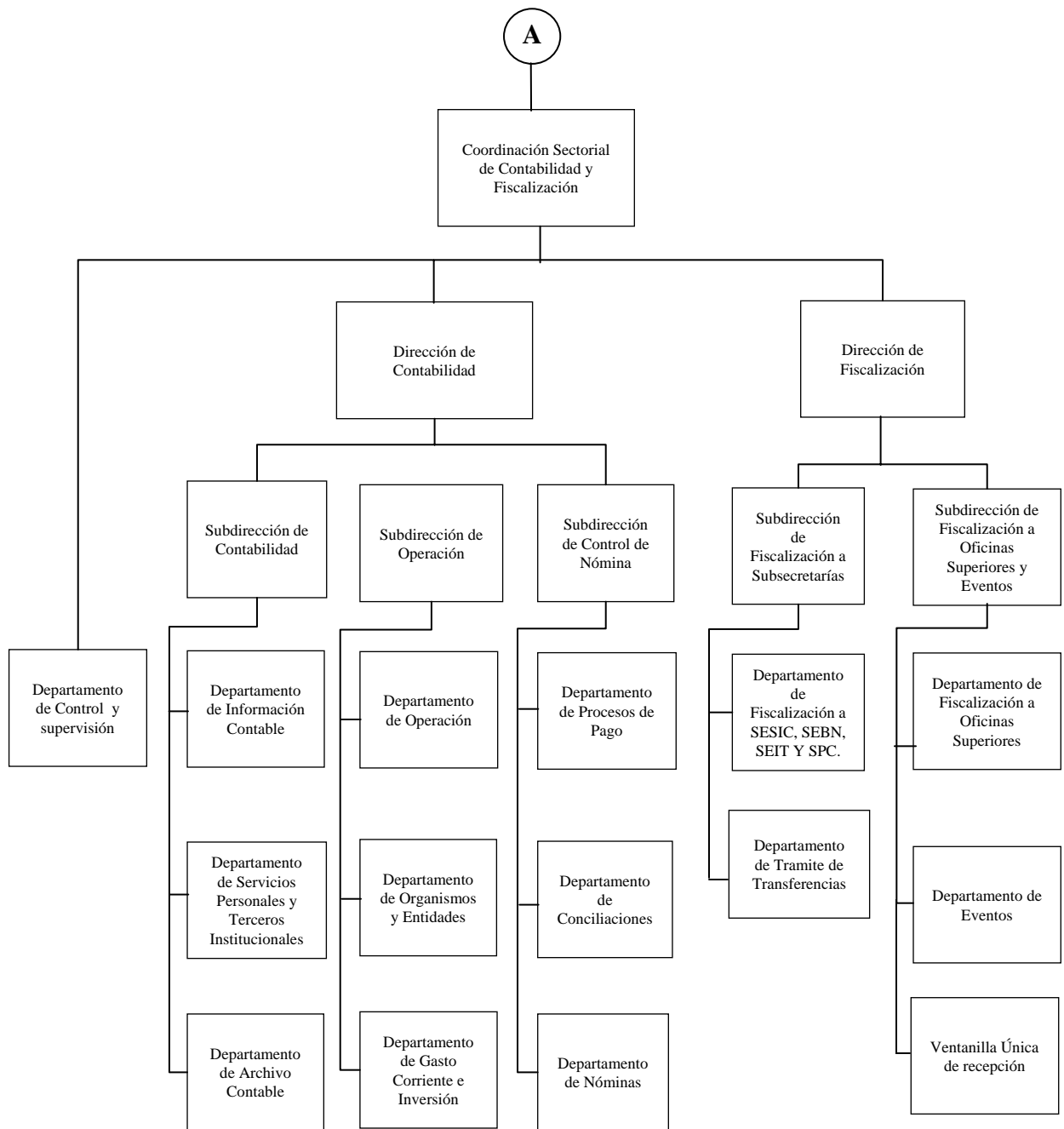
1. Adam, Adam Alfredo, Becerril Lozada Guillermo, **La fiscalización en México**. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1996.
2. Álvarez, Arronte Omar, **Medidas de Prevención y Control para el Manejo de Recursos de la Sociedad**. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 2000.
3. Andrade, Sánchez Eduardo, **Teoría General del Estado**. México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1987.
4. Castro, Vázquez, Raúl, **Contabilidad Gubernamental, Federal, Estatal y Municipal**. México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., 1997.
5. **Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal**. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación 2000, 2002, 2004, 2005.
6. **Código Fiscal de la Federación**. México. Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.
7. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. México, Porrúa, 2004
8. **Diccionario de la Lengua española Epsa-Calpe**. México, 2004.
9. **Financiamiento del gasto público**. México, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, Trillas 1988.
10. García, Guzmán José María, **Introducción a la Filosofía Modelos de pensamiento**. México, Guadalmena, 2005.
11. **Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal**. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2004.

