

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION



**FUNCIONES E IMPORTANCIA DE LA CONTRALORIA
EN EL SECTOR PUBLICO. DOS CASOS:**

**CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION Y
CONTRALORIA GENERAL DE UN ORGANISMO
DESCENTRALIZADO**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE
QUE EN OPCION AL GRADO DE
LICENCIADO EN CONTADURIA
P R E S E N T A :
GUILLERMO MOSQUEDA TRUJILLO**

Director del Seminario. C.P. Luis Melendez Martínez

México, D. F.

1983



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.

INTRODUCCION

La actual situación económica que está viviendo el país, - en consecuencia de diversos factores, tanto de carácter externo como interno.

La influencia de los factores externos ha tenido un papel muy central para la conformación de la coyuntura actual, - que tuvo sus mejores momentos durante 1902. Sin embargo es un factor interno, el que ha llevado al país de la crisis económica, a la crisis de descontento y desconfianza en que se encuentra inmerso.

El factor de que hablo es la clínica y desvergonzada desho nestidad con que se han venido manejando los recursos públicos en algunas entidades gubernamentales, recursos aportados por un pueblo que a fuerza de los hechos ya no cree en el sistema.

El inabarcable costo político y social que esto entraña, obligó al sistema a enfrentar de una manera abierta los niveles tan altos a que había llegado el desvío de los fondos públicos.

En un intento por recobrar la confianza del pueblo, el Gobierno Federal revivió una Institución que fue creada en la primera década del presente siglo, y que nunca debió ser suprimida. Me refiero a la Contraloría General de la Nación, creada con fines moralizadores en 1917 y suprimida - por fuertes intereses políticos y económicos en 1932.

Ahora no solamente se ha revivido a esta Institución con el nombre de Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sino que además se ha dado un gran impulso a la creación de Contralorías en todo el sector público: en Secretarías de Estado, Empresas Parastatales y Organismos Descentralizados.

Debido al enorme significado que tiene para la profesión- contable la importancia que ha adquirido la Contraloría en el sector público, he considerado de sumo interés, la realización de una investigación a este respecto.

Es propósito de este modesto trabajo, hacer énfasis en - que la Contraloría cuenta con los medios suficientes para - cumplir eficientemente, con el papel que se le ha asignado - dentro del sector público. Para lo cual se resaltarán en - el curso de la investigación, tanto las funciones como la - importancia de la Contraloría en las dependencias que de - una u otra manera, manejan fondos públicos.

En el capítulo I se analizarán las características genera - les de la Contraloría, posteriormente en el capítulo II se realiza un estudio sobre los antecedentes y las caracterís - ticas de la Contraloría en el sector público, resaltando - las funciones e importancia de la Secretaría de la Contralo - ría General de la Federación.

El capítulo III contiene un estudio sobre los anteceden - tes y las características generales del Instituto Mexicano - del Seguro Social y los servicios que presta a la población mexicana.

Por último en el capítulo IV se efectúa un estudio sobre - las características y funciones de la Contraloría en el Ins - tituto Mexicano del Seguro Social.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION	1
Indice	3
Capítulo I	
GENERALIDADES	6
1. Origen y Antecedentes. Significado del Vocablo.	7
1.1 Origen.	7
1.2 Antecedentes.	8
1.3 Significado del Vocablo.	9
2. Conceptos.	10
3. La Administración Financiera, su orientación en México.	12
4. Ubicación de la Contraloría en la Estructura de las Entidades.	15
5. Importancia de la Contraloría	20
6. Funciones y Estructura Interna	21
6.1 Funciones.	21
6.2 Estructura Interna.	35
Capítulo II	
ANTECEDENTES Y CARACTERISTICAS EN EL SECTOR PUBLICO.	37
1. El Sector Público	38
1.1 La Contraloría en las Secretarías de Estado	39
1.2 La Contraloría General de la Nación.	41
2. El Departamento de Contraloría.	44
3. Modificaciones Jurídicas que amplían las funciones del Departamento de Contraloría.	50
4. Supresión del Departamento de Contraloría.	52
5. La Actividad Financiera del Gobierno Federal antes de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación	54
6. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	56
7. La Actividad Financiera del Gobierno Federal - después de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	62
8. La Función de Control y Vigilancia en el Sector Público.	63
8.1 Contaduría Mayor de Hacienda.	63

	PAG.
8.2 Secretaría de la Contraloría General de la - Federación.	64
8.3 Secretarías de Estado consideradas como Cabe- za de Sector.	64
8.4 Auditoría Interna.	65
8.5 Auditoría Externa.	66
 Capítulo III	
EL I.M.S.S. ORGANISMO DESCENTRALIZADO.	67
1. Características de un Organismo Descentralizado.	68
2. El Seguro Social como Servicio Público.	69
3. Definición y Características de los Seguros So- ciales.	69
4. La Seguridad Social	72
4.1 Antecedentes de la Seguridad Social, España, Inglaterra, Alemania, América, México.	73
4.2 Concepto y Características de la Seguridad - Social.	76
5. El Instituto Mexicano del Seguro Social.	78
5.1 Antecedentes	78
5.2 Objetivos, Atribuciones y Características de sus Servicios.	84
5.3 Estructura Orgánica.	99
 Capítulo IV	
LA CONTRALORIA EN EL I.M.S.S.	111
1. Organización Operativa del I.M.S.S.	112
2. La Contraloría General del I.M.S.S.	116
2.1 Funciones de la Contraloría General del - I.M.S.S.	116
2.2 Estructura Interna de la Contraloría.	119
2.3 Objetivos y Funciones de los Departamentos - que integran la Contraloría General.	122
2.4 Elementos con que Cuenta la Contraloría Gene- ral para el cumplimiento eficaz de sus fun- ciones.	127
2.5 La Planificación en el I.M.S.S.	132
2.6 La Información Financiera.	135
2.7 El Control Presupuestal en el I.M.S.S.	136
2.8 Determinación, Características, Objetivos y Papel de los Costos en el I.M.S.S.	137
3. La Contraloría Delegacional en el I.M.S.S.	140
3.1 Estructura Orgánica.	140

	PAG.
3.2 Funciones de la Contraloría Delegacional	141
3.3 Funciones Específicas de las Oficinas de la Contraloría Delegacional.	142
3.4 Listados Mecanizados de Información del Sistema de Control Presupuestal Utilizados por la Contraloría Delegacional.	144
4. La Contraloría de Unidades Médicas del I.M.S.S.	145
4.1 Ubicación de la Contraloría en la Unidad Médica.	145
4.2 Características Generales de las Actividades Contables, Presupuestales y Estadísticas de la Unidad Médica.	147
4.3 Clasificación de los Servicios de la Unidad Médica en Centros de Costos.	147
4.4 Funciones de la Contraloría de Unidad Médica.	149
4.5 Funciones de las Oficinas que integran la Contraloría de Unidad Médica.	150
CONCLUSIONES	153
BIBLIOGRAFIA	155

CAPITULO I

GENERALIDADES

1. ORIGEN Y ANTECEDENTES. SEGURIDAD DEL VOLUNTARIO

1.1 ORIGEN

El hombre que vive en una sociedad que se encuentra a un determinado nivel de desarrollo histórico, tiene necesidades de diverso orden, las cuales aún cuando han surgido inicialmente de requerimientos biológicos, son producto de la vida social y en común y dependen de un grado determinado de desarrollo de la sociedad humana.

Atendiendo a lo anterior se sabe que inicialmente cada grupo satisface íntegramente sus necesidades por sí mismo, pero llega un momento en que este tipo de economía cerrada resulta inadecuada; cuando cada unidad económica produce en exceso determinados satisfactores y carece de otros que son producidos por distintas células económicas. Surge así un fenómeno, el trueque, que inicialmente es el intercambio de bienes para el consumo. Posteriormente el trueque tiene como consecuencia el comercio, el cambio para el cambio, ya no para el consumo. Nace así la figura del comerciante, el hombre que se dedica a interponerse, para facilitar el cambio de satisfactores.

Paralelamente al desarrollo del comercio, evoluciona la actividad contable, origen primario de la Contraloría.

El desarrollo de la navegación favorece el crecimiento del mercantilismo y con ello se incrementa la importancia de la actividad contable, surgiendo tiempo después un verdadero profesional independiente; el tenedor de libros, que sin duda alguna es el verdadero antecesor del Contralor.

Algunas de las tareas que realizaba el tenedor de libros se citan a continuación:

- 1) Registrar la información relativa a las cuentas por pagar y por cobrar.
- 2) Cuidar el saldo del efectivo.
- 3) Registrar las nóminas de los empleados.

- 4) Mantener con suficiente detalle los registros de las inversiones en propiedades.

1.2 ANTECEDENTES

Los primeros antecedentes en España, se encuentran en la Ordenanza de Hospitales del 8 de Abril de 1879, la cual indicaba que el Contralor era el jefe del Hospital Militar en la parte administrativa y estaba encargado - de llevar todo el detalle y contabilidad, intervenir en las cuentas y cargos de los distintos cuerpos del hospital.

Los mayores antecedentes y explicación de la Contraloría en sí, se ubican en los países desarrollados como - Inglaterra y Estados Unidos.

Durante el siglo XVI, aparece el puesto de Contralor - en la Casa Real de Inglaterra, mismo que posteriormente fue implantándose en departamentos y oficinas del Reino Unido.

En los Estados Unidos los primeros indicios de la - creación del puesto de Contralor se encuentran en el - año de 1778, dentro del Gobierno Federal, en el Ministerio de Hacienda, en el cual se sustituyó el título de "Tesorero de Cuentas" por un Contralor, un Auditor y - seis Comisarios de cuentas. Posteriormente el Ministerio de Hacienda se formó por el Secretario y cuatro funcionarios: un Tesorero, un Registrador, un Auditor y un Contralor. Las funciones del Contralor eran las si - guientes:

- 1) Vigilar la corrección y preservación de las Cuen - tas Públicas.
- 2) Examinar las cuentas asentadas por el Auditor.
- 3) Certificar los balances presentados por el Regis - trador.
- 4) Informar al Secretario acerca de las formas espe - ciales impresas, para ser usadas por las oficinas - recaudadoras de las rentas públicas.

En épocas más recientes, en el año de 1921 se estable - ció con carácter independiente el Departamento de Conta - bilidad General, bajo la dirección del Contralor Gene -

ral, cargo que se adoptó también en diversos Departamentos de Estado.

Respecto al sector privado, en 1886 la empresa "Ferrocarrilera Atchafson Hopoka de Santa Fe Railway System" otorga el nombramiento de Contralor. Siguiendo el ejemplo las siguientes compañías:

- "Southern Pacific Company en 1885
- "Ferrocarrilera Leigh Vally Railroad Co". en 1890
- "La General Electric Company en 1892
- "La Edison Company de New York en 1900

Los antecedentes de la Contraloría en México, específicamente en el sector privado, se remontan al año de 1935, en que la empresa General Motors de México S. A. otorga un nombramiento de Contralor. Sus funciones eran más propias de un Auditor Interno que de un Contralor.

En forma similar el Banco de México, S. A. estableció el puesto de Contralor en 1941.

En 1942 Nacional Financiera, S. A. estableció con bases más propias el puesto de Contralor. Este coordinaba las funciones de Tesorería, Contabilidad y Auditoría, así como el estudio de futuras operaciones proyectadas por el Consejo de Administración. El Contralor dependía en forma directa de la Dirección General.

Es a partir de 1946 cuando se inicia en forma más amplia y estructurada la actividad de la Contraloría en importantes empresas de México, como: Ford Motor Company, S. A. en 1946; Industria Electrica de México, S. A. en 1948; General Popo, S. A. en 1952, etc.

1.3 SIGNIFICADO DEL VOCABLO

Para comprender el significado del vocablo "Contraloría" es necesario remontarnos a su origen, el cual lo encontramos en el latín, con la palabra "rota" que significa "rueda de carreta", y en su diminutivo "rótula".

Posteriormente el término "rótula" se adjudicó a hojas de pergamino enrolladas, en las cuales se hacían registros, expresando la idea de un libro de cuentas donde se llevaba un doble registro para comprobar las ins-

cripciones que se hacían.

Al pasar al francés la palabra "rótula" quedó como - "roule" originalmente y después como: "comptroller", - "contrerole", "counteroll" y "controler".

Al idioma inglés pasó como "roll" expresando la misma idea de registrar, cuando se acostumbraba conservar un registro por duplicado de las cuentas, con el objeto de confrontar las operaciones anotadas por el personal subalterno. Dicho duplicado se denominaba "counteroll", - de "counter", del latín contra y de "roll", registro.

En España se usaba la palabra "contrallar", primero - en el sentido de contrariar, llevar la contra. Poste - riormente fue substituida por "contralar" en el mismo - sentido de llevar la contra o contrariar.

Era bien conocido en castellano la palabra "contralor" que habiendo sido originalmente - Veedor de las bodegas reales, fue después el Oficial Vigilante de los cauda - les y efectos en la artillería y en los hospitales mili - tares y más tarde en la Marina.

2.- CONCEPTOS

No es sencillo conceptualizar o definir el término - Contraloría. A pesar de la importancia adquirida por - esta actividad y de los muchos años transcurridos desde que se adoptó el término, no existe una definición que - uniforme los variados conceptos y enfoques que se le - han dado a éste vocablo.

Las definiciones tienden a realzar ese aspecto parti - cular de la cosa definida que suele ser importante en el momento y bajo las condiciones en que la definición - es dada. Por esto es que una de las más aceptadas in - terpretaciones del vocablo Contraloría, y que se defi - nió en términos de sus funciones, es la emitida por el C. P. Samuel Fernández Chávez en 1971 en "Curso de Con - traloría Práctica" del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, y que dice:

"CONTRALORIA es la actividad encargada de la planea - ción para el control, información financiera, evalua - ción y deliberación, administración de impuestos, infor - mes al gobierno, coordinación de la auditoría externa,-

protección de los activos de la empresa y la evaluación económica".

Con fines ilustrativos y para reforzar el criterio establecido al iniciar este punto, a continuación se presentan otras interpretaciones del término "Contraloría".

- Del libro "Contraloría Práctica" de Anderson y Schmidt:

"Contraloría es la actividad encargada del proceso de reunir, registrar, reportar e interpretar la información cuantitativa. Para lo cual es imprescindible conocer integralmente a la organización y su esquema estructural de autoridad - responsabilidad, así como prever - hasta el mayor grado que le sea posible, los problemas que debe enfrentarse la dirección: diseñando un plan que le permita disponer de la información necesaria para la solución de los mismos.

En esta interpretación también se define a la Contraloría en base a sus funciones. Y a pesar de lo extenso no alude a las funciones de planeación y control.

- Del libro "Contabilidad en la Administración de Empresas" de Robert M. Anthony.

"Contralor es algo más que un Contador y algo menos que un alto funcionario, que además de su labor contable de recopilar cifras históricas, es el responsable del análisis de dichas cifras, para señalar su importancia a la gerencia y hacer las recomendaciones sobre la acción que debe tomarse".

Esta interpretación define al contralor, pero se puede hacer extensiva al término Contraloría. La definición contiene elementos importantes: la función contable, el análisis financiero, información financiera, evaluación y deliberación. Sin embargo faltan algunos elementos que son esenciales, como la planeación financiera y la protección de los activos de la empresa.

- El Diccionario de la Academia Española define al Contralor de la siguiente manera: Contralor (del francés controleur). "Oficio honorífico de la casa real, según la etiqueta de Borgoña, equivalente a lo que, según lo de Castilla, llamaban veedor. Intervenia las cuentas, los gastos, las libranzas, -

Las cuentas de pérdidas y ganancias, y algunas otras cuentas de cierre al ejercicio. En el cuadro se utilizarán en la medida de lo posible, el verbo intervenir en la cuenta y verbo de los créditos y débitos".

- Del Diccionario Larousse, de André Larosier - Delays. - Contador. "Oficio de la cuenta real. Oficio de tesorero. - Control. Una acción, número. En América, funcionario que orienta la contabilidad oficial".

Las anteriores definiciones muestran que no resulta sencillo resumir en unas cuantas palabras, una acepción correcta del término; puesto que este es utilizado libremente en el sector privado y en el sector público.

Además sus elementos o componentes no han sido plenamente identificados o delimitados, y porque las funciones y labores que se atribuyen, la jerarquía que se le confiere y su posición dentro de la empresa, varían no solamente de país a país sino de compañía a compañía, aún cuando estas sean de características similares. Lo cual se comprende al analizar que las labores que se encomiendan al Contador están condicionadas por las necesidades y características específicas de cada organización en particular.

3.- LA ADMINISTRACION FINANCIERA, SU ORIENTACION EN MEXICO

La administración financiera puede definirse en términos de las funciones y responsabilidades del administrador financiero. Algunas de estas funciones son de naturaleza general, mientras que otras varían según el tipo de organización. Se deben obtener recursos de fuentes externas e internas de financiamiento para darles desarrollo a distintas aplicaciones. Las entradas y salidas de recursos que generan las operaciones de un ente económico deben vigilarse. Todas estas funciones son de naturaleza general. Deben llevarse a cabo en todo tipo de entidades, desde empresas de negocios, hasta dependencias gubernamentales.

Las principales funciones del administrador financiero son la planeación, adquisición, aplicación y control de los recursos a fin de maximizar la eficiencia de las operaciones.

de lo anterior se dice que la administración financiera es la encargada de las actividades, funciones y responsabilidades, tendientes a lograr los siguientes objetivos: custodiar e invertir el total de valores de una entidad; mantener los sistemas de información adecuados; protección de los activos etc.

Con el propósito de que la administración financiera cumpla con eficacia sus objetivos, se han dividido sus actividades en dos grandes grupos; Contraloría y Tesorería. Esta división es con el propósito de segregarse las funciones de control, registro y custodia física de los recursos; tal como se recomienda en las normas y procedimientos de auditoría; que la persona que registre y autorice operaciones, no sea la misma que tenga bajo su responsabilidad la custodia física de los recursos que intervienen en dichas operaciones.

A continuación se presentan las funciones que según la experiencia de los Estados Unidos, y la aceptación del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, corresponden a cada una de las dos grandes divisiones de la administración financiera: la Contraloría y la Tesorería.

C O N T R A L O R I A .

- 1) Planeación para el control.
- 2) Información e Interpretación de los resultados de operación y de la situación financiera.
- 3) Evaluación y Deliberación.
- 4) Administración de Impuestos.
- 5) Coordinación de la Auditoría Externa.
- 6) Información a dependencias gubernamentales.
- 7) Protección de activos.
- 8) Evaluación económica.

T E S O R E R I A .

- 1) Obtención de capital
- 2) Relaciones con los inversionistas
- 3) Financiamiento a corto plazo
- 4) Banca y Custodia

- 5) Ingresos y Gastos
- 6) Inversiones
- 7) Deprecios

Se observa que las ocho funciones de la Contraloría están incluídas en la definición del U. I. Samuel Pardo y los Ríos, la cual se encuentra en el punto dos del presente capítulo.

Se comprende entonces que la citada definición, así como las ocho funciones enlistadas, sean las aceptadas por completo por el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas.

Sin embargo lo anterior no significa que en todas las entidades se presente tal división de funciones, puesto que la estructuración de la función financiera depende en gran medida de la estructura general de la entidad, su magnitud y el grado de desarrollo del proceso administrativo que en ella exista. Los factores anteriores determinan que la administración financiera sea ejercida o esta orientada en las cuatro formas siguientes:

- 1) HACIA LA GOBERNANCÍA. Cuando la Contraloría es responsable de todas las actividades financieras, o bien, si existe el puesto de Tesorero, este reporta directamente al Contralor.
- 2) HACIA LA TESORERÍA. En este caso la Tesorería es responsable de todas las actividades, es decir el Tesorero predomina o bien es responsable de la administración financiera.
- 3) HACIA LA SEPARACIÓN FUNCIONAL DE GOBERNANCÍA Y TESORERÍA. En este tipo de orientación, existe una separación clara de las actividades propias de la administración financiera y tanto el Contralor como el Tesorero, reportan directa e independientemente al director de la empresa.
- 4) HACIA LA FUNCIÓN INTEGRADA. Este es el tipo de organización más moderno de la administración financiera y en el cual aparece un ejecutivo llamado Director Financiero, responsable directo por toda la actividad financiera, el cual reporta al Director General de la empresa y ante el cual a su vez deben reportar el Contralor y el Tesorero.

En México la administración financiera se ha enfocado - tradicionalmente hacia la Contraloría, sin embargo actual - mente un gran número de organizaciones tanto del sector - privado como del sector público han adoptado la orienta - ción hacia la función integrada, que junto con la orienta - ción hacia la separación funcional de la Contraloría y la Tesorería, presentan la ventaja de la segregación adecua - da de las funciones de autorización, custodia y registro - de operaciones, lo cual permite una mayor efectividad del Control Interno. Pero como estos dos tipos de orienta - ción de la administración financiera solo son posibles, - por el costo que implican, en organizaciones de gran tama - ño, y tomando en cuenta que en México el sector privado - esta constituido en su mayoría por pequeñas y medianas em - presas, estas han orientado su administración financiera - hacia el Contralor. Y en algunas empresas en que no exis - te el puesto de Contralor, las actividades de la adminis - tración financiera quedan a cargo de un funcionario admin - istrativo, o en el mejor de los casos, del contador gene - ral de la empresa.

4.- UBICACION DE LA CONTRALORIA EN LA ESTRUCTURA DE LAS ENTI - DADES.

Resulta imposible y además es totalmente impráctico - pretender establecer categóricamente y en forma definitiva, que la ubicación no sólo de la Contraloría, sino de cualquier otra división funcional pueda quedar asentada - en una carta de organización u organigrama, de forma que se aplique como norma general a todos los negocios e ins - tituciones.

La razón es que existen diversos factores que condicio - nan quien debe nombrar al Contralor, ante quien debe re - portar y por supuesto cual debe ser su posición dentro de un esquema organizacional, entre esos factores tenemos: - la estructura general de la empresa, las labores que se - le encomienden al funcionario o funcionarios encargados - de la administración financiera, la magnitud de la compa - ñía, el grado de desarrollo del proceso administrativo, - etc.

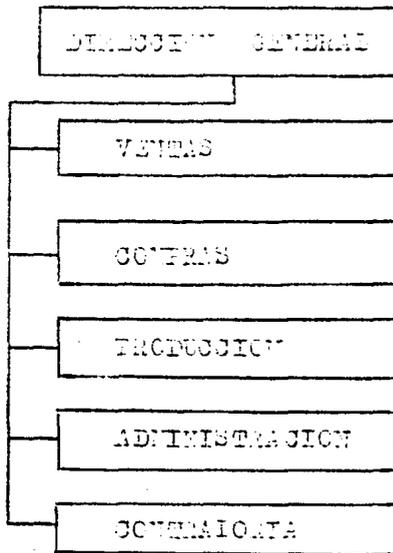
Lo anterior ha originado que existan en la práctica - una gran variedad de organigramas que difieren totalmente unos de otros, en cuanto al tratamiento que le dan y la - posición en que presentan la división de Contraloría; lo cual es comprensible, puesto que los citados esquemas se elaboran de acuerdo a las características y necesidades -

específicos de cada empresa o institución en particular.

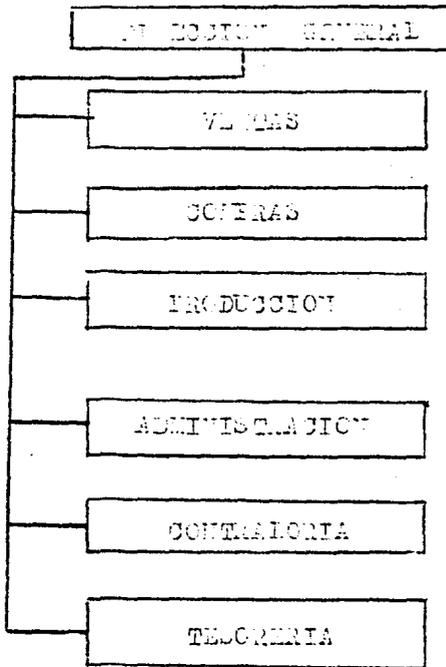
En México, como ya se mencionó en el punto anterior; - la administración financiera se ha basado hasta la Contraloría, sin embargo en la actualidad un gran número de empresas e instituciones de gran magnitud han adoptado - la separación funcional de Contraloría y Tesorería y la organización financiera integrada. En un futuro no lejano se impondrán estos tipos de organización dadas las ventajas que ofrece, y el avance y la evolución de las entidades.

De acuerdo a este enfoque la Contraloría, se presenta dependiendo de la dirección o gerencia general, ante la cual es responsable de la totalidad de la función financiera; o bien de un ejecutivo de finanzas, que suele conocerse como subdirector o gerente financiero. En este último caso, como ya se hizo notar, el contralor al igual que el tesorero dependen y deben reportar a dicho ejecutivo financiero, el cual a su vez, depende directamente del director o gerente general.

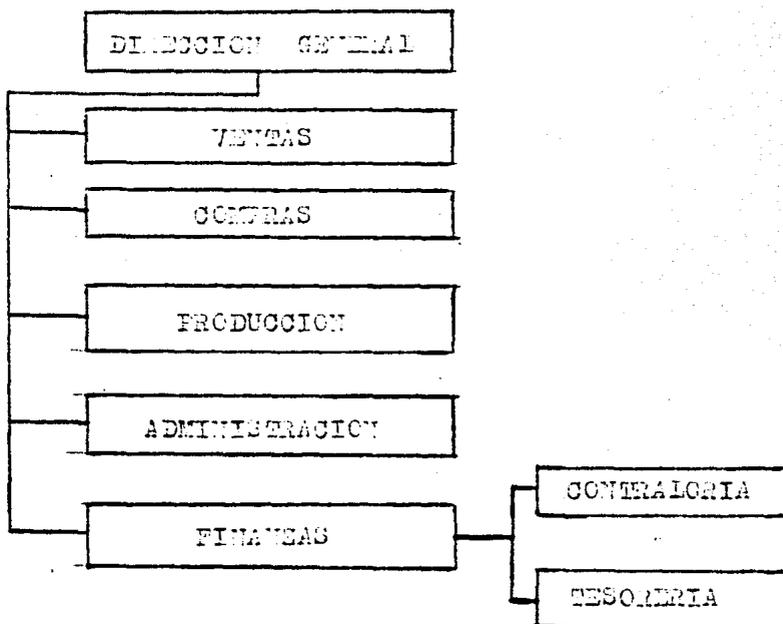
A continuación y considerando lo anteriormente expuesto, se presentan tres organigramas que muestran, en forma general, la ubicación de la Contraloría en las organizaciones.



Este organigrama muestra la situación en que la Contraloría absorbe la totalidad de la actividad financiera y reporta directamente a la dirección general. Se tiene la desventaja que no presenta la segregación adecuada de las funciones de autorización, custodio y registro.



En este esquema la Contabilidad también reporta directamente a la dirección general, pero comparte la actividad financiera con la Tesorería. Sin embargo si llegara a crecer demasiado el número de áreas funcionales, - se corre el riesgo de que la dirección general no pueda ejercer un efectivo control en todas ellas.



En este organigrama se observa que tanto la Contabilidad como la Tesorería reportan al subdirector o gerente financiero, que es responsable ante la dirección general de la actividad financiera. Aquí se da la segregación adecuada de las funciones de autorización, custodia y registro. Y es únicamente el subdirector o gerente financiero el que debe reportar directamente a la dirección general.

5.- IMPORTANCIA DE LA CONTRALORIA.

El crecimiento constante de las empresas privadas y de las instituciones públicas ha tenido como consecuencia que su estructura sea cada vez más compleja, teniendo la necesidad de crear medios más efectivos de planeación, información y control. Aunado a lo anterior las presiones económico-sociales de nuestra época, obligan a que las empresas y las instituciones públicas ejerzan un mayor cuidado en la obtención y canalización de recursos así como a establecer y mantener mayores y mejores controles sobre sus operaciones. Todo lo anterior a dado una gran importancia a la administración financiera y en particular a la Contraloría, es indiscutible que en la actualidad dicha función se ha colocado en un primer plano dentro de la actividad económica.

Los siguientes puntos básicos resaltan la importancia de la Contraloría:

- 1) La importancia que el puesto de Contralor ha adquirido dentro de las organizaciones, conjuntamente con la cantidad de ejecutivos que en la actualidad prestan sus servicios en esta actividad.
- 2) El hecho de que la Contraloría constituye actualmente una verdadera especialización del contador público.
- 3) La agrupación de este tipo de ejecutivos en organismos profesionales como el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas.
- 4) La circunstancia de que normalmente el nombramiento o destitución de este ejecutivo se lleva a efecto al nivel de resolución del Consejo de Administración.
- 5) La proyección social y profesional que dentro y fuera de la empresa en que presta sus servicios, ha tomado el Contralor, que en algunos casos forma parte del Consejo de Administración y de Comités Ejecutivos, Directivos u Operativos.

3) Y por último la creación en los índices del presente sondeo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyos antecedentes, funciones, características e importancia son tratados en el siguiente capítulo.

6.- FUNCIONES Y ESTRUCTURA INTERNA.

6.1 FUNCIONES.

La heterogeneidad existente, en la estructura general, magnitud, características particulares y grado de desarrollo del proceso de administración de las organizaciones trae como consecuencia la falta de uniformidad en la naturaleza y extensión de las funciones y responsabilidades asignadas a la Contraloría. Esto dificulta como ya se vió, definir concretamente el término Contraloría. Considerando los factores anteriores, se presentan a continuación algunas de las clasificaciones más conocidas y aceptadas de las funciones y responsabilidades de la Contraloría.

6.1.1 CLASIFICACIONES DE LAS FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA, DEL INSTITUTO MEXICANO DE EJECUTIVOS DE FINANZAS Y DEL INSTITUTO DE CONTRALORES DE NOROCCIDENTAL MEXICANA.

La más conocida y autorizada clasificación es la adoptada por el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, la cual se deriva de la compilación de funciones emitida por el Instituto de Contralores de Norteamérica y aprobada por su junta nacional de directores.

Debe hacerse notar que estas clasificaciones están elaboradas en términos generales; es decir en términos de funciones y responsabilidades, en vez de deberes específicos y que su intención es manifestar el ideal completo de las funciones de la Contraloría.

A continuación y con el objeto de observar las similitudes existentes entre dichas clasificaciones, se presenta un cuadro que contiene a ambas.

COMPARAR Y UNIFICAR LAS CLASIFICACIONES DE LAS FUNCIONES DE LA GERENCIA DEL INSTITUTO MEXICANO DE EJECUTIVOS DE FINANZAS Y DEL INSTITUTO DE CONTADORES DE NOROCCIDENTE DE MEXICO.

INSTITUTO MEXICANO DE EJECUTIVOS DE FINANZAS.	INSTITUTO DE CONTADORES DE AMERICA.
<p>1) PLANEACION PARA EL CONTROL.</p> <p>Establecer, coordinar y administrar como parte integral de la administración un plan adecuado para el control de las operaciones.</p> <p>Este plan debe de proporcionar de acuerdo con las necesidades de la empresa:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La planeación de las utilidades. b) Los programas para inversión de recursos propios y ajenos. c) Pronósticos de Ventas. d) Presupuestos de Gastos y estándares de Costo. e) Así como los procedimientos necesarios para llevar a cabo el plan. <p>2) INFORMACION E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS DE OPERACION Y DE LA SITUACION FINANCIERA.</p> <p>Comparar la actuación con los planes y estándares de operaciones a todos los niveles de la ad</p>	<p>1) Establecer, coordinar y mantener, por medio de la gerencia autorizada, un plan integrado para el control de las operaciones. Dicho plan proveerá hasta el grado requerido en los negocios, los costos estándar, presupuestos de gastos, pronósticos de ventas, planeación de las utilidades y programas para la inversión de capital y financiamiento, junto con los procedimientos necesarios para efectuar el plan.</p> <p>2) Medir la realización comparándola con los planes de operación estándar aprobados, e informar e interpretar los resultados de las operaciones a todos los niveles de la gerencia. Esta función -</p>

ministración y a los programas del negocio.

Esta función incluye la formulación de la política contable, el establecimiento de sistemas y procedimientos.

La elaboración de informes de operación e informes especiales según se requieran.

3) EVALUACIONES Y BENEFICIO - GIO.

Participar en las deliberaciones de todos los sectores de la administración responsables de la política o acción a seguir por la empresa relativas a la realización de los objetivos, efectividad de las políticas, procedimientos, estructura de la organización.

4) ADMINISTRACION DE IMPUESTOS
Establecer y administrar la política y procedimiento en materia de impuestos para que la organización cumpla con sus obligaciones fiscales.

En mantener una imagen favorable de la empresa ante las autoridades hacendarias.

5) INFORMES AL GOBIERNO.

Supervisar o coordinar la preparación de informes a las dependencias gubernamentales.

incluir el diseño, instalación y mantenimiento de los sistemas de costo y contabilidad interna, la actualización de la política contable y la compilación de los registros estadísticos según se requieran.

3) Medir e informar sobre la validez de los objetivos del negocio y de la efectividad de sus normas, la estructura de la organización y los procedimientos para alcanzar esos objetivos. Ello incluye la consulta con todos los sectores de la gerencia responsables de la política o acción concerniente a cualquier fase de la operación del negocio, según se relacione con la realización de esta función,

4) Informar a las agencias gubernamentales según se requiere y supervisar todas las cuestiones relativas a los impuestos.

5) Interpretar e informar sobre el efecto de las influencias externas en la consecución de los

6) COORDINACION DE LA AUDI-
TORIA INTERNA.

Coordinar y preparar la información que se requiere para que la auditoría interna se lleve a cabo de acuerdo con las necesidades del auditor.

Crear el enlace entre la empresa y el auditor externo.

7) PROTECCION DE LOS ACTIVOS DE LA EMPRESA.

Asegurar la protección de los activos de la empresa a través del control interno, la auditoría interna y una cobertura adecuada por medio de seguros.

8) EVALUACION ECONOMICA.

Evaluar continuamente - las fuerzas económicas y sociales, así como la influencia del gobierno e interpretar el efecto que puedan tener sobre la empresa.

objetivos del negocio. Esta función incluye la apreciación continua de las fuerzas económicas y sociales, y de las influencias gubernamentales, según afectan a las operaciones de los negocios.

9) Proveer protección para el activo del negocio.

Esta función incluye el establecimiento y el mantenimiento de un control interno y de auditoría, y el asegurarse de una cobertura de seguro apropiada.

Como un desglose a las funciones antes enunciadas el mismo Instituto de Contralores de Norteamérica ha presentado una compilación de responsabilidades y deberes específicos, la cual se enumera enseguida:

**DEBERES DEL CONTRALOR
CONFORME HAN SIDO DEFINIDOS POR EL INSTITUTO DE
CONTRALORES DE NORTEAMERICA**

- 1) La puesta en práctica y la supervisión de todos los registros de la contabilidad de la empresa.
- 2) Preparación e interpretación de los estados y los informes financieros de la empresa.
- 3) Auditoría continua de todas las cuentas y todos los registros de la empresa donde quiera que tengan lugar.
- 4) Compilar los costos de producción.
- 5) Compilar los costos de distribución.
- 6) Preparar y calcular los costos de todos los inventarios físicos.
- 7) Preparar y archivar las declaraciones fiscales y supervisar todas las cuestiones relacionadas con los impuestos.
- 8) Preparar e interpretar todos los requisitos e informes estadísticos de la empresa.
- 9) Como director de presupuestos, preparar, en unión de otros funcionarios y jefes de departamento, un presupuesto anual que abarque todas las actividades de la empresa para presentarlo al Consejo de Administración antes del comienzo del año fiscal. Las facultades del contralor en lo que respecta al veto de los compromisos o los gastos no autorizados del presupuesto, los fijará, de tiempo en tiempo, el Consejo de Administración.
- 10) Comprobar corrientemente que los bienes de la empresa están asegurados en forma debida y adecuada.