12. Guzmán, Valencia Esmeralda, **Fiscalización y control superior en el ámbito local en México**. México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC Jalisco), 1997.
13. **Ley de Coordinación Fiscal**. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2002.
14. **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001
15. **Ley del Servicio de Tesorería de la Federación**. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1985 Reformada y Adicionada, 1998.
16. **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2002.
17. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978, Reformada y Adicionada en 1997.
18. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. México, Porrúa, 2004.
19. **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda**. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978.
20. Lanz, Cárdenas José Trinidad, **La Contraloría y el Control Interno en México**. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
21. **Lineamientos para el Ejercicio y Control del Gasto de la Secretaría de Educación Pública**. México. Secretaría de Educación Pública, Oficialía Mayor, Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros, 2004.
22. Manjarres, Rivera Jorge, **La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001**. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP Veracruz), 2003.
22. **Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal**. México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 2005.

23. Maquiavelo, Nicolas, **El Príncipe**. México, Colofón, 2003.
24. Martínez, Miranda Maricela. **Ciclo de conferencias "Aporte para fundamentar el análisis y la propuestas sobre el presupuesto y rendición de cuentas en México**. México, 28 de septiembre de 2000.
25. Porrúa Pérez, Francisco, **Teoría del Estado**. México, Porrúa, 1999
26. **Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación** México, Poder Legislativo, Diario Oficial de la Federación, 2002.
27. **Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública**. México, Diario Oficial de la Federación, 2000 a 2004
28. **Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública**. México, Diario Oficial de la Federación, 2002
29. Sánchez, León Gregorio. **Derecho Fiscal Mexicano, Tomo I** México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000.
30. Santillana, González Juan Ramón. **Auditoría IV**. México, Ediciones Contables Administrativas y Fiscales, 2000.
31. Ugalde, Luís Carlos, **Vigilando al ejecutivo : el papel del congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999**. México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Porrúa, 2000.
32. Ugalde Ramírez, Luís Carlos, **El crecimiento del gasto público en México : una hipótesis alternativa**. México, 1990.
33. Wilke, James Waldo. **La Revolución Mexicana, Gasto Federal y Cambio Social**. México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