- 11) Iniciar, preparar y publicar normas relacionadas con todas las materias y todos los procedimientos de Contabilidad, y la coordinación de los sistemas de toda la empresa, incluidos los métodos administrativos y de oficina, registros, informes y procedimientos.
- 12) Mantener registros adecuados de las asignaciones autorizadas y comprobar que todas las sumas gastadas se contabilizan correctamente.
- 13) Comprobar corrientemente que las transacciones financieras incluidas en las actas del Consejo de Administración y/o del Comité Ejecutivo son ejecutadas y registradas con exactitud.
- 14) Mantener registros adecuados de todos los controles y arrendamientos.
- 15) Dar la aprobación para su pago (o refrendo) de todos los cheques, págares y otros documentos negociables de la empresa que hayan sido firmados por el tesorero o por los funcionarios autorizados para ello por los reglamentos de la empresa, o que hayan sido designados de tiempo en tiempo por el Consejo de Administración.
- 16) Exámen de todos los justificantes para retirar valores de las cajas de la empresa y la comprobación de que esas extracciones se hacen de acuerdo con los reglamentos o las regulaciones establecidas de cuando en cuando por el Consejo de Administración.
- 17) Preparación o aprobación de las disposiciones o las prácticas-norma, necesarias para garantizar el cumplimiento de las órdenes o las disposiciones dictadas por los organismos oficiales debidamente constituidos.

Debe entenderse que las funciones y responsabilidades descritas no tienen un carácter limitativo ni absolutamente estándar, sino más bien enunciativo, de lo que idealmente debería ser la actividad del Contralor; no obstante, en la práctica se nota una falta absoluta de uniformidad en las funciones y responsabilidades que le son encomendadas, así, desarrolla actividades que no son claras bajo la jurisdicción de otras áreas, o trabajos adicionales y especiales, que pueden

caer o no dentro de su cuadro de operaciones.

Es necesario insistir entonces, que las actividades que se le encomiendan al Contralor, son determinadas - por las características y necesidades específicas y - particulares de cada empresa.

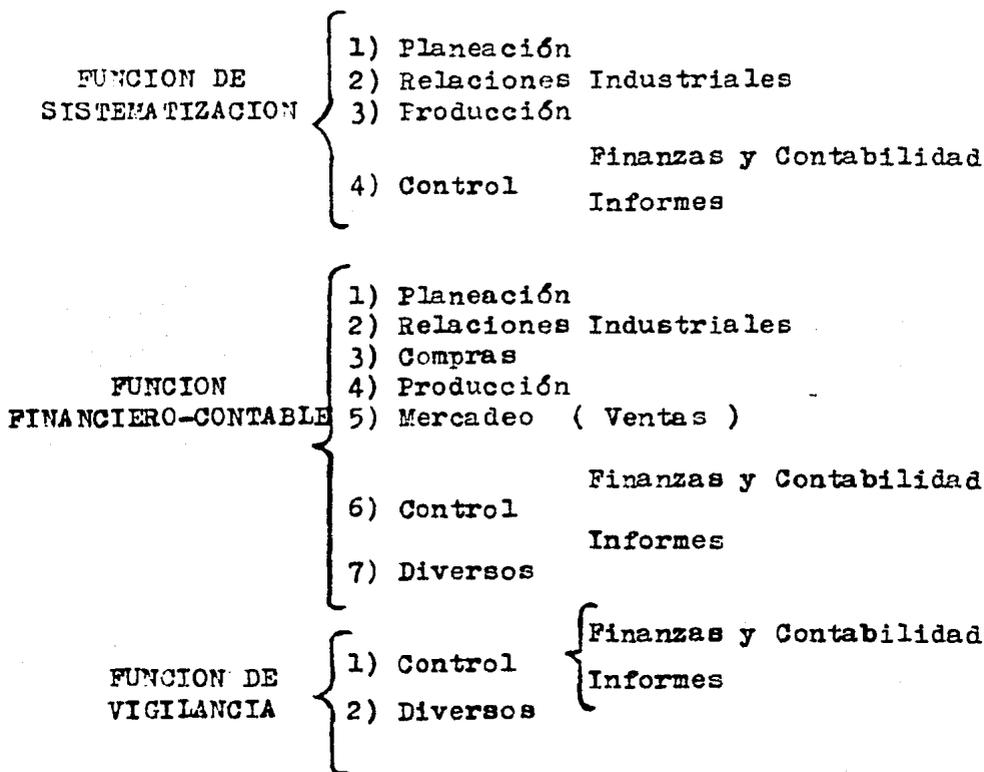
6.1.2 CLASIFICACION DE LAS FUNCIONES DE LA CONTRALORIA, DEL C.P. JORGE PINTO CASTILLO.

Esta clasificación se presenta tomando en cuenta los siguientes puntos de vista:

- 1) Las tres grandes áreas en las que pueden dividirse las funciones del Contralor son:
 - a) Sistematización
 - b) Financiero - Contable
 - c) Vigilancia

- 2) Una subclasificación dentro de la división anterior, es:
 - a) Planeación
 - b) Relaciones Industriales
 - c) Compras
 - d) Producción
 - e) Mercadeo
 - f) Control
 - Finanzas
 - Informes
 - g) Diversos

Lo cual gráficamente queda así:



La descripción detallada de la gráfica anterior es la siguiente:

FUNCION DE SISTEMATIZACION

1) PLANEACION

- Intervenir en la planeación general de la empresa.
- Intervenir en la formulación, actualización y modificación de los manuales de procedimientos administrativo-contables de la entidad.

- Evaluación y deliberación. Participar en las deliberaciones de todos los sectores de la administración que sean responsables de la política o de las acciones a seguir por la empresa relativas a la realización de los objetivos, efectividad de la política, procedimientos y estructura de la organización.
- Administración de Impuestos. Determinación de los regímenes legal y fiscal a que esta sujeta la empresa. Normalmente, esta función la desarrolla conjuntamente con la intervención de un abogado.

2) RELACIONES INDUSTRIALES

- Establecimiento de los procedimientos de control para el pago de nóminas y listas de raya.

3) PRODUCCION

- Intervención en la sistematización de los programas de inventarios físicos y en la valoración de los mismos.

4) CONTROL

a) Finanzas y Contabilidad.

- Promover la eficiencia de operación y la adhesión a la política prescrita por la administración de la empresa.
- Establecimiento de los principios de contabilidad y las normas derivadas de los mismos, que regirán la formulación y presentación de los estados financieros.
- Diseño del sistema contable (cualquiera que sea su modalidad). En el caso de una industria, lo anterior incluiría lo relativo al sistema de costos de la empresa.
- Desarrollar y mantener un sistema de control presupuestal.
- Control de Pagos
- Establecimiento de la política de capitalización.
- Auditoría: Interna, intervenir en la formulación del programa de trabajo y establecer reglas para la supervisión del mismo; Externa, establecer las normas que regirán en la entidad.

b) Informes

- Determinación de las normas que regirán la formulación y presentación de los estados financieros y la demás información financiero-contable generada dentro de la em-

presa.

FUNCION FINANCIERO - CONTABLE

1) PLANEACION

- Intervenir en la preparación de los presupuestos, lo cual incluiría: planeación de utilidad, programa de inversión de recursos propios y ajenos y formulación del presupuesto de flujo de efectivo y del sistema presupuestal en general.
- Evaluación económica. Evaluar continuamente las fuerzas económicas y sociales, así como la influencia del gobierno e interpretar el efecto que puedan tener sobre la empresa.

2) RELACIONES INDUSTRIALES.

- Verificación de las nóminas y listas de raya, incluyen de retención de impuestos, cuotas al IMSS e INFONAVIT- y otros asuntos conexos.

3) COMPRAS

- Control de Compras.
- Control de gastos y cuentas por pagar.

4) PRODUCCION

- Control contable de los inventarios.
- Supervisión de la valuación de los mismos

5) MERCADEO (VENTAS)

- Facturación
- Control de ventas y cuentas por cobrar.

6) CONTROL

a) Finanzas y Contabilidad

- Supervisar la contabilización de las operaciones de la empresa.
- Control contable de las sucursales y subsidiarias.
- Verificar el cumplimiento de los programas de proyectos capitalizables.
- Formulación de estudios financieros.

- Análisis e interpretación de estados financieros.
- Comparación de las cifras reales con las presupuestas, investigación y justificación de las desviaciones y/o variaciones.
- Planeación financiera a corto y a largo plazo.
- Prever la necesidad de fondos para la empresa.
- Supervisar el cumplimiento de la política de crédito y cobranzas.
- Relaciones con instituciones de crédito.

b) Informes

- Supervisión de los estados financieros y demás información financiero - contable conexa, lo cual incluiría - estados financieros consolidados en el caso de que la empresa tenga subsidiarias.
- Preparación y/o supervisión de las estadísticas requeridas interna y externamente.
- Revisión y aprobación de las declaraciones de impuestos.

c) Diversos

- Atención a inspectores fiscales y relaciones con aseguradoras, afianzadoras, abogados, etc.
- Formulación de estudios especiales en las áreas financiero - contable y económica.

FUNCION DE VIGILANCIA

1) CONTROL

a) Finanzas y Contabilidad

- Información sobre desviaciones de las normas generales (que bajo el principio de la administración por excepciones, se ejerce a través del control presupuestal), - así como de las de auditoría interna.
- Protección de los activos de la empresa. Vigilar la - protección de los activos de la empresa, mediante el - control interno, la auditoría interna y una adecuada - cobertura por la contratación de seguros. Lo anterior también implicaría la suscripción de fianzas adecuadas.
- Supervisar el trabajo desarrollado por el personal del departamento a su cargo.
- Vigilar el cumplimiento de las normas establecidas a -

través de los informes del departamento de auditoría interna.

- Verificar el cumplimiento de la política de crédito y cobranzas.

b) Informes.

- Informar e interpretar la situación financiera y los resultados de operación, comparando estos resultados con los planes y estándares de operación establecidos.
- Vigilar el eficiente y oportuno cumplimiento de las disposiciones legales, fiscales y de estadística a que está sujeta la empresa.
- Establecer el enlace entre la empresa y los auditores externos. Vigilar, coordinar y preparar la información que se requiere para que la auditoría externa se practique de acuerdo con las necesidades, tanto de la empresa, como del auditor externo.

6.1.3 CLASIFICACION DE LAS FUNCIONES DE LA CONTRALORIA SEGUN UNA DESCRIPCION DEL PUESTO DE CONTRALOR.

Esta clasificación es producto del estudio de Edward-B. Cochran: ¿Qué es un Contralor? del libro: Pensamiento Contemporáneo en Contabilidad y Control Organizacional y se incluye por considerarla acorde con las anteriores clasificaciones.

Descripción del Puesto: Contralor

Reporta al Presidente de la Compañía

Función Básica:

Ayudar al presidente de la compañía y a sus ejecutivos principales al logro de las máximas utilidades; es el responsable de la elaboración conjunta de planes realistas tanto de operación como de inversión, además, es responsable de la elaboración de estándares y administra un sistema positivo de controles y vigilancia posterior.

Supervisa a:

- | | |
|---|--------------------------------------|
| - El Jefe de Controles y Análisis. | - El Jefe de Contabilidad de Costos. |
| - El Jefe de Estadísticas Industriales. | - El Jefe de Contabilidad General. |

- El Jefe de Procedimientos y de Auditoría.

- El Jefe de Servicios de Oficina.

Funciones Especificas.

PLANEACION

1. Determina y publica las bases para una planeación a corto y a largo plazo para la compañía, así como el procedimiento general que se habrá de seguir para cada función. Colabora con los jefes de departamento en la coordinación de sus planes con los objetivos y políticas de la compañía.
2. Estudia y aprueba todos los costos estándares y medidas de actividades propuestas por los departamentos que habrán de ser empleados en la planeación y elaboración de presupuestos. Inicia estudios sobre áreas donde se considera que las medidas no son confiables.
3. Integra los planes propuestos por todos los departamentos. Evalúa los efectos que tendrán dichos planes sobre las utilidades, sobre la posición financiera y de mercado, y sobre el progreso anticipado. Evalúa los planes propuestos, considerando las condiciones generales de los negocios y de la industria. Sumariza aspectos que se juzgan son de importancia para el director de la compañía y recomienda que se actúe sobre el plan maestro de operación y de inversión.
4. Formula proyecciones mensuales de los resultados de operación, considerando varios meses a futuro, relacionando los cambios pertinentes con relación al plan original.

CONTROL POSTERIOR (CONTINUIDAD)

5. Desarrolla y asegura que se emitan oportunamente informes de control al presidente de la compañía y a los respectivos niveles de supervisores.
6. Realiza periódicamente una revisión y una evaluación de las operaciones, lleva a cabo un estudio de actuación en todas las áreas operativas y determina los fac

tores que originan resultados favorables y desfavorables.

7. Celebra una reunión mensual con el presidente de la compañía para hacer hincapié en los resultados operativos importantes y en los puntos de acción. Le ayuda al director a que se prepare para sus propias reuniones con los principales ejecutivos de operación en donde se habrán de tomar acuerdos importantes respecto al control continuando.
8. Trabaja conjuntamente con los supervisores de todos los niveles jerárquicos para llegar a un acuerdo respecto a cuáles son las metas y presupuestos, respecto al uso de los reportes de control, y respecto a la técnica de celebrar reuniones para evaluar su propia actuación.

DIVERSOS

9. Revisa las principales proposiciones acerca de precios que hayan de maximizar la utilidad, llevando a cabo un análisis completo del efecto que tendrán sobre el volumen.
10. Dirige las actividades de contabilidad general, de estimaciones de costos, de la contabilidad de costos y actividades relacionadas con nóminas, asegurando un control apropiado sobre las fuentes de datos básicos así como el cumplimiento de los requerimientos de contratos gubernamentales. Rinde los estados, informes y estadísticas especiales que sean necesarias.
11. Coordina el desarrollo y publica todos los procedimientos interdepartamentales, así como todos los manuales y procedimientos referentes al control, vigila que se de cumplimiento a tales procedimientos y manuales, inicia los pasos pertinentes para simplificar los procedimientos y reducir los costos.
12. Proporciona los servicios de oficina que sean necesarios.
13. Administra un sistema de control con base en informes que incluya todos los que normalmente se elaboran dentro de la empresa.

6.2 ESTRUCTURA INTERNA

Se ha visto que la Contraloría es responsable de una gran diversidad de funciones, deberes y responsabilidades, las cuales no se pueden llevar a cabo por una sola persona. Por lo cual se hace necesario dividir las tareas. Esto se logra delegando funciones, responsabilidades y autoridad a otras personas. Sin que esto signifique que la autoridad y responsabilidad del Contralor disminuya o se transfiera.

La implementación de la estructura interna de la Contraloría, no difiere de la de cualquier otro departamento.

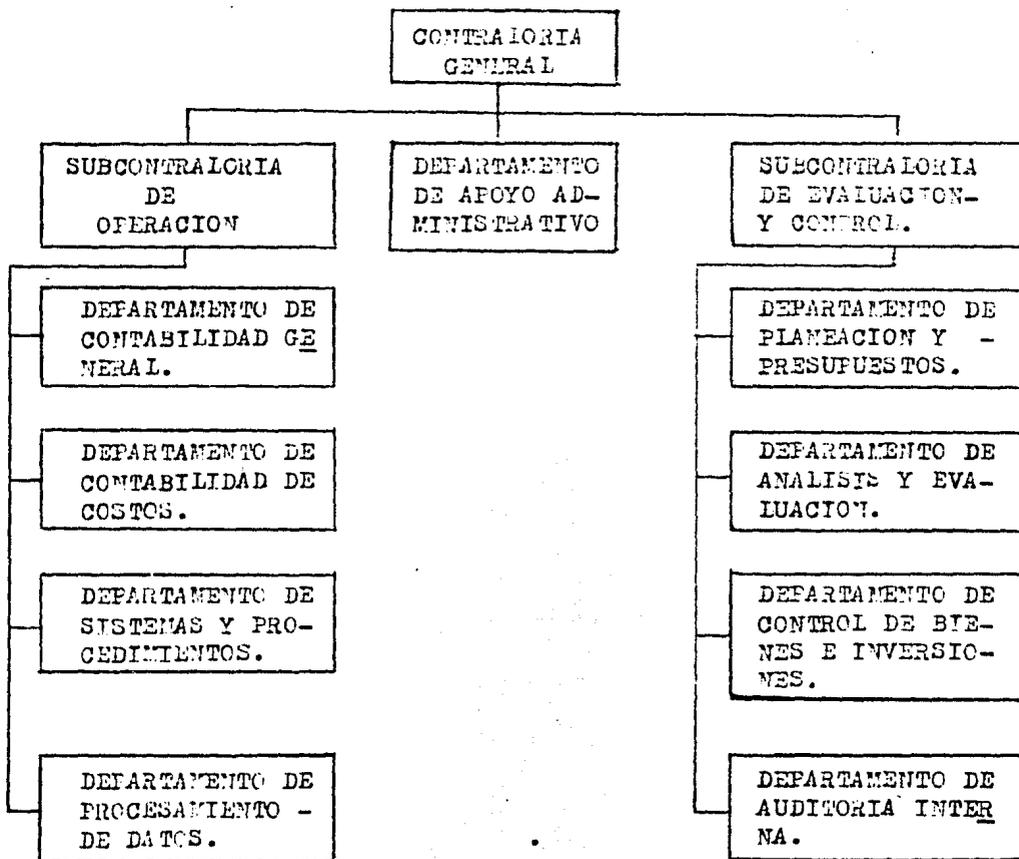
Inicialmente se deben determinar sus objetivos generales, posteriormente se analizan estos y en base a ello dividir o subdividir sus funciones, en tantos departamentos como se considere necesario. Consecuentemente esto también origina una gran variedad de alternativas, en cuanto a cuál es la más apropiada estructura interna de la Contraloría, lo cual se agrava con la existencia de los siguientes factores que también afectan la organización de la división funcional:

- Las características particulares de cada organismo
- El hecho de que normalmente la división de Contraloría, no es el resultado de una planeación anticipada: sino que sus funciones y deberes, son producto de una gran serie de cambios, traslados y adiciones, como consecuencia de la expansión y desarrollo de las entidades.
- Límites de la función de la Contraloría .

A pesar de lo anterior se puede considerar el siguiente proceso general para organizar la división de Contraloría: - la determinación y análisis de los objetivos generales y la subsecuente división de funciones, con el fin de crear los departamentos necesarios para el cumplimiento de estas. También se deben señalar la jerarquía, relaciones, límites y líneas de comunicación de cada uno de los departamentos, así como delegar la autoridad suficiente al jefe de cada departamento, a fin de que pueda cumplir ampliamente su gestión.

Considerando los factores que dificultan la estructura interna de la Contraloría, con fines ilustrativos y con las reservas del caso, a continuación se presenta un organigrama que incluye los departamentos que se consideran neces

rios para el desarrollo de su. funciones.



C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES Y CARACTERISTICAS EN EL
SECTOR PUBLICO.

1.- EL SECTOR PUBLICO.

Se entiende por sector público el conjunto de dependencias administrativas que conforman la Administración Pública Federal. La cual de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública divide sus acciones en dos grandes campos que son:

- El Sector Central, integrado por:
las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.
- El Sector Paraestatal, que a su vez se divide en:
 - * empresas de participación estatal
 - * organismos descentralizados.

Para el cumplimiento de las atribuciones y funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras leyes que emanan de esta, atribuyen al poder ejecutivo, este debe organizarse de tal forma que pueda cumplir con sus objetivos en forma eficiente.

En atención a lo anterior y para efectos del estudio de los antecedentes de la Contraloría en el sector gubernamental, se consideran dos puntos de vista en torno a su organización.

En el primero se considera al sector público como toda una unidad, la cual debe dividirse a su vez en diversas unidades o dependencias con el objeto de cumplir con sus numerosas tareas. Una de estas unidades o dependencias es como en las empresas del sector privado, la Contraloría General, que sin embargo en el sector público y sobre todo dentro de este primer punto de vista, se presenta con características muy particulares, las cuales se tratarán más adelante.

Respecto al segundo punto de vista, se consideran a las diversas áreas o dependencias en forma individual, es decir como una organización específica que cuenta con su propia estructura orgánica. De esto se deriva el hecho de que cuenta con sus propias unidades de operación, administración y control, de acuerdo a las tareas asignadas.

Es entonces necesario de acuerdo a estos dos puntos de vista, el estudio de los antecedentes de la Contraloría, en las

dependencias del ejecutivo consideradas en forma individual, así como en la Administración Pública Federal en su conjunto.

Se inicia dicho estudio con los antecedentes de la Contraloría en las entidades públicas, específicamente en las Secretarías de Estado. Posteriormente se analizan los antecedentes de la Contraloría General de la Nación, como órgano de control y vigilancia del Sector Público en su conjunto.

1.1 LA CONTRALORIA EN LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

El antecedente primario de la creación de la Contraloría en una Secretaría de Estado lo encontramos en la desaparecida Secretaría de Recursos Hidráulicos, cuando el 2 de julio de 1973 es expedido su reglamento interior en el cual se establece este importante órgano administrativo en su estructura interna.

Las funciones que se le asignaron a la Contraloría Interna de la S.R.H. fueron las siguientes:

- Vigilar, fiscalizar y verificar que todas las actividades administrativas, contables y económicas que realice, tanto la Secretaría, como los organismos que dependen de esta, se efectúen con apego a las leyes, decretos y cualquier otra disposición aplicable.
- Vigilar el cumplimiento de los programas.
- Vigilar y controlar el ejercicio del Presupuesto de la Secretaría.
- Registro y Control de Financiamientos.
- Coordinar y vigilar el cumplimiento de la información - la ejecutivo y a otras dependencias.
- Tramitar todos los asuntos de carácter fiscal y administrativo.
- Control de trámite de pagos.
- Llevar la Contabilidad de la Secretaría.
- Fincar responsabilidades.

Asimismo en julio de 1977 en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es creada la Contraloría Interna y las -

funciones que se le asignaron, no difieren de las asignadas a la Contraloría Interna de la S.R.H. salvo algunas funciones emanadas de las actividades propias del sector de Comunicaciones y Transportes.

Sin embargo la Contraloría en ambas Secretarías de Estado, para el cumplimiento de sus funciones debía coordinarse con otras unidades administrativas, tales como la Oficialía Mayor, la cual debía coordinar todas las actividades administrativas, contables y presupuestales, así como con las Comisiones Internas de Administración y Programación, las cuales absorbían las funciones de evaluación, valoración y análisis del aspecto administrativo y contable de la Secretaría de la cual formaban parte.

Por lo que respecta a las demás Secretarías, las funciones propias de la Contraloría, eran asignadas, generalmente al Oficial Mayor, el cual era responsable entre otras de las siguientes funciones:

- Dirigir las tareas de Administración, de Contabilidad, de Organización y Métodos de la Secretaría.
- Elaboración del Presupuesto anual.
- Coordinación y Control de Inventarios.

Para el cumplimiento de tales funciones, tenía a su cargo diversas Direcciones Generales, entre las que se pueden citar las siguientes:

- Dirección General de Contabilidad
- Dirección General de Auditoría.
- Dirección General de Presupuesto.
- Dirección General de Control

De hecho y salvo la Secretaría de Recursos Hidráulicos, - la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, algunos organismos descentralizados y empresas paraestatales, la mayoría de las dependencias del sector público, habían venido operando sin contar en su estructura orgánica con la Contraloría Interna, división tan necesaria, principalmente en las entidades de gran tamaño, como lo son en su mayoría las del sector público. A ello seguramente se debe la ineficacia e inmoralidad con que han sido manejadas algunas de las dependencias oficiales.

Es hasta 1982 en el presente sexenio cuando ha cobrado gran importancia la creación de la Contraloría Interna en casi todas las dependencias gubernamentales, motivada tal vez por el deseo justo y generalizado del pueblo de México, de que los fondos públicos sean manejados en forma honesta y eficaz. Actualmente se han creado en casi todas las dependencias gubernamentales estos importantes órganos que en el sector público absorben principalmente funciones de control y vigilancia, y aunque en la mayoría de las Secretarías, la Contraloría Interna es de reciente creación y por lo tanto se encuentra en etapa de organización, se espera que junto con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación constituyan un elemento importante para el manejo honesto y eficiente de los fondos públicos y un dique, una barrera a la corriente de inmoralidad administrativa, que el país viene arrastrando desde hace muchos años.

1.2 LA CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION

Puede considerarse como el primer intento serio que hizo el país en su vida independiente para organizar la Administración de las Finanzas Públicas y buscar la creación de una autoridad responsable, la ley del 26 de noviembre de 1824, por medio de la cual centralizó la dirección y administración de los fondos públicos, estableciendo en el Ministerio de Hacienda un Departamento de Cuenta y Razón, y se encomendaron a éste las facultades y obligaciones de las Contadurías suprimidas que funcionaban con anterioridad, la formación de los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Organizándose también la Tesorería General bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, para distribuir los fondos nacionales, hacer observaciones al ejecutivo respecto de los pagos indebidos y glosar sus cuentas.

En 1830 fue derogado el sistema descrito en las líneas anteriores, extinguiendo el Departamento de Cuenta y Razón y dando una organización diferente a la Tesorería, estableciéndose la Dirección General de Rentas, encargada de inspeccionar todos los ramos que se administraban por la autoridad federal y de formar el Estado General de Valores.

En 1837 se estableció un sistema de Contabilidad, pero las circunstancias de la época impidieron su aplicación, hasta que en 1851 se dispuso que la Contabilidad se llevara

por partida doble, disposición que fue derogada en 1853.

Vino después un período de constantes agitaciones, hasta la caída de la intervención y del llamado Imperio, después del cual en 1867, se expidió una nueva ley en virtud de la cual la única oficina administradora y fiscalizadora era la Secretaría de Hacienda, de la cual dependía la Tesorería General, la que recaudaba y distribuía los fondos públicos.

En la Ley del 18 de noviembre de 1873 se estableció la división en dos partes de la Cuenta que el Ejecutivo debía presentar anualmente al Congreso, la primera de Ingresos y la segunda de Egresos.

Por último el 30 de mayo de 1881 se expidió una nueva ley reglamentaria de la Tesorería General de la Federación, la cual, con sus reglamentos y disposiciones complementarias formó la legislación que estuvo vigente hasta que se expidió la ley del 23 de mayo de 1910, que creó la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Como se ve, fuera del período de 1830 a 1837, se había op~~tado~~ siempre en la administración del país por el sistema de centralización, el cual se estableció en forma, desde el año de 1867, perfeccionándose posteriormente por las expresadas leyes de 1873 y de 1881, que fueron dictadas de acuerdo a las enseñanzas de la práctica.

Sin embargo, esas leyes con excepción de la de 1910 tuvieron el grave inconveniente de confiar a un alto funcionario, o sea al Tesorero General de la Federación, las funciones de fiscalización y de glosa, pues tuvo a su cargo tanto la ejecución de los gastos, como su observación previa y su glosa posterior para la formación de la Cuenta General. Las funciones que conservó la Tesorería eran amplísimas, hasta el año de 1910 en que, por la conveniencia de separar las operaciones de pago de las correspondientes a sancionar los gastos efectuados, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, aunque dejando todavía ambas oficinas, ésta y la Tesorería General, dependientes de la Secretaría de Hacienda, y quedando aún a cargo de la Tesorería los servicios de inspección y de vigilancia y la fiscalización previa de los gastos, pues la Dirección de Contabilidad sólo tenía a su cargo la glosa de las cuentas y los trabajos resultantes de

la misma, relativos a exigir que fueran solventadas las responsabilidades y que se satisficieran las observaciones que formulaba, concretándose por tanto su labor, a la revisión de hechos consumados.

En las condiciones indicadas y por el Decreto del 25 de diciembre de 1917 se creó el Departamento de Contraloría, - cuya ley orgánica se expidió con fecha 19 de enero de 1918, con lo cual se independizaron en absoluto las funciones administrativas de las de fiscalización y glosa, dándose así en firme el paso que, por razones de moralidad, había dado a medias la ley del 23 de mayo de 1910, al establecer la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Hubo a pesar de todo quienes pretendieron que las funciones del Departamento de Contraloría, las asumiera la Contaduría Mayor de Hacienda, sin considerar que ambos órganos - eran de naturaleza distinta, es decir se trataba de dos poderes distintos, de dos entidades que fungían separadamente conforme a nuestro régimen constitucional. (A este respecto es necesario aclarar que la Contaduría Mayor de Hacienda ha tenido y sigue teniendo actualmente la misma naturaleza que en él pasado, y el Departamento de Contraloría al desaparecer, como se verá más adelante, dejó de tener la naturaleza a que se alude. Actualmente con la creación de la Secretaría de la Contraloría y con la existencia aún de la Contaduría Mayor de Hacienda, la situación que se describe ha tomado vigencia nuevamente). Mientras el Departamento de Contraloría, funcionaba como una dependencia del Poder Ejecutivo, la Contaduría Mayor de Hacienda lo hacía como órgano - del Poder Legislativo. Por lo tanto la creación de esta debía realizarse sin la necesidad de suprimir una dependencia del Poder Ejecutivo, el cual y de acuerdo con el primer punto de vista que se expuso líneas antes, es una unidad de - nuestro sistema político, y obviamente un organismo necesario dentro de la estructura del país, consecuentemente no solo tenía derecho sino que estaba y está en la obligación de complementar su funcionamiento para hacerlo los más eficiente posible. Era por lo tanto el Departamento de Contraloría, una oficina indispensable en el engranaje de las oficinas o conjunto de ellas que dependían directamente del Poder Ejecutivo. En el siguiente punto se desarrolla con mayor profundidad el estudio del Departamento de Contraloría.

2.- EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA

En México surge la Contraloría, dentro del Gobierno de Don Venustiano Carranza, al promulgarse el 25 de diciembre de 1917 la Ley de Secretarías de Estado que creó el Departamento Autónomo de Contraloría. Dicha Ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1917.

La Ley de Secretarías de Estado estaba compuesta por 22 artículos, en ella se establecía la creación de siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos, entre los cuales se encontraba el Departamento de Contraloría.

El artículo 13 de la citada ley contenía las funciones que se le habían asignado a este Departamento, el cual se reproduce a continuación:

ARTICULO 13 Corresponde al Departamento de Contraloría:

- Contabilidad de la Nación.
- Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.
- Deuda Pública.
- Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Considerando que las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son de carácter financiero y que las funciones asignadas al Departamento de Contraloría eran ejercidas anteriormente por dicha Secretaría, a continuación y con el objeto de conocer que funciones seguía ejerciendo la Secretaría de Hacienda, se transcribe el artículo 4o. de la Ley citada:

ARTICULO 4o. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Presupuestos
- Impuestos Federales
- Aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas.

- Administración de todas las rentas federales
- Casas de Moneda y Ensaye
- Empréstitos
- Bienes nacionales y nacionalizados
- Bancos y demás instituciones de crédito
- Policía Fiscal
- Estadística Fiscal
- Responsabilidades en favor y en contra de la Nación

Posteriormente, el 19 de enero de 1913, se expidió la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, que reglamentaba la organización, competencia y atribuciones de dicho departamento.

Según esta Ley Orgánica el Departamento de Contraloría estaría bajo la dirección de un funcionario denominado "Contralor General de la Nación", el cual sería nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

El citado Departamento contaría además, con un Auditor General, un Contador en jefe, un Oficial Mayor, un Cuerpo de Auditores Regionales y el número de funcionarios y empleados que sea necesario para el desempeño de sus labores.

Entre las facultades más importantes del Contralor que señalaba la Ley Orgánica del Departamento, se encontraban:

- Llevar las cuentas generales de la Nación.
- Acordar los métodos de contabilidad y la manera de rendir todos los informes que se refieran a finanzas de cualquier dependencia del gobierno.
- Acordar los procedimientos que han de seguir todos los empleados y agentes con manejo de fondos o propiedades de la Nación al rendir sus cuentas, al formar y revisar inventarios, así como en todo lo que se refiera a ventas o enajernaciones de esos bienes en cualquier forma en que se hagan.
- Acordar la forma de los libros de contabilidad, recibos, comprobantes y documentos que se refieran al recibo o

desembolso de fondos, así como cualesquier formularios-
relacionados con la contabilidad de todos los órganos -
del gobierno.

- Hacer el exámen e inspección de los libros, registros-
y documentos relativos y conexos a la contabilidad de
la Nación y efectuar la revisión y liquidación de las
cuentas de los funcionarios y empleados que tuvieran -
a su cargo fondos del gobierno.
- Hacer estudios sobre la organización interior, procedi-
mientos y gastos de las Secretarías y demás dependen -
cias del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor -
economía en los gastos y eficacia en los servicios, ex-
poniendo recomendaciones, tanto en lo que se refiere -
a los Presupuestos de gastos anuales de todas esas ofi-
cinas, como en lo relativo a la Ley de Ingresos, tales
recomendaciones se entregarían al Presidente de la Re-
pública para que tome las medidas que estime convenien-
tes.
- Llevar todas las cuentas relativas a la Deuda Pública-
- Recibir de la Secretaría de Hacienda todos los bonos -
y cupones redimidos y pagados, los cuales examinará, -
asegurándose de su autenticidad y de que su pago fué -
debidamente hecho y los archivará después de haberlos-
cancelado, debiendo llevar un estado minucioso de -
ellos.
- Es facultad del Contralor exigir las responsabilidades
civiles y penales en que incurran los funcionarios y -
empleados del Gobierno en el manejo de fondos y bienes
de la Nación, ya sea por peculado, por faltar a las -
instrucciones del Departamento de Contraloría o por al-
guna causa análoga a las anteriores.

Como se puede observar, el Departamento de Contraloría -
tenía facultades que en la actualidad corresponden, como -
se verá después, tanto a la Secretaría de Programación y
Presupuesto como a la Secretaría de la Contraloría General
de la Federación.

La idea primordial que sirvió para la fundación de un -
control de finanzas nacionales se derivó de la necesidad -
de procurar por medio de el un juicioso uso de los fondos-

y la estricta observancia de los preceptos legales. Se tuvo presente que los métodos que se introdujeran sirvieran para proteger los fondos contra las malversaciones, y para restablecer el crédito público, y que en lo relativo a métodos de contabilidad y administración se alcanzara la eficiencia a que habían llegado los Gobiernos más progresistas del mundo.

Anteriormente las finanzas nacionales formaban en México un esquema incorrecto, debido, tanto a los sistemas oficiales de tramitación y contabilidad (anticuados, rutinarios e innecesariamente laboriosos) como a un error fundamental de organización: el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la contabilidad y glosas relativas, habían estado concentrados en la Tesorería General de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda.

¿Cuánto poder político acumulaba el encargado de la Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros órganos del Poder Ejecutivo y sin ser fiscalizada, a su vez por ninguno de ellos?

Aunque la Ley del 22 de mayo de 1910 prescribió la separación de las funciones de Contabilidad de las que corresponden propiamente a la Tesorería, creando la Dirección de Contabilidad y Glosa, dejó ésta, sin embargo, dentro de la propia Secretaría de Hacienda, y por lo tanto al Ministro de Hacienda, con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos en la izquierda, con la posibilidad de disponer de los fondos sin tener que justificar en que se habían empleado.

Fue por consiguiente el Departamento de Contraloría, dependencia inmediata del Ejecutivo, el órgano que trató de cortar el mal de raíz restando facultades al omnipotente personaje político.

El objetivo de la creación del Departamento de Contraloría era el de unificar, uniformar y simplificar la Contabilidad Oficial, de manera que el jefe del Poder Ejecutivo pudiera disponer de:

- Informaciones mensuales completas, detalladas y exactas, durante el ejercicio fiscal y antes del día 20 de cada mes, del estado de la Hacienda Pública en el mes anterior, así como de:

- Informaciones anuales completas, detalladas y exactas - antes del último día de marzo de cada año, de la situación financiera de la República al finalizar el año fiscal anterior.