2. Organigrama de la DGAP y RF





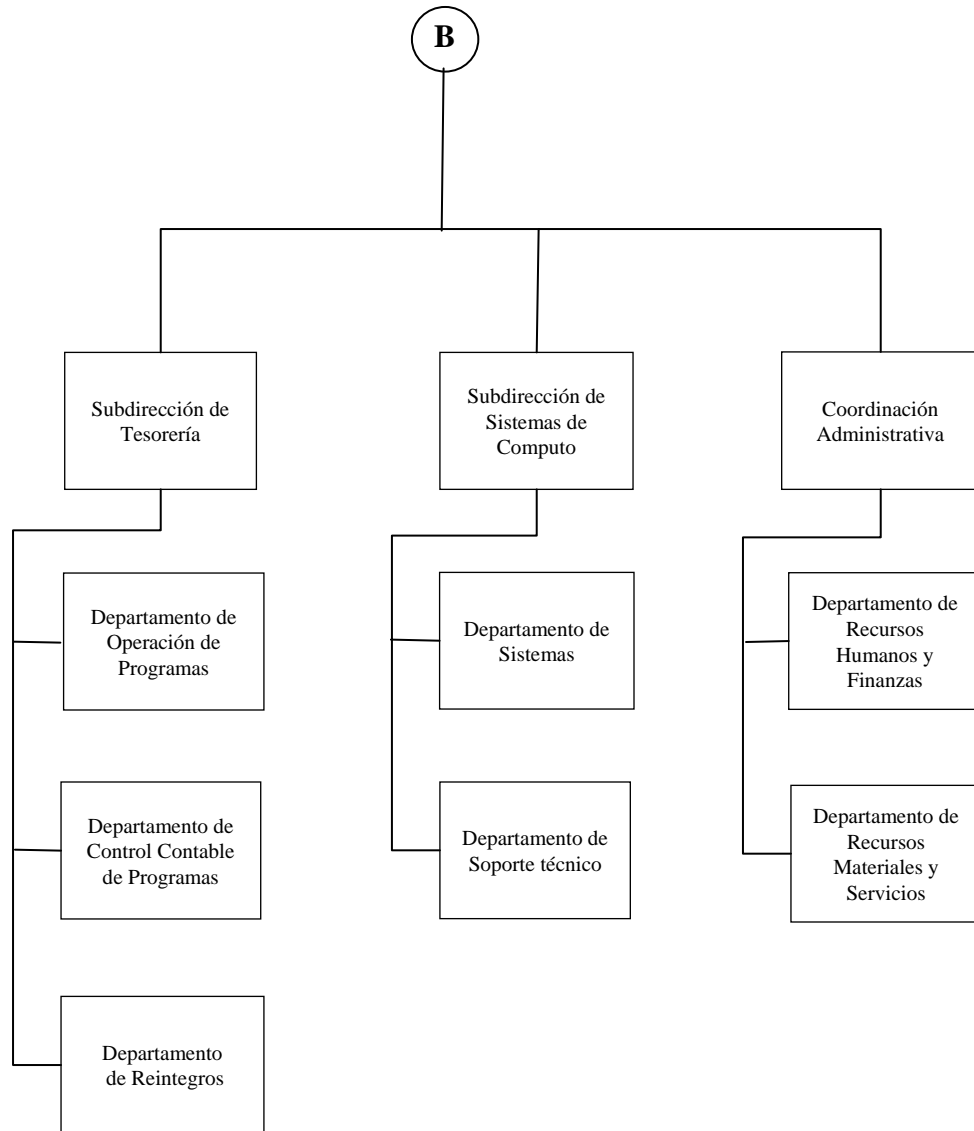


Tabla de requisitos para la documentación justificativa y comprobatoria

<u>Documento</u>	<u>Normatividad aplicable</u>
Pasajes Locales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formato con las firmas autógrafas del titular de la Unidad Administrativa y del coordinador administrativo. ✓ Presentarse 5 días posteriores del mes que se recuperará. ✓ Revisión de partida aplicable a la 3808 de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto
Pasajes Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Firmados por el funcionario acreditado en el registro de firmas de la DGAP y RF. ✓ Asignación a la partida 3808 tratándose de personal operativo y 3811 para personal de mando de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto. ✓ Copia del oficio de comisión y verificar que el periodo y destino sean congruentes con las fechas de utilización de pasaje, además de estar registrados los viáticos en el la UR net. ✓ Verificar que no se utilice el servicio de primera clase salvo en los casos plenamente justificados y comprobados de acuerdo a las circulares emitidas conjuntamente por la Secretará de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, así como, de la Oficialía Mayor. ✓ Los formatos deberán contar con las firmas autógrafas. ✓ Anexar copia boleto residual, así como, el voucher de servicio original. ✓ Abstenerse de adquirir boletos abiertos o con agencias no autorizadas. ✓ Abstenerse de utilizar frases genéricas en el objeto de la comisión.
Pasajes Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No utilizar frases genéricas en el objeto de la comisión. ✓ Firma indelegable del titular de la unidad administrativa a excepción de lo indicado en los lineamientos para el ejercicio y control del gasto de la SEP. ✓ Afectación a la partida 3813 de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto. ✓ Anexar el formato debidamente acreditado por el Subsecretario del ramo u Oficial Mayor según corresponda y del Secretario. ✓ El formato deberá consignar las firmas autógrafas del Oficial Mayor y del Director General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros.
Viáticos Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Partida de asignación 3817 de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto. ✓ Verificar tarjetas aplicables en base a las zonas y tarifas señaladas en los lineamientos para el ejercicio y control del gasto de la SEP ✓ Abstenerse de utilizar frases genéricas. ✓ Verificar si son anticipados o devengados. ✓ En el caso de ser anticipados deberán comprobarse 10 días posteriores al término de la comisión ó 3 días posteriores a la fecha en que se conozca su cancelación; de no ser así, se debe elaborar el oficio de requisición. ✓ En el caso de ser devengados se deberá anexar el formato de liquidación de viáticos debidamente requisitados con firmas autógrafas del titular ó del funcionario facultado de la unidad responsable y del comisionado, comprobando al 100% el monto de los viáticos. ✓ Que la fecha de elaboración de la (liqviat) sea posterior a la comisión.
Gastos De Combustible Para El Personal Comisionado	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Verificar que exista congruencia en el destino y periodo de la comisión indicada en el oficio de comisión correspondiente. ✓ Firma del funcionario facultado de acuerdo al registro de firmas de la