Además como también el Departamento de Contraloría se en cargaría de estudiar la organización y procedimientos de las dependencias gubernamentales, con el fin de formular y exponer recomendaciones que tiendan a reducir los gastos de dichas dependencias, su área de competencia se extendía a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal.

Los efectos de moralización del Departamento de Contraloría - fincados en la facultad de exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurrieran los funcionarios - y empleados del Gobierno en el manejo de fondos y bienes de la Nación - trajo como consecuencia el que a pesar de ser útil y necesario, encontrara cierta resistencia, cuando no viva oposición a su creación e implantación.

No faltó quien dijera que para llevar a cabo las funciones encomendadas al Departamento de Contraloría, bastaba con la Dirección de Contabilidad y Glosa, que como dependencia de la Secretaría de Hacienda ya existía anteriormente.

Y llegó a tanto la resistencia y oposición a este Departamento, que en su informe del 10. de septiembre de 1919 el entonces Presidente de la República Don Venustiano Carranza tuvo que hacer referencia al asunto en los siguientes términos.

"Al informar, en septiembre del año próximo pasado, acerca del Departamento de Contraloría, sólo contaba éste seis meses de establecido, pues su instalación no principió hasta febrero de 1918 y sus funciones propiamente comenzaron en el mes de marzo. Se dejaba sentir en parte su influencia, pero sus efectos no eran suficientemente conocidos para formar idea exacta de los beneficios que debería reportar, sobre todo si se considera que su labor sólo puede apreciarse debidamente al fin del ejercicio anual. El Departamento de Contraloría inició sus labores con la mira principal de vigilar los ingresos y los egresos, porque en la distracción de estos últimos se halla la causa principal del desnivel de los Presupuestos; la regularización de todos los servicios de las Oficinas con manejo de fondos y -

bienes de la Nación; la rendición oportuna de cuentas, y la reorganización de la Contabilidad General de la Hacienda Pública. Más la naturaleza y finalidad de la institución no han sido bien comprendidas, y a ello se deben las censuras ligeras que se le han hecho, calificando de innecesaria su existencia y de oneroso su sostenimiento, imputándole que se abroga facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y de las Secretarías de Estado y que se extralimita en el ejercicio de las que le son inherentes, y aseverando que sus funciones habrían de concretarse a recibir las cuentas de las Oficinas que las producen, formulando las observaciones conducentes. Para este objeto, hubiera bastado la extinta Dirección de Contabilidad y Glosa, dependiente de Hacienda; pero precisamente porque las atribuciones de dicha Oficina eran casi nulas para salvaguardar los intereses nacionales, se hizo indispensable sustituirla por otra Entidad, que además, de llevar la Contabilidad General de la Federación, ejerciera la fiscalización breve en el manejo de los fondos, para prevenir con oportunidad pagos indebidos, gastos improcedentes y erogaciones innecesarias, evitar malversaciones de caudales y coadyuvar con las Secretarías y Departamentos a mantener el buen orden en todas las Oficinas con manejo de fondos, pues la práctica ha demostrado que toda revisión posterior resulta inútil para reintegrar al Erario las cantidades que le han sido sustraídas y que nada se obtiene con llevar a la cuenta de responsabilidades grandes sumas si no pueden hacerse efectivas, ni sirve un documento comprobatorio con apariencia legal, ni el hecho mismo de que el Presupuesto autorice un pago ya consumado.

A esta urgente necesidad obedeció la creación del Departamento de Contraloría, que, sin alcanzar aún pleno desarrollo; ha rendido frutos benéficos en alto grado para la Nación.

Resultaría prolijo exponer el pormenor de las dificultades con que tropieza el Departamento. Para comprenderlas, basta considerar la anormalidad de la época en que se creó; la circunstancia de haberse formado, en su principio, con organismos diversos, antes dependientes de las Secretarías de Estado y que, aunque similares en esencia, diferían en métodos y en trámites; el nuevo sistema de contabilidad por implantar, y, por último, la irregularidad administrativa, natural consecuencia del período de trastornos interiores."

Es notorio que el motivo de la reorganización de las finanzas nacionales consistió en el principio de que el Cajero de una Institución no debe ser al mismo tiempo el Contador, como lo fue durante largos años en México, puesto que en la Tesorería se formaba la contabilidad, previa glosa e inspección de las cuentas de las oficinas.

En consecuencia la intención debía ser emancipar a la Tesorería de toda labor que no fuera la mera Contabilidad de caja: recepción, concentración y distribución de fondos.

Se hacía necesario quitar de la Tesorería General de la Nación todo lo que fuese contabilidad y glosa y aún ciertas funciones que tenían un carácter de verdadero control sobre la Secretaría de Hacienda, como por ejemplo, la facultad de hacer observaciones a los pagos ordenados por dicha Secretaría.

Se tuvo también presente que la Dirección de Contabilidad y Glosa tenía una función que propiamente no se ejercía sino a posteriori, debido a que no llegaban a este departamento sino los documentos y cuentas de operaciones ya efectuadas.

Por lo tanto, era necesaria una reforma radical consistente en: dar a este Departamento una completa independencia de la Secretaría de Hacienda; pasar a dicho Departamento todo lo que tenía todavía la Tesorería General de la Federación en materia de contabilidad; y, por último, dar a este Departamento verdaderas funciones de control para la vigilancia del cumplimiento estricto de los presupuestos y políticas establecidas.

3. MODIFICACIONES JURIDICAS QUE AMPLIAN LAS FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.

Ante la necesidad de mejorar las labores de control e inspección del Departamento de Contraloría, el Gobierno emitió el 10 de febrero de 1926 un Decreto adicionando el artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, en lo relativo al funcionamiento del Departamento de Contraloría, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10. de marzo de 1926. Debido a este decreto el artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado quedó así:

ART. 13.- Corresponde al Departamento de Contraloría:

- Inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del Gobierno Federal.
- Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.
- Contabilidad de la Nación.
- Control previo de los egresos del Gobierno Federal.
- Deuda Pública.
- Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Comparando con el artículo 13 anterior, se puede notar, - que son dos más, las funciones asignadas al Departamento - de Contraloría: la inspección de las oficinas recaudadoras - y pagadoras, dependientes del Gobierno Federal, así como el Control previo de los egresos del mismo.

Así mismo y como consecuencia de la adición descrita, el mismo lo de marzo de 1926 se publica en el Diario Oficial - de la Federación la Ley Orgánica del Departamento, con el - fin de adecuarla en relación al nuevo artículo 13.

Algunas de las facultades del Departamento de Contraloría que señalaba su nueva Ley Orgánica eran las siguientes:

- La fiscalización de los fondos y bienes de la Nación y de aquellos que estén bajo la guarda del Gobierno Federal.
- La glosa de las cuentas de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejen fondos y bienes de la Nación o administrados por el Gobierno Federal.
- La Contabilidad de la Hacienda Pública Federal.
- El examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal.
- La fiscalización en materia de Deuda Pública.
- El registro general de funcionarios y empleados de la - federación.
- Vigilar y exigir el exacto cumplimiento de la Ley de Ingresos y de las disposiciones del Presupuesto General -

de Egresos de la Federación.

- Acordar y reglamentar los sistemas de contabilidad que deban implantarse en las oficinas que manejen fondos, bienes o valores de la Federación o de aquellos que estén bajo la guarda de ésta.
- Constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los funcionarios, empleados y agentes del Gobierno con manejo de fondos y bienes de la Nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas.

Como se puede observar con las disposiciones anteriores se trató de darle mayor fuerza a la acción moralizadora de este Departamento, y a pesar de las críticas y oposición que ejercían principalmente los funcionarios y políticos de entonces, el Departamento de Contraloría, continuó funcionando durante algunos años más.

4.- SUPRESION DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.

Debido seguramente a fuertes intereses y presiones políticas, el 22 de diciembre de 1932, es reformada la Ley de Secretarías de Estado suprimiendo al Departamento de Contraloría, por medio de un Decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre del mismo año.

El citado decreto se redactó en los siguientes términos:

Decreto que modifica la Ley de Secretarías de Estado suprimiendo el Departamento de Contraloría.

ARTICULO PRIMERO.- Se reforma el artículo 4o. de la Ley de 25 de diciembre de 1917, Orgánica de Secretarías de Estado, en los términos siguientes:

ART. 4o. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

A.- ASUNTOS FISCALES Y PRESUPUESTALES

- a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre ingresos y egresos federales, tarifas arancelarias de importación y exportación, y bienes nacionales.

- b) Administración de impuestos, renta y bienes nacionales y nacionalizados.
 - c) Fiscalización preventiva en actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del erario.
 - d) Folicía Fiscal.
- B.- ASUNTOS DE TESORERIA
- a) Recaudación de ingresos federales
 - b) Pagos y erogaciones presupuestales.
 - c) Contabilidad General de la Federación.
 - d) Glosa de ingresos y egresos federales.
 - e) Responsabilidades en favor y en contra de la Federación.
 - f) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.
- C.- ASUNTOS DE CREDITO, SEGUROS, FIANZAS Y MONEDA.

- a) Formulación de Proyectos e iniciativa de ley sobre créditos, bancos, Deuda Pública, seguros, fianzas, moneda y pensiones civiles.
- b) Inspección y vigilancia de instituciones de crédito, seguros y fianzas
- c) Relaciones con el Banco de México, S. A.
- d) Administración de Casas de Moneda y Ensaye.

ARTICULO SEGUNDO.- Se suprime el Departamento de Contraloría y en consecuencia se deroga el artículo 13 de la citada Ley de 25 de diciembre de 1917.

Es así como las funciones del Departamento de Contraloría las reasumió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en particular, nuevamente la Tesorería de la Federación por mandato de su nueva Ley Orgánica expedida el 30 de diciembre de 1932.

Esta medida significó un retroceso para la Administración Pública Federal, ya que de hecho se volvió a la antigua organización en el manejo de las finanzas nacionales, con lo

cual hicieron nuevamente su aparición, y más fortalecidos - aún los viejos vicios y defectos que permitían la aplica - ción incorrecta de los fondos públicos.

No fué sino hasta 1977 que se concretaron nuevamente, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los principios de separación de las funciones atribuidas a la Tesorería y la intención de disponer de una entidad con la jerarquía adecuada para el control de las operaciones.

5.- LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL GOBIERNO FEDERAL ANTES DE LA CREACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Se sabe que a partir de 1932 año en que se suprimió el Departamento de Contraloría, la Secretaría de Hacienda reasumió casi la totalidad de la actividad financiera, dejando a su competencia el manejo de ingresos y egresos, así como su contabilización y control.

Sin embargo desde 1977 y hasta 1982 la actividad financiera del sector público, se disgregó en varias unidades administrativas, adscritas principalmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la de Hacienda y Crédito Público. Estas dos dependencias eran las encargadas durante el período citado, de ejecutar las funciones inherentes a las finanzas nacionales. Esto fué un gran avance, ya que como se cita anteriormente, significaba la intención de contar con un esquema de organización efectivo para el control de las operaciones del gasto público.

Con el propósito de ilustrar lo anterior, a continuación se enlistan algunas de las facultades tanto de la Secretaría de Hacienda, como de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación.
- Banca y Crédito
- Manejar la Deuda Pública
- Establecer y revisar los

PROGRAMACION Y PRESUPUESTO-

- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal en coordinación con la SH y CP.
- Contabilidad del Gobierno Federal.

precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública - Federal en coordinación con las Secretarías de Programación y Presupuesto y con la de Comercio.

- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Autorizar programas de inversión.
- Auditoría Gubernamental-

Las facultades anteriores estaban contenidas en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal.

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público autoriza a la Secretaría de Programación y Presupuesto a aplicar las disposiciones jurídicas que regulan el Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público. Así mismo la facultaba para examinar y evaluar los informes contables; dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten al patrimonio de la Federación y a realizar visitas, auditorías e investigaciones. Es notorio que correspondía a la Secretaría de Programación la tarea de implantar sistemas de control, y al mismo tiempo tenía la responsabilidad de su inspección, examen y evaluación.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, su órgano de control y vigilancia sigue siendo la Contaduría Mayor de Hacienda, a la cual según su Ley Orgánica corresponde:

- Revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de Contraloría.
- Establecer coordinación en los términos de su Ley Orgánica, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de uniformar procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, así como las normas y procedimientos de Auditoría Gubernamental y de Archivo Contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de Responsabilidades.

6.- LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

El 23 de diciembre de 1982 es expedido el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el cual se establece la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Nación la cual estará encargada de las labores de control y vigilancia en el sector público. Con esta nueva Secretaría se espera que el ejercicio del gasto público federal se realice racionalmente en concordancia con los presupuestos programáticos de las dependencias gubernamentales.

En vista de las circunstancias prevalecientes en el país, se hacía necesario, reforzar el aspecto relativo a la fiscalización del gasto. A continuación se transcriben las consideraciones que se tuvieron presentes para la creación de esta Secretaría.

"El gobierno de la República en su ámbito de competencia, esta obligado a satisfacer las justas demandas de la población; y a tal efecto, cuenta con los instrumentos para lograr dicho propósito, especialmente con el medio orgánico que significa su propia estructura, responsable de cumplir con las funciones que tienen como objetivo principal servir a la ciudadanía con eficacia y agilidad.

La modificación de la Administración Pública Federal es procedente si atiende a tal fin; por ello conociendo la demanda reiterada del pueblo de México respecto a la renovación moral de la sociedad, las comisiones estimaron pertinente la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la implantación del servicio civil de carrera para los trabajadores del Estado que conjuntamente con las modificaciones propuestas al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la iniciativa de una nueva ley de Responsabilidades para funcionarios, fijarán las bases de la actuación de quienes, por vocación, eligieron servir a su comunidad en el sector público.

La concepción integral de competencias que como dependencias globalizadoras poseen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, responsables de regular el ingreso y el gasto público en su totalidad, según se proyecta, se verá reforzada con la Secretaría

de la Contraloría General de la Federación que al reagrupar funciones de control, actualmente dispersas en varias dependencias, presentará unidad en la normatividad de tal materia y cuya constante supervisión dará transparencia al ejercicio de las atribuciones de la administración pública federal en su conjunto.

La necesaria relación prevista entre la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso - de la Unión, requerirá del fortalecimiento de ésta última y permitirá la adecuada coordinación de ambos poderes en la detección y el fincamiento de responsabilidades, actividad común de los citados órganos de fiscalización."

El Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 23 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre del mismo año, en el cual se establece la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, asigna a la misma en su artículo 32 BLS las siguientes funciones:

- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Expedir las normas que regulan el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguran el control.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal - de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.
- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal.
- Realizar por sí o a solicitud de la SH y CP, de la SPF o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.
- 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 que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, 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 a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad.
- Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

- Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en las de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.
- Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones.
- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.
- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.
- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

El reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fechado el 18 de enero de 1983 y publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación indica en su artículo segundo que "para el ejercicio de las funciones y despacho de los asuntos que le competen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación contará con las siguientes unidades administrativas:

La Secretaría del Rano

Las Subsecretarías "A" y "B"

La Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público.

La Oficialía Mayor

La Contraloría Interna

y doce Direcciones Generales:

- de Comunicación Social
- de Planeación
- Jurídica
- de Responsabilidades y Situación Patrimonial
- de Operación Regional
- de Control
- de Auditorías Externas
- de Auditoría Gubernamental
- de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría.
- de Análisis y Evaluación
- de Servicios Administrativos
- de Programación, Organización y Presupuesto.

Algunas de las funciones asignadas a la Secretaría de la Contraloría, eran realizadas por diversas unidades administrativas adscritas a distintas dependencias del Poder Ejecutivo.

A continuación se enlistan dichas unidades administrativas así como las dependencias a que pertenecían.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- La Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- La Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores
- El Departamento de Auditoría Externa, dependiente de la Dirección de Instituciones Nacionales de Crédito, -

adscrita a la Dirección General de Crédito Público.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

- La Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental.
- La Dirección de Supervisión, dependiente de la Dirección General de Contratos y Obras.
- La Subdirección de Responsabilidades, dependiente de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

SECRETARIA DE COMERCIO

- El Departamento de Supervisión de Sistemas de Inspección, dependiente de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes.
- El Departamento de Inspección Preventiva dependiente de la Dirección General de Bienes Muebles.

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.

- La Subdirección de Control y Supervisión, dependiente de la Dirección General de Control de Zona Federal.
- La Coordinación de Unidades Desconcentradas de Control de Bienes Inmuebles.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y PROCURADURIA DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

- Las oficinas de Registro de Manifestaciones de Bienes.

Estas unidades administrativas pasaron a formar parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conjuntamente con sus funciones, presupuestos, mobiliario y equipo, archivos y el personal con que contaban para la atención de las atribuciones respectivas.

7. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL GOBIERNO FEDERAL DESPUES - DE LA CREACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Indudablemente que con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se ha fortalecido la función de control y vigilancia en el sector público. Se espera con ello que el ejercicio del gasto público federal se realice racionalmente en concordancia con los presupuestos programáticos de las dependencias y entidades.

Es necesario insistir en que, como ya se anotó anteriormente, las funciones de control y vigilancia eran realizadas por diversas dependencias del sector público a través de unidades administrativas específicas, con lo cual no existía una coordinación y planificación efectivas de tales funciones, las cuales al ser absorbidas por la Secretaría de la Contraloría podrán ejercerse con mayor eficiencia.

Por tanto la actividad financiera del Gobierno Federal ha quedado dividida básicamente entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

En forma general se puede decir que a la Secretaría de Hacienda se le han asignado propiamente las funciones relativas a: la política de ingresos, la política monetaria, la política fiscal, el manejo de la deuda pública etc.

Asimismo la Secretaría de Programación y Presupuesto es la encargada de: proyectar la planeación nacional del desarrollo y la planeación regional; proyectar y calcular los egresos de la Federación, haciendolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda; elaborar el presupuesto de la Federación, etc.

Y como ya se ha indicado anteriormente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponden las labores de control y vigilancia, así como las de inspección y comprobación, para lo cual debe planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Así mismo debe opinar, sobre la expedición de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto,

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. Volviendo a la función básica de control y vigilancia, debe comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias gubernamentales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

8.- LA FUNCION DE CONTROL Y VIGILANCIA EN EL SECTOR PUBLICO.

Como se anotó anteriormente, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se ha visto sustancialmente incrementada la función de control y vigilancia en el sector público. A continuación se describen las características de los diversos niveles de control y vigilancia del sector público de acuerdo a un análisis de la Comisión de Auditoría Gubernamental del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

8.1 CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

- a) FUNDAMENTO LEGAL.- Segundo párrafo del artículo II y capítulo quinto de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- b) DEFINICION DE SU FUNCION.- Órgano técnico de vigilancia de la Cámara de Diputados (Poder Legislativo)
- c) DEFENDENCIA.- De la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- d) OBJETIVO.- Revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal Revisiones Directas.
- e) ALCANCE.- Pruebas Selectivas
- f) LIMITACIONES PARA LA REVISION.- Ninguna
- g) PERIODICIDAD DE LA REVISION.- Anualmente
- h) INSTRUMENTOS BASICOS DE REVISION.- Guía de Auditoría
- i) TIPO DE REVISION.- Revisión de la correcta aplicación de las normas, procedimientos, métodos y sistemas se guidos para la formulación de la cuenta pública.

j) TIPO DE INFORME.- Dictamen de la cuenta pública

8.2 SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

- a) FUNDAMENTO LEGAL.- Fracciones I a XIV del artículo - 32-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) DEFINICION DE SU FUNCION.- Organó de vigilancia del - Poder Ejecutivo Federal.
- c) DEPENDENCIA.- Directa del Poder Ejecutivo Federal.
- d) OBJETIVO.- Planear, organizar y coordinar el sistema- de control y evaluación gubernamental. Normar el fun cionamiento de los instrumentos y procedimientos de - control. Vigilar el cumplimiento de las disposicio - nes en materia de planeación, presupuestación, ingre - sos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Go - bierno Federal.
- e) ALCANCE.- Global
- f) LIMITACIONES PARA LA REVISION.- Ninguna
- g) PERIODICIDAD DE LA REVISION.- De acuerdo a las priori - dades nacionales y a la importancia relativa de los montos involucrados.
- h) INSTRUMENTOS BASICOS DE REVISION.- Presupuesto de - egresos (gasto corriente y de inversión). Informa - ción periódica sobre el cumplimiento de metas.
- i) TIPO DE REVISION.- Control de Gestión.
- j) TIPO DE INFORME.- Informe sobre las desviaciones al - ejercicio presupuestal en el aspecto financiero y de cumplimiento de metas.

8.3 SECRETARIAS DE ESTADO CONSIDERADAS COMO CABEZA DE SEC - TOR.

- a) FUNDAMENTO LEGAL.- Artículo 6o. de la Ley de Presu - puesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- b) DEFINICION DE SU FUNCION.- Organó de vigilancia del - sector que encabeza.
- c) DEPENDENCIA.- Directa del Poder Ejecutivo Federal.
- d) OBJETIVO.- Orientar y coordinar la planeación, progra - mación, presupuestación, control y evaluación del -

facto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación. A este respecto puede verse el artículo 143 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- e) ALCANCE.- Pruebas selectivas.
- f) LIMITACIONES PARA LA REVISION.- Ninguna
- g) PERIODICIDAD DE LA REVISION.- Cuando menos anualmente, es conveniente utilizar la técnica de rotación de énfasis a problemas y partidas específicas.
- h) INSTRUMENTOS BASICOS DE REVISION.- Programas mínimos de auditoría. Guías de Auditoría.
- i) TIPO DE REVISION.- Supervisión del ejercicio del gasto público y del programa de inversión pública.
- j) TIPO DE INFORME.- Carta de recomendaciones. Informes especiales.

8.4 AUDITORIA INTERNA

- a) FUNDAMENTO LEGAL.- Artículo 44 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- b) DEFINICION DE SU FUNCION.- Organó de vigilancia y supervisión de las autoridades superiores de la dependencia.
- c) DEPENDENCIA.- De la máxima autoridad de la entidad auditada.
- d) OBJETIVO.- Revisar el adecuado apego a las leyes y normas internas y externas vigentes. Vigilar el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos. Apoyar a una mayor efectividad y eficiencia en el desarrollo organizacional y operativo.
- e) ALCANCE.- Pruebas selectivas. Revisión de partidas específicas.
- f) LIMITACIONES PARA LA REVISION.- Ninguna
- g) PERIODICIDAD DE LA REVISION.- Programa permanente de revisión, con mecanismos de seguimiento para revisar las soluciones dadas a los problemas encontrados.
- h) INSTRUMENTOS BASICOS DE REVISION.- Guías de auditoría para la revisión del manejo y control financiero, ope

racional, de resultados de programas, y de cumplimiento legal de las entidades.

- i) TIPO DE REVISION.- Integral
- j) TIPO DE INFORME.- Informe de auditoría con la indicación de la situación o problema detectado, la causa que lo origina y la solución al mismo. Adicionalmente debe hacerse mención de las fechas convenientes para la solución y el funcionario responsable de efectuarla (diagnóstico operacional).

Seguimiento de soluciones. Informes especiales.

8.5 AUDITORIA EXTERNA

- a) FUNDAMENTO LEGAL.- Fracción X del artículo 32 - Bis - de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) DEFINICION DE SU FUNCION.- Organó de supervisión y vigilancia de la Secretaría de la Contraloría General - de la Federación.
- c) DEPENDENCIA.- Directa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (Dirección General de Control y Dirección General de Auditoría Gubernamental).
- d) OBJETIVO.- Expresar una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros básicos. Preparar informe largo sobre aspectos específicos solicitados - por la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- e) ALCANCE.- Pruebas selectivas.
- f) LIMITACIONES PARA LA REVISION.- Ninguna
- g) PERIODICIDAD DE LA REVISION.- Anualmente
- h) INSTRUMENTOS BASICOS DE LA REVISION.- Guías de Auditoría para la revisión de los procedimientos de control interno establecidos y el exámen de las transacciones y registros.
- i) TIPO DE REVISION.- Control interno. Partidas de los estados financieros básicos.
- j) TIPO DE INFORME.- Dictamen sobre los estados financieros. Informe largo. Carta de recomendaciones sobre los controles internos establecidos.

C A P I T U L O I I I

EL I.M.S.S ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

El estudio de una área específica de cualquier tipo de entidad, conlleva la necesidad de un conocimiento si no profundo, por lo menos general de toda ella. No es posible estudiar aisladamente un departamento o división funcional - sin tomar en cuenta las características, objetivos y estructura de la organización en su totalidad.

Es por ello que se presenta un estudio previo sobre las características generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, con el propósito de conocer los aspectos más importantes de su funcionamiento y organización.

1.- CARACTERÍSTICAS DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

De acuerdo a la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios a cuyo cargo está la organización y administración del seguro social.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, - de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación-Estatal, en su artículo 2o, dice, que son organismos descentralizados; "las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- 1) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente - con fondos o bienes federales o de otros organismos - descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.
- 2) Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social se tiene que se trata de una persona moral creada por una Ley, la cual fue expedida por el Congreso de la Unión (Ley del Seguro Social); su patrimonio se constituye parcialmente - con fondos federales, como se verá posteriormente, y su objeto y fines son la prestación del servicio público del Se

guero Social. Se reúnen, entonces, todos los requisitos que nuestro derecho positivo vigente exige para considerar que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado.

2.- EL SEGURO SOCIAL COMO SERVICIO PUBLICO

La misma ley del Seguro Social, nos indica que este es el instrumento básico de la Seguridad Social, y que ha sido establecido como un servicio público de carácter nacional, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos. Considerando que servicio público es el conjunto de actividades que tienen por objetivo satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural a través de prestaciones concretas e individuales, a las personas que le solicitan, de acuerdo con un sistema señalado en una ley para que el mismo sea permanente y adecuado, se puede decir que el Seguro Social reúne las características señaladas, y por tanto se concluye que efectivamente se trata de un servicio público cuyo desempeño se encuentra a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene carácter de "organismo público descentralizado".

Para comprender el papel que desempeña el Instituto Mexicano del Seguro Social es necesario conocer primero dos conceptos muy importantes: los Seguros Sociales y la Seguridad Social. El estudio de los Seguros Sociales, se realiza en virtud de que, con la aplicación de los mismos, se inicia el desarrollo propiamente dicho de la seguridad social.

Nuestra legislación, constituye en principio organismos encargados de los Seguros Sociales para la aplicación de un programa de Seguridad Social, que tiene como meta la incorporación de todos los sectores de la población.

3.- DEFINICION Y CARACTERISTICAS DE LOS SEGUROS SOCIALES

Para comprender bien la naturaleza del Seguro Social es necesario considerar su antecedente inmediato: el contrato del seguro dentro del derecho privado, que se encuentra dentro del campo del Derecho Mercantil. En este contrato una persona paga, durante cierto tiempo, una suma de dinero, en una sola entrega o en forma periódica para obtener, en caso de ocurrir el infortunio previsto, alguna prestación, en especie o en dinero que trata de compensar la pér

dida patrimonial sufrida por el asegurado. Este contrato - lo puede celebrar una persona para provecho propio y/o para beneficiar a terceros.

Según el artículo 10 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se - obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar - una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista - en el contrato.

En su libro "Los Seguros Sociales en México" Gustavo Arce Cano define a los Seguros Sociales en la siguiente forma: - "el Seguro Social es el instrumento jurídico del derecho - obrero por lo cual una institución pública queda obligada, - mediante una cuota o prima que pagan los patronos, los tra - bajadores y el Estado, o solo alguno de éstos, a entregar - al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos econó - micamente débiles una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carác - ter social".

De la anterior definición se desprenden las siguientes ca - racterísticas:

- Los Seguros Sociales son una institución creada para - los fines de la política social y para prestar un servi - cio público. No persiguen fines lucrativos.
- Los asegurados o beneficiarios tienen derecho a los - subsidios o pensiones.
- El fondo del cual se han de pagar las pensiones o subsi - dios es formado por las primas que cubren los asegura - dos, los patronos y el Estado.

El Dr. Mario de la Cueva, define a los seguros sociales - de la manera siguiente: "el Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria, que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad - de ganancia como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos".

Las características que se desprenden de la anterior defi - nición, son:

- Los Seguros Sociales son organizaciones económico-legales dirigidas o vigiladas por el Estado, ésto es, suponen corporaciones incorporadas o descentralizadas del Estado.
- Los Seguros Sociales participan de las formas del Seguro Privado, pero difieren de él en su fundamento y en sus propósitos.
- Los Seguros Sociales protegen a la clase trabajadora, o sea, tienden a la prevención y reparación de los riesgos que pueden afectar a los trabajadores.

La anterior definición, con sus elementos característicos, tiene el defecto, de referirse únicamente a los seguros sociales aplicables a los trabajadores. Desde luego la primera aplicación de los Seguros Sociales, se hizo en la clase trabajadora, pero los mismos continuaron su desarrollo, comprendiendo a otros sectores de la población.

Ciertamente los Seguros Sociales, siguieron los moldes del seguro privado, pero difieren de este al aplicar la idea de solidaridad, frente a los riesgos comunes de los grupos sociales en que se aplican. A continuación se mencionan algunas diferencias entre seguros sociales y el seguro privado.

SEGUROS SOCIALES

SEGUROS PRIVADOS

- | | |
|---|---|
| 1) No persiguen fines de lucro, sino de protección. | 1) Sí persiguen fines de lucro. |
| 2) Actúan por un interés de naturaleza social y pública. | 2) Actúan por un interés privado. |
| 3) Los seguros sociales en su expresión auténtica son obligatorios. | 3) Por lo general no es obligatorio. |
| 4) Surgen de la ley | 4) Nacen del contrato. |
| 5) Los asegurados deben ser personas de la clase económicamente débil, principalmente trabajadores. | 5) Los asegurados deben ser los individuos que paguen las primas sin que importe su categoría social. |

6) Se definen y restringen los riesgos cubiertos y proporcionan beneficios que no se basan en la capacidad individual de pago.

6) El asegurado paga por su protección, escogiendo los riesgos que desea asegurar y el importe del seguro.

7) Son organizados por instituciones de carácter público.

7) Son organizados por instituciones privadas.

4.- LA SEGURIDAD SOCIAL

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

En los términos anteriores esta concebido el artículo 22- de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, con lo que vino a concretarse una aspiración que se venía gestando a raíz de la Primera Guerra Mundial.

La Seguridad Social nace como consecuencia de reflexiones que implicaron cambios esenciales en la filosofía política y social. La concepción individualista de la sociedad y del derecho no podían admitir la idea de la Seguridad Social. Esta institución tuvo su origen cuando la sociedad se concibe como un todo armónico y cuando la idea de solidaridad priva sobre los intereses individuales y el egoísmo de los hombres.

El hombre cumple su misión en la sociedad y en la vida cuando desarrolla, en la medida de sus fuerzas y en tanto las conserve, una labor útil y honesta, y la sociedad, el Estado y el Derecho tienen la obligación de acudir en su ayuda cuando la adversidad o la vejez le impidan continuar-trabajando.

Anteriormente se ayudaba a los necesitados mediante la caridad privada y la beneficencia pública. Posteriormente el Estado interviene para proporcionar al sujeto una protec -

ción. Es por tanto, la idea de Seguridad Social, producto de la vida contemporánea.

La Segunda Guerra Mundial contribuyó a desarrollar entre todos los países que participaron en ella, un profundo deseo de seguridad, ante todo contra la guerra misma, pero también contra los factores económicos y sociales que pueden amenazar al trabajador en su existencia.

4.1 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como manifestación primitiva de regímenes de seguridad colectiva, se encuentra que en la Edad Media, aparecen los llamados gremios. Los cuales se caracterizaban porque poseían un monopolio hacia el exterior de la profesión que explotaban y la seguridad en el trabajo de todos sus miembros para toda la vida.

Sin embargo los propósitos de los gremios eran contrarios a la idea de seguridad, ya que constituían unidades cerradas e impedían el ingreso de nuevos elementos.

a) ESPAÑA

Es España el país vanguardia en cuanto a los campos de una Seguridad Social primitiva, con sus Ordenanzas de Burgos 1494, de Barcelona en 1495 y Sevilla en 1554.

b) INGLATERRA

Inglaterra en el año 1541 promulga la Ley de Wisby, que establecía en ciertos casos, el aseguramiento contra naufragio de la vida de los capitanes de barco.

En 1871 se crea el sistema de Seguro Libre, siendo enriquecido en 1896 con notables reformas, hasta que en 1911 se implanta el Seguro Obligatorio para los trabajadores. A partir de este hecho el gobierno inglés ha tenido como objetivo el perfeccionar los sistemas de Seguridad Social. Estos sistemas han logrado controlar en gran parte la miseria, el desempleo, la carencia de habitación etc.

En 1945 se pone en práctica el Plan Beveridge, el cual impulsa en forma importante la transformación del sistema de seguros sociales al régimen de la Seguridad Social. Este plan cubre las siguientes necesidades:

- Puro o desempleo
- Inutilidad o incapacidad
- Necesidades del matrimonio para la mujer, o dote matrimonial.
- Vejez
- Gastos de entierro
- Infancia
- Enfermedades o impedimentos físicos

c) ALEMANIA

A Alemania se le atribuye el haber creado en forma real y efectiva un sistema general de aseguramiento a los trabajadores de los riesgos principales de la vida y una verdadera legislación general y nacional de seguridad social.

A mediados del siglo XIX, comienza la creación de una legislación protectora de los trabajadores.

1845 se inicia el desarrollo del Seguro de Accidentes.

1854 se establece con carácter obligatorio el Seguro Minero.

1883 se crea el seguro de enfermedades que incluye el de maternidad.

1884 se crea el seguro de accidentes de trabajo.

1889 es creado el seguro de vejez o invalidez.

1911 son recopiladas todas las anteriores disposiciones en el Código Federal de Seguros Sociales, extendiendo los beneficios al seguro de empleados y supervivencia.

1923 es creada la Ley del Seguro Social de los Mineros.

1927 se promulga la Ley del Seguro Social contra puro forzoso.

d) AMERICA.

Dentro de los antecedentes de la Seguridad Social en América se puede mencionar que fue Chile, el primer país americano que implantó una legislación en materia

de Seguridad, que constituyó un gran estímulo para todos los pueblos de América.

Los Estados Unidos crearon y desarrollaron un sistema de Seguridad Social, después de la crisis de 1929, que dejó sin empleo a un numeroso grupo de trabajadores. El gobierno promulga ante la crisis citada la Ley del Seguro Social en 1935.

La Organización Internacional del Trabajo en diversas reuniones de su asamblea ha dictado múltiples disposiciones, con el propósito de aplicar el desarrollo de la Seguridad Social. Entre tales disposiciones se mencionan la "Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida" aprobada en 1944, y el "Convenio sobre la Seguridad Social" aprobado en Ginebra en 1952.

En 1889 nace el Comité Internacional de Seguros Sociales, el cual en 1925 queda transformado en la Asociación Internacional de Política Social.

e) MEXICO

Como remotos antecedentes de una primitiva aplicación de la Seguridad Social en México, encontramos que en la época colonial, el 12 de enero de 1763 en la Nueva España se establece una institución que proporcionaba a los Ministros de Audiencias, Tribunales de Cuentas y Oficiales de Hacienda, determinados beneficios, otorgando a sus viudas e hijos las subvenciones establecidas en sus reglamentos.

En 1770 empiezan a trabajar los Montepíos de viudas y pupilas, estableciéndose descuentos sobre el sueldo para asegurar una suma que permitiera conceder subsidios a los familiares del asegurado. Tiempo después son creadas sociedades mutualistas y unidades de seguridad colectiva.

Fero la concepción real y definitiva de la iniciación de nuestro sistema de seguridad social, viene siendo junto con nuestro Derecho del Trabajo, un producto del movimiento revolucionario de 1910.