	<p>DGAP y RF.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Firma autógrafa del comisionado. ✓ Anexar copia del oc/omvi correspondiente.
<p>Capítulo 2000 y 3000 Adquisiciones y Suministros</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Verificar que sean facturas originales. ✓ Clasificarlos de acuerdo a la partida de afectación presupuestal de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto. ✓ Que reúnan los requisitos fiscales establecidos en el artículo 29 y 29A del Código Fiscal de la Federación y reglas 2.4.1. a la 2.4.17 de la resolución miscelánea fiscal. ✓ Que sean expedidos a nombre de la SEP o de la unidad administrativa. ✓ Instar validadas por el servidor público facultado en el registro de firmas de la DGAP y RF. ✓ Presentar sello de alta de almacén y firma del encargado. ✓ No presentar tachaduras, enmendaduras o mutilaciones. ✓ Para los comprobantes de alimentos deberán ajustarse a los criterios de austeridad atendiendo a las características y tipo de actividad a fin de determinar la partida de aplicación partidas 2204, 2206 y 3821. ✓ Partida 2103 y 2107 deberá consignar el Vo. Bo. De la Dirección General de Comunicación Social de acuerdo a los lineamientos para el ejercicio y control del gasto de la SEP de normas vigente así como la autorización del c. Oficial Mayor. ✓ Partida 2603 suministro de combustible deberá consignar el Vo. Bo. De la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios en base a lo dispuesto en los lineamientos para el ejercicio y control del gasto de la SEP. ✓ Partida 2703 deberá consignar el Vo. Bo. De la Dirección General de Recursos Materiales Servicios de acuerdo a los lineamientos para el ejercicio y control del gasto de la SEP.
<p>Pedidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Que reúnan los requisitos fiscales indicados en los artículos 29 y 29A del Código Fiscal de la Federación así como las reglas 2.4.1. a la 2.4.17, de la resolución miscelánea fiscal. ✓ Anexe el original del pedido debidamente requisitado. ✓ Que se consigne en las facturas el alta de almacén con el sello de control de calidad y firmas del subdirector y director de almacenes e inventarios. ✓ Que la descripción de los artículos corresponda a la descripción del pedido en base a la cláusula 4ª. del mismo. ✓ En caso de existir modificación al pedido en cantidad o costo deberá anexar la modificación original debidamente requisitado. ✓ En el caso de los pedidos en dólares se deberá indicar en la factura el número y fecha del documento aduanero así como la aduana por la cual se realizó la importación de acuerdo al artículo 29A fracción 7ª del Código Fiscal de la Federación. ✓ Asimismo los pedidos en dólares se deberán consignar en las facturas la leyenda “el importe de esta factura será pagado al tipo de cambio vigente a la fecha de pago. ✓ En base a lo indicado en el artículo 31 fracción VI de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de la ley de acuerdo con la información proporcionada por la DGRM y S esta indica a que proveedores se les otorga anticipo en base a lo dispuesto en el artículo 2 fracción II del reglamento de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público. ✓ Verificar que las facturas correspondientes a los anticipos, amorticen los anticipos otorgados a los proveedores.

IV. Procedimiento de gasto corriente