4.2 CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social es de gran importancia para el desarrollo de los países, ya que aplicada en principio, en regímenes de seguros, se proyecta posteriormente para atender el mayor número de necesidades del ser humano frente a los múltiples contingencias de su vida individual y familiar, contribuyendo, mediante servicios y prestaciones económicas a elevar sus niveles de vida, social, económica y culturalmente, al proporcionar mayores recursos a los sujetos, permitiendo una mejor distribución del ingreso nacional de un país.

A continuación se presentan algunas de las definiciones más aceptadas sobre Seguridad Social:

- DE EPSTEIN Y ALMEYER

" La Seguridad Social es el deseo universal de todos - los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la conservación de la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro.

- DE GARCIA CRUZ MIGUEL en su obra "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social".

"La Seguridad Social es un Derecho Público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a la población una vida mejor...."

De lo anterior se desprende que la Seguridad Social es el conjunto de acciones que previenen y protegen a la población de hechos biológicos y sociales que pueden afectarla. Los hechos biológicos comprenden: la maternidad, el nacimiento, las enfermedades, la vejez y la muerte.

Los hechos de tipo social incluyen el matrimonio, la viudez, la orfandad, el desempleo, los accidentes de trabajo, la afectación de los medios de subsistencia y la desintegración familiar.

Por todo lo expuesto se puede considerar que la Seguridad Social se distingue de los Seguros Sociales, tanto por la más amplia protección que concede para abarcar mayores prestaciones como por la estructura financiera y económica de uno y otro sistema. Ya que mientras los Seguros Socia-

les operan bajo los principios de cálculo de probabilidades, la teoría del riesgo y una idea restringida de solidaridad - frente a los riesgos de los grupos en que se aplican, la Seguridad Social en cambio, implica la adopción de nuevas obligaciones y derechos que llevan a una ampliación de la solidaridad social frente a los riesgos comunes de toda una colectividad.

Así es como la Seguridad Social fusiona las ideas de Seguros Sociales y Asistencia Social con el propósito de proteger al hombre contra todos los riesgos tradicionalmente considerados, proporcionándole prestaciones en dinero, en especie y en servicios sociales, de acuerdo con las necesidades y características particulares de cada país, dando especial atención a los hechos que más afectan a su población.

En México, la Seguridad Social da importancia vital al problema de la salud, sin descuidar los aspectos de tipo económico y social.

De esta forma el objetivo de la Seguridad Social en México se orienta a garantizar:

- EL DERECHO HUMANO A LA SALUD.

Que comprende aquellos aspectos que ayudan a la población a conservar la salud mediante campañas sanitarias, y a prevenir los riesgos y enfermedades que amenacen al trabajador en el ejercicio de sus labores y fuera de ellas.

- LA ASISTENCIA MEDICA

La asistencia médica, a través de la medicina social, protege a la población cuando alguno de sus miembros enferma o sufre algún accidente, proporcionándole servicios curativos y de rehabilitación.

- LA PROTECCION DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA.

Que consiste en proporcionar al trabajador los ingresos que deja de percibir por alguna eventualidad que afecte su capacidad de trabajo.

- LOS SERVICIOS SOCIALES PARA EL BIENESTAR INDIVIDUAL Y COLECTIVO.

Que estan orientados a mejorar el nivel de vida de la

población mediante acciones de capacitación técnica, re creativas, de integración familiar y de atención médica a grupos que por su situación económica no están en con diciones de aportar cuotas.

5. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Como ya se vió en el primer punto, el I.M.S.S. es un orga nismo público descentralizado, a cuyo cargo se encuentra la organización y administración del Seguro Social.

5.1 ANTECEDENTES.

La Seguridad Social es postulado de los partidos políti - cos que estructuraron la Revolución Mexicana. Principalmen te del Partido Liberal Mexicano.

Son pioneros de nuestra Seguridad Social: Ricardo Flores Magón, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, Alvaro - Obregón y el General Lázaro Cárdenas.

En la época de la Revolución Mexicana surgen simultánea - mente, como ya se anotó anteriormente, el Derecho del traba jo y las ideas de Seguridad Social, entre las que se encuen tran: la Asistencia Social, la Previsión Social y los Segur - os Sociales.

La primera disposición de Seguridad Social propiamente di cha, establecida en nuestro país aparece en la Ley del Tra - bajo del Estado de Yucatán del 11 de noviembre de 1915, en - su artículo 135 que decía: "El gobierno fomentará una aso - ciación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros - contra los riesgos de vejez y muerte.

Posteriormente en la sesión del Congreso Constituyente co rrespondiente al día 23 de Enero de 1917, la primera Comi - sión de Puntos Constitucionales presentó como capítulo VI - Constitucional el del Trabajo y la Previsión Social, que - fue leído y aprobado en esa misma fecha, quedando estableci da la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, rela - cionada con la Seguridad Social y que decía:

"XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimien to de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros -

fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de - instituciones de esta índole para infundir e inculcar la - previsión popular."

Con lo anterior corresponde a México el mérito de haber - dictado la primera Constitución Política en América que se ocupa de la Seguridad Social.

Sin embargo la fracción citada adolecía de deficiencias - y limitaciones, explicables al considerar que en 1917 no - funcionaba en América la Seguridad Social propiamente dicha y era prácticamente desconocida.

El concepto Constitucional mencionado se refiere a un seguro potestativo que no obstante sus limitaciones promovió la aspiración hacia una Ley de Seguro Social.

En agosto de 1929 se reforma la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, atendiendo a la necesidad de una disposición constitucional básica y clara sobre Seguridad Social. La fracción referida reformada quedó en los siguientes términos:

"XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos."

Durante el período intermedio a la reforma anterior, el - General Obregón en el año de 1921 elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro Social, que no llegó a promulgarse, pero que tuvo gran importancia por el interés que despertó.

Otro antecedente importante durante este período intermedio es la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, promulgada el 12 de agosto de 1925.

Después de hecha la reforma a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, la Seguridad Social asciende a la categoría de un Derecho Público obligatorio y se reserva al - Congreso General la facultad exclusiva de legislar sobre esta materia. A partir de entonces se comienza a suscitar un gran interés por reglamentar la fracción ya citada y así establecer los Seguros Sociales.

En 1932 el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo federal para que expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, no cumpliéndose lo anterior por acontecimientos políticos.

En 1933 durante la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario al aprobar el primer plan sexenal de gobierno, son también aprobados en relación con los seguros sociales, los tres siguientes puntos:

- 1) Se declara la necesidad de la implantación del Seguro-Social obligatorio, describiéndose las características que debía reunir.
- 2) Se plantea la continuación inmediata de los estudios técnicos, con el propósito de cumplir con el punto anterior.
- 3) Se sustrae del interés privado la organización y administración de los Seguros Sociales.

Un año después, en 1934 es creada una comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social, la cual establece bases generales, que debían normar el proyecto de Ley del Seguro Social, determina los riesgos y el principio de que el Seguro Social debe organizarse sin fines de lucro, además de ser financiado y administrado en forma tripartita, es decir por el Estado, los patrones y los trabajadores.

Más tarde, el 27 de diciembre de 1938 el Gral. Iázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión, un proyecto de Ley de Seguros Sociales, que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Este proyecto tampoco llegó a prosperar.

En 1941 ya dentro del gobierno del Gral. Avila Camacho, se crea el Departamento de Seguros Sociales, dependiente de la Secretaría del Trabajo cuyo titular era el Lic. Ignacio-García Téllez, y de inmediato comienza a trabajar sobre el estudio de las leyes sobre Seguros Sociales.

Por acuerdo presidencial, en junio del mismo año se forma la Comisión Técnica Redactora de la Ley del Seguro Social - integrada por representantes estatales, obreros y patronales.

A dicha comisión se le encargó la redacción de un proyecto de ley, así como el estudio y análisis del anteproyecto de ley del Seguro Social elaborado por la Secretaría del Trabajo, que llevaba el nombre de "Proyecto García Téllez" el cual después de revisado fue presentado a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en 1942.

Ambos organismos dieron una opinión favorable al anteproyecto y en base a este, la Comisión redactora crea el proyecto de ley, que es enviado al Congreso de la Unión para su discusión y posterior aprobación. Con lo cual el día 31 de diciembre del mismo 1942, el presidente Avila Camacho firmó la ley del Seguro Social, y el 19 de Enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Poco antes, el 6 de enero de 1943, se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado y con personalidad jurídica propia, que sería administrado a través de un Consejo Técnico en forma tripartita.

El mismo año, el 14 de mayo, se terminó y publicó el Reglamento de la Ley del Seguro Social con objeto de que patrones y trabajadores acudieran a inscribirse, aún cuando todavía no se ponían en marcha los servicios.

El Instituto Mexicano del Seguro Social inició sus servicios el 10 de enero de 1944.

El Reglamento de Clasificación de Empresas, Grados de Riesgo y Cuotas del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales se dió a conocer el 7 de marzo. El 18 de abril siguiente se publicó otro sobre pago de cuotas y contribuciones al Seguro Social.

El 24 de noviembre se modificó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social para otorgarle el carácter de obligación fiscal a las cuotas obrero - patronales, en su calidad de organismo autónomo.

El 31 de diciembre de 1947, se reformó la Ley del Seguro Social; esta reforma tuvo por objetivo que las prestaciones del seguro por enfermedades no profesionales y vejez se extendieran a los familiares de los asegurados.

Una nueva modificación fue publicada en el Diario Oficial, el 20 de febrero de 1949, se explicaba en su exposición de motivos que, a causa del desequilibrio económico causado por la Segunda Guerra Mundial, se requería de un aumento en las cuotas para cubrir el quebranto financiero del Instituto en el ramo de enfermedades generales y maternidad, para incrementar las prestaciones y mejorar los servicios a la población derechohabiente.

Siete años después, el 31 de diciembre de 1956, se incorporaron a la Ley otras cuatro modificaciones, sustentadas en la situación general del país; en la estabilidad financiera, y en la reorganización administrativa del Instituto. De acuerdo con esas reformas, se determinó que, aunque debían persistir las cuotas que cubrían los trabajadores y los patrones, a través de una tabla de grupos de salarios en la cual quedaban distribuidos los asegurados según jornales diarios, sería necesario adicionar grupos superiores a la cuantía vigente en aquel momento.

El año de 1959, el 31 de diciembre, al realizarse una nueva reforma a la Ley, se publicaron los fundamentos de la iniciativa y la reforma correspondiente. Se creaban las condiciones para extender el régimen del Seguro Social a los ejidatarios, a los pequeños agricultores, a los aparceros, a los medieros en el ambiente rural, a los artesanos, a los pequeños comerciantes y a los profesionales libres en el medio urbano.

Además, se le dió carácter de permanente al derecho a recibir los servicios médicos a los padres beneficiarios de los asegurados en caso de fallecimiento de estos.

Y se sucedieron uno tras otro ampliaciones y beneficios: - el 7 de diciembre de 1963 aparecieron en el Diario Oficial de la Federación, la exposición de motivos y la ley que incorporaba al régimen obligatorio del Seguro Social a los productores de café de azúcar y a sus trabajadores; el 31 de diciembre de 1965 se decretó una nueva reforma que integraba a la población rural al régimen del Seguro Social (El Estado - se haría cargo de una aportación mayor a la que normalmente erogaba en las cotizaciones por cubrir al Instituto).

Para el caso de la población agrícola libre de un patrón - que cubriera sus cuotas, se consideró la implantación de una cuota bipartita, que cubrirían por una parte el Estado y por

otra los campesinos asegurados.

Finalmente el 21 de marzo de 1973 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una nueva Ley del Seguro Social - que derogaba la de enero de 1943.

En ella se garantiza " el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Como se ve no solo se trata de proteger la salud y el ingreso de los asegurados, sino que también se contemplan aspectos sociales.

A partir de 1973 y vigentes a la fecha, dentro del marco de la nueva Ley del Seguro Social y como una auténtica expresión de solidaridad, se incorporan mejoras sustanciales - que prevén ampliaciones en los servicios e incremento a las prestaciones para trabajadores y pensionados.

Mediante este proceso de modernización, para 1973 el régimen de Seguridad Social en México se ha consolidado como un servicio público nacional al abarcar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, vejez en edad avanzada y muerte, y en 1974 quedó establecido el seguro de guarderías para hijos de aseguradas, que empezó a operar junto con los servicios sociales, como extensión de los servicios de Solidaridad Social del Instituto.

El 25 de mayo de 1979 se firmó un Convenio entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, con el objeto de llevar a cabo un programa de Solidaridad Social por cooperación comunitaria para otorgar asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria a las zonas más apartadas del país y con los más bajos niveles de ingreso.

Con esta nueva Ley del Seguro Social (1973) se logra una de las finalidades largamente anheladas por los mexicanos, - ya que pasa a ser de auténtica Seguridad Social, en el sentido de que la población que actualmente ampara, no se concentre exclusivamente a la clase trabajadora, como fue la Ley anterior, que más que una ley de Seguridad Social, fue una Ley de auténtica previsión social. Con esta nueva Ley

se incorporó a un gran número de sujetos que se encontraban fuera de la esfera del derecho laboral, como son los trabajadores no asalariados.

5.2 OBJETIVOS, ATRIBUCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE SUS SERVICIOS.

A) OBJETIVOS Y ATRIBUCIONES.

Entre los diversos objetivos y las numerosas atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cual se encuentra contemplado en la misma Ley del Seguro Social, se puede destacar lo siguiente:

Garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. (Artículo 2o. de la Ley del Seguro Social).

Incorporar al régimen del Seguro Social obligatorio a los trabajadores de industrias familiares; a los trabajadores independientes; a ejidatarios y comuneros que se encuentren en situaciones específicas determinadas por la Ley del Seguro Social; y a patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de la Ley del Seguro Social. (Artículo 13, de la Ley).

Registrar a los patrones, inscribir a los trabajadores y precisar los grupos de salarios. (Art. 25 fracción I de la Ley).

Cancelar el registro de los trabajadores asegurados, aún cuando el patrón omitiere comunicar las bajas correspondientes, cuando el Instituto verifique la extinción de la empresa. (Art. 25 fracción II).

Determinar los sujetos del seguro; los grupos de salario que correspondan a los trabajadores; la clase y grado de riesgo en que la empresa deba cotizar y las demás circunstancias relacionadas con la aplicación de la ley, con base en los datos de que pueda disponerse. (Arts. 25 y 79).

Inspeccionar los centros de trabajo. Para hacer eficiente la inspección, los patrones y trabajadores estarán obligados a dar facilidades.

Las autoridades federales y locales deberán igualmente prestar la colaboración que el Instituto les solicite para el mejor cumplimiento de sus funciones. (Art. 25 y 241).

Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás obligados, así como estimar su cuantía y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos. (Art. 25 fracciones IV y V).

Llevar a cabo las valuaciones actuariales de las prestaciones contractuales, comparándolos individualmente con las de la Ley para elaborar las tablas de distribución de cuotas que corresponda. (Art. 28).

Determinar las cuotas correspondientes sobre la base de un porcentaje de los salarios. (Art. 33).

Elaborar los cuadros básicos de medicamentos que considere necesarios. (Art. 98).

Otorgar préstamos a cuenta de pensiones sólo en casos excepcionales, en los cuales la existencia económica del pensionado este amenazada y bajo la condición de que, considerando los descuentos, la cuantía de la pensión no se reduzca a una cantidad inferior a los mínimos establecidos por la Ley; además la duración del préstamo no debe exceder de un año. (Art. 127).

Contratar individual o colectivamente seguros facultativos que otorguen prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado, prestaciones que no estén comprendidas en los artículos 12 y 13, con las salvedades consignadas en los artículos 219 y 220. (Art. 224).

Otorgar servicios sociales de beneficio colectivo. (Art. 8o. y 232).

Fomentar la salud; prevenir enfermedades y accidentes;-

contribuir a la elevación general de los niveles de vida; organizar unidades médicas destinadas a los servicios de Solidaridad Social. (Arts. 233 y 237).

Impulsar y desarrollar actividades culturales y deportivas, y, en general, todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre; realizar cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo, a fin de lograr la superación del nivel de ingreso de los trabajadores. (Art. 234).

Administrar los diversos ramos del Seguro Social; recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto; satisfacer las prestaciones que se establecen en la Ley; realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio. Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales; establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación, sin sujetarse a las condiciones, salvo sanitarias, que fijan las Leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza. Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas; difundir conocimientos y prácticas de previsión social y expedir sus reglamentos interiores. (Art. 240).

B) CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS.

A continuación se presentan una serie de cuadros que muestran las características de los servicios y prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social.

1) TIPO DE SEGURO, RIESGOS QUE PROTEGEN Y PRESTACIONES-
QUE SE DERIVAN DE ELLOS.

SEGURO	RIESGOS PROTEGIDOS	PRESTACIONES
Riesgos de Trabajo	Accidentes de Trabajo Accidentes en Tránsito. Enfermedades de Trabajo.	En especie - y en dinero.
Enfermedades y Maternidad .	Enfermedades o Maternidad.	En especie - y en dinero.
Invalidez, Vejez, - Cesantía en edad - avanzada y Muerte.	Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada, Muerte o matrimonio.	En dinero
Guarderías para - hijos de asegurada - cas.	Falta de cuidados maternales en la primera infancia durante - la jornada de trabajo de la asegurada.	En especie

3) PRESTACIONES EN DINERO

DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

TIPO DE PRESTACION	CUANTIA DE LA PRESTACION	DURACION DE LA PRESTACION	ART. Y FRACC. I.S.S.
a) Subsidio por <u>inca-</u> <u>pacidad-</u> <u>temporal</u>	100% del salario sin que exceda - del grupo regis- trado. Grupo W, hasta - 10 veces el sala- rio mínimo gene- ral que rija en el Distrito Fede- ral.	En tanto no se declare capaci- tado para tra- bajar o sea de clarada la in- capacidad per- manente.	65-I
b) Pensión- por <u>inca-</u> <u>pacidad-</u> <u>permanen-</u> <u>te total</u> o par - cial.	Según tabla, art 65 de la Ley del Seguro Social.	Vitalicia, re- habilitado o fallecimiento.	65-II
c) Ayuda pa- ra gas - tes de funeral.	Dos meses de sa- lario promedio - del grupo de co- tización. Mínimo de \$1500.00; má- ximo de 12,000.00	Un solo pago	71-I
d) Pensión- de Viu - dez.	40% de la que hu- biere correspon- dido al trabaja- dor por <u>inca-</u> <u>pacidad</u> permanente - total.	Vitalicia o hasta nuevas nupcias.	71-II

Continúa cuadro en la sig. hoja.

(Continuación)

TIPO DE PRESTACION	CUANTIA DE LA PRESTACION	DURACION DE LA PRESTACION	ART. Y PARAG. L.S.S.
e) Pensión de Orfanidad.	20% de la pensión por incapacidad permanente total o huérfanos de padre o madre. 30% de la pensión por incapacidad permanente total a huérfanos de padre y madre.	Hasta los 16 años o hasta los 25, si están estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional, si es sujeto del Régimen Obligatorio o hasta que desaparezca la incapacidad.	73-III
f) Pensión a los ascendientes del asegurado o pensionado, siempre que no exista esposa o concubina o hijos.	20% de lo que hubiere correspondido al pensionado por incapacidad permanente total.	Vitalicia	73, 3er párrafo.
g) Indemnización global por incapacidad permanente parcial cuando su valuación sea hasta el 15% de incapacidad definitiva.	Cinco anualidades de la pensión.	Un solo pago	65-III, 2o. párrafo.

Continúa cuadro en la sig. hoja.

(Continúa)

TIPO DE PRESTACION	CUANTIA DE LA PRESTACION	DURACION DE LA PRESTACION	ART. Y PARAG. I.S.S.
h) Aguinaldo a pensionados por incapacidad permanente total o parcial, con un mínimo de 50% de incapacidad.	15 días del importe de la pensión.	Un solo pago anual.	65-IV
i) Incremento cada 5 años a las pensiones por incapacidad permanente total o parcial con un mínimo de 50% de incapacidad.	10% si la cuantía diaria es igual o inferior al salario mínimo del Distrito Federal; - 5% si es superior.	Cada 5 años a partir de su otorgamiento.	75-I-II 76

DEL LIBRO DE INVALIDEZ, VEJES, CEBANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE.

TIPO DE PRESTACION	CUANTIA DE LA PRESTACION	DURACION DE LA PRESTACION	ART. Y PARAG. L.S.S.
a) Pensión de Invalidez.	Según tabla art. 157	Mientras subsista el estado de invalidez.	120-I, II, III y IV - 131
b) Pensión de Vejes	Según tabla art. 157	Mientras subsista el estado que dió origen a la pensión.	137-I, III y IV - 138
c) Pensión por Cesantía en edad avanzada	Según tabla art. 157 e incrementos de acuerdo con el artículo 171	Mientras subsista el estado que dió origen a la pensión.	145-III y III
d) Pensión de Viudez.	50% de la pensión que le hubiere correspondido al asegurado en caso de Invalidez o del pensionado por Vejes, Invalidez o Cesantía en edad avanzada.	Vitalicia o si contrae nupcias, 3 años.	151 152 153

Continúa cuadro en la sig. hoja.

(Continúa)

TIPO DE PRESTACION	QUANTIA DE LA PRESTACION	DURACION DE LA PRESTACION	ART. N.º P. A. 33. I. A. 33.
a) Pensión de Orfandad.	A huérfanos de padre o madre, 20%; a huérfanos de padre y madre, 30% de la pensión que le hubiera correspondido al asegurado en caso de Invalidez, o de la del pensionado por Vejez, Invalidez o Cesantía en edad avanzada.	Hasta los 15 años de edad o 25 si se encuentra estudiando hasta que desaparezca incapacidad o sea sujeta del Régimen Obligatorio	156 157 158
2) Pensión a los ascendientes del asegurado o percibido siempre que no exista esposa o concubina o hijos.	20% de la pensión por Invalidez, Vejez o Cesantía en edad avanzada.	Vitalicia	159

Continúa cuadro en la sig. hoja.

(Continúa)

TIPO DE PRESTACION	CUANTÍA DE LA PRESTACION	DURACIÓN DE LA PRESTACION	ART. FRACC L.S.L.S.
g) Asignaciones familiares a la esposa o concubina, hijos del pensionado.	Esposa o concubina: - 15% de la cuantía básica anual de la pensión. Hijos: 10% cada uno, de la cuantía básica anual de la pensión. Padres: 10% a cada uno, de la cuantía básica.	Mientras subsista la pensión. Según lo dispuesto por el artículo 156. Mientras subsista la pensión.	164-I 174-III
h) Ayuda asistencial.	-10% de la cuantía de la pensión cuando tenga un ascendiente. -15% de la cuantía de la pensión cuando no tenga beneficiario. -Hasta un 20% cuando requiera inevitablemente que lo asista otra persona. -Hasta un 20% a las viudas pensionadas cuando requiera inevitablemente que lo asista otra persona.	Mientras subsista la pensión.	164-V y 166
i) Anualidad	15 días del importe de la pensión.	Un solo pago anual.	167, último párrafo.

Continúa cuadro en la sig. hoja.

(Continúa)

TIPO DE PRESTACION	CUANTIA DE LA PRESTACION	DURACION DE LA PRESTACION.	ART. Y PARAGRAFOS I.S.S.
j) Del incremento periódico de la pensión.	10% si la cuantía diaria es igual o inferior al salario mínimo general del D.F. 5% si la cuantía diaria es superior.	Revisión cada 5 años a partir de su otorgamiento.	172 y 173
k) Ayuda para gastos de matrimonio.	25% de la anualidad de la pensión de Invalidez. Cuantía máxima \$ 6,000.00.	Un solo pago	161
e) Cambio de residencia al extranjero en forma permanente del pensionado	2 anualidades	Un solo pago	125, 2o. párrafo

LA LEY DE PENSIONES DE VEJEZ

TIPO DE PRESTACION	CANTIDAD DE LA PRESTACION	DURACION DE LA PRESTACION	ART. Y NUM. DE LEY
a) Subsidio por enfermedad	50% del salario promedio del grupo de cotización. En grupo V, el 60% del salario de cotización.	30 semanas - partir del 40.º día; prórroga de 25 semanas - provisto dicamen médico.	104 105 106
b) Subsidio en dinero por maternidad.	100% del salario promedio del grupo de cotización; en grupo V, el 100% del salario de cotización.	42 días anteriores al parto y 42 días posteriores al mismo	107 110
c) Ayudas para gastos de funeral.	1 mes de salario promedio del grupo de cotización correspondiente. Mínimo 11,000.00, máximo 35,000.00.	Un solo pago	112
d) Gastos de funeral pensionados	Un mes de pensión Mínimo 11000.00 Máximo 35000.00	Un solo pago	112-2o. párrafo

4) PRESTACIONES SOCIALES

Están establecidas por la Ley del Seguro Social en su artículo 233 que dice:

"Las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población."

El artículo 234 establece que las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

- Promoción de la salud, difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación.
- Educación higiénica, materno - infantil, sanitaria y de primeros auxilios.
- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda.
- Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre.
- Regularización del estado civil.
- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo, a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores.
- Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo.
- Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos, mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas.
- Establecimiento y administración de velatorios, así como de otros servicios similares.
- Los demás, útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Además este artículo establece que dichas prestaciones se proporcionarán por el Instituto sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del régimen obligatorio, ni su equilibrio financiero.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se resume que el Instituto Mexicano del Seguro Social enfoca sus acciones hacia los siguientes campos fundamentales:

- EL REGIMEN OBLIGATORIO

Que comprende los seguros de:

- + Riesgos de Trabajo
- + Enfermedades y Maternidad
- + Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte.
- + Guarderías para hijos de aseguradas.

Los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social, establecen cuales son los sujetos de aseguramiento de este régimen obligatorio.

- EL REGIMEN VOLUNTARIO

Es el que regula las relaciones de seguro voluntario, que, como su nombre lo indica, se dan en forma espontánea y enteramente convencional y comprenden:

+ Los Seguros Facultativos.

Que son aquellos que el Instituto podrá contratar individual o colectivamente, para proporcionar prestaciones en especie del ramo del Seguro de Enfermedades y Maternidad, a familiares que no estén protegidos por la Ley del Seguro Social, o bien para proporcionar dichas prestaciones a personas no comprendidas en el régimen obligatorio.

+ Los Seguros Adicionales.

son aquellos que el Instituto podrá contratar para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos individuales o colectivos de trabajo, que fueren superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio.

Los seguros facultativos y adicionales, se organizan en sección especial, con contabilidad y administración de fondos separada de la correspondiente a los seguros obligatorios; y el Instituto elabora un balance actuarial relativo a estos seguros, individuales o de grupo, en los términos y planes fijados para la formulación del balance actuarial de los seguros obligatorios.

- LOS SERVICIOS SOCIALES DE BENEFICIO COLECTIVO.

Comprenden las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social.

+ Las Prestaciones Sociales.

Que como ya se vió tienen la finalidad de fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes, así como contribuir a la elevación general del nivel de vida de la población beneficiaria.

+ Los Servicios de Solidaridad Social

Comprenden asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria, por lo que el Instituto organiza, establece y opera unidades médicas, destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente a favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país constituyen polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, que el Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

5.3 ESTRUCTURA INTERNA

A) ORGANOS SUPERIORES

El funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social se sustenta en la filosofía del tripartismo, ya que para el financiamiento de sus servicios se apoya en las aportaciones de los obreros y los patronos (cuotas obrero - patronales) así como en las aportaciones del Estado.

Es así como la misma Ley establece que el Instituto será administrado en forma tripartita, por los sectores que coadyuvan a su financiamiento.

Por lo anterior el cuerpo de gobierno del Instituto se conforma de los siguientes órganos superiores:

La Asamblea General

El Consejo Técnico

La Comisión de Vigilancia

La Dirección General.

LA ASAMBLEA GENERAL

Es la autoridad suprema del Instituto, misma que esta integrada por 30 miembros: 10 por el Ejecutivo Federal, 10 por las organizaciones patronales y 10 por las organizaciones de trabajadores.

La Asamblea General está presidida por el director general. Sesiona una o dos veces al año y cada uno de sus miembros dura en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos, y sus principales atribuciones son las siguientes:

Discutir anualmente para su aprobación, o modificación en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el director general, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

Conocer, para su aprobación o modificación, el balance actuarial que presente el Consejo Técnico.

Examinar, al practicarse el balance actuarial, la suficiencia de los recursos para los diferentes ramos del seguro.

Designar a los miembros del Consejo Técnico y de la Comisión de Vigilancia.

Determinar anualmente el volumen de recursos propios del Instituto, para realizar programas de servicios de solidaridad social.

EL CONSEJO TECNICO

Es el representante legal y administrador del Instituto.- Está integrado hasta por 12 miembros, que son designados en la siguiente forma: 4 por los representantes patronales de la Asamblea General, 4 por los representantes de los trabajadores y 4 por los representantes del Estado.

Los consejeros electos duran en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

El Consejo Técnico tiene las atribuciones siguientes:

Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo previsto en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquéllas que por su importancia requieran acuerdo expreso de la Asamblea General.

Establecer y clausurar delegaciones del Instituto.

Convocar a Asamblea General (ordinaria o extraordinaria).

Discutir y en su caso aprobar, el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabora la Dirección General.

Expedir los reglamentos interiores.

Conceder, rechazar y modificar pensiones. Estas facultades pueden delegarse a las dependencias competentes.

Nombrar y remover al secretario general, a los subdirectores, jefes de servicio y delegados.

Extender el régimen obligatorio del seguro social y autorizar la iniciación de servicios.

Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades que juzgue necesarias al régimen obligatorio.

Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas, de acuerdo a las facultades establecidas en los Instructivos de Operación.

Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por la Ley del Seguro Social, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo.

Autorizar, en la forma y términos que establece el reglamento respectivo, a los Consejos Consultivos delegacionales para ventilar, y en su caso resolver, el recurso de inconformidad.

Conocer los resultados de las auditorías practicadas a las dependencias del Instituto y tomar las medidas pertinentes en los casos que se requieran.

LA COMISION DE VIGILANCIA

Es designada por la Asamblea General y está compuesta de seis miembros. Para formar esta comisión cada uno de los sectores representativos que constituyen la Asamblea General, propone a dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes duran en su cargo seis años.

La Comisión de Vigilancia tiene las siguientes atribuciones:

Vigilar que las inversiones se lleven a cabo de acuerdo a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto.

Superior a la Asamblea General y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que se juzguen convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto.

Someter a la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico.

En casos graves, y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General extraordinaria.

LA DIRECCION GENERAL

En la Dirección General, el titular es nombrado por el -
Presidente de la República y tiene que ser mexicano por na-
cimiento. El director general tiene las siguientes atribu-
ciones:

Planear, dirigir y controlar las acciones necesarias para
el cumplimiento de las políticas, lineamientos y normas es-
tablecidas por la Asamblea General y el Consejo Técnico y -
las demás que le confiere la Ley del Seguro Social.

Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Conse-
jo Técnico.

Ejecutar los acuerdos del Consejo Técnico.

Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante-
toda clase de autoridades, organismos y personas con la su-
ma de facultades generales y especiales que requiera de -
acuerdo a la Ley del Seguro Social, inclusive para susti -
tuir o delegar dicha representación.

Presentar anualmente al Consejo Técnico el informe de ac-
tividades, así como el programa de labores y el presupuesto
de ingresos y egresos para el siguiente periodo.

Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance conta-
ble, el estado de ingresos y gastos y el ejercicio del pre-
supuesto.

Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance ac-
tuarial.

Proponer al Consejo Técnico la designación o destitución-
del Secretario general, los subdirectores, jefes de servi -
cio y delegados.

Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajado -
res.

Ejercer el derecho de veto sobre las resoluciones del Con-
sejo Técnico, en los casos que fija el reglamento; el efec-
to del veto será suspender la aplicación de la resolución -
del Consejo hasta que resuelva en definitivo la Asamblea Ge-
neral.

B) ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con una - organización integrada por dependencias en línea directa de la Dirección General, las cuales están agrupadas en cuatro - áreas; de dirección, de operación, de apoyo y de control.

A continuación se presenta un cuadro que muestra las de - pendencias que forman estas cuatro áreas.

AREA DE
DIRECCION

COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION
Y PROGRAMACION.

COORDINACION GENERAL DEL PROGRAMA
INSS - OCILAMAR

DEPARTAMENTO DE PRENSA Y DIFUSION

AREA DE
OPERACION

SUBDIRECCION GENERAL MEDICA

SUBDIRECCION GENERAL DE SERVICIOS
INSTITUCIONALES.

SUBDIRECCION GENERAL TECNICA

AREA DE
APOYO.

SECRETARIA GENERAL

SUBDIRECCION GENERAL JURIDICA

SUBDIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA

SUBDIRECCION GENERAL DE ABASTECIMIENTO

SUBDIRECCION GENERAL DE OBRAS Y PATRI-
MONIO INMOBILIARIO.

AREA DE
CONTROL.

SUBDIRECCION GENERAL DE FINANZAS

JEFATURA DE AUDITORIA GENERAL

A continuación se mencionan en forma general algunas de las funciones de las dependencias básicas que conforman la organización administrativa del Instituto, dando especial atención a la Subdirección General de Finanzas, de la cual depende la Contraloría General del Instituto.

COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION.

Es un órgano que coordina, supervisa, aprueba y promueve los programas básicos de administración y programación del Instituto. Es el enlace en materia administrativa y presupuestaria entre el Instituto y el Ejecutivo Federal.

DEPARTAMENTO DE PRENSA Y DIFUSION

Tiene como funciones primordiales, promover la buena imagen del Instituto, difundir entre la población los derechos y obligaciones que tiene en relación con el Instituto, y en general mantener las relaciones con los medios de difusión.

SUBDIRECCION GENERAL MEDICA.

Esta dependencia es la encargada de planear, diseñar, implantar, mantener, dirigir y controlar: sistemas, normas y acciones útiles para la prestación de los servicios médicos, de medicina preventiva, de planificación familiar, de medicina del trabajo y de enseñanza e investigación, en sus tres niveles de atención médica:

- a) PRIMER NIVEL: MEDICINA FAMILIAR.- Está constituido por Unidades de Medicina Familiar, en donde se adscribe al núcleo familiar.
- b) SEGUNDO NIVEL: URGENCIAS Y ESPECIALIDADES.- Constituido por unidades hospitalarias denominadas Hospitales Generales de zona, hacia donde el médico familiar canaliza a los derechohabientes que requieren atención especializada.
- c) TERCER NIVEL: ALTA ESPECIALIDAD.- Esta constituido por grandes hospitales de concentración de una o varias especialidades, así como por Centros Médicos, contando con los recursos de la más alta tecnología.
Ejemplo: Centro Médico Nacional y Centro Médico la Raza.

SUBDIRECCION GENERAL DE SERVICIOS INSTITUCIONALES.

Esta dependencia tiene asignadas las siguientes funciones: planear, establecer, dirigir y controlar la aplicación de sistemas, programas y normas útiles para el otorgamiento de las Prestaciones Sociales (servicios sociales de beneficio colectivo), del servicio de orientación y quejas, del servicio de guarderías para hijos de aseguradas y asegurados viudos, y de trabajadoras del Instituto y de los servicios sociales de inreso (centros vacacionales, velatorios, tiendas para empleados del Instituto etc.)

SUBDIRECCION GENERAL TECNICA.

Planear, dirigir y controlar las acciones necesarias para llevar a cabo la afiliación y vigencia de derechos, así como el otorgamiento de las prestaciones en dinero.

Autorizar, emitir las normas internas de operación y definir las estrategias para el desarrollo y ejecución de los programas de extensión del régimen, afiliación-vigencia de derechos, clasificación de empresas y grados de riesgo, visitas de verificación y el otorgamiento de prestaciones en dinero.

SUBDIRECCION GENERAL JURIDICA.

Planear, dirigir y controlar las acciones para atender los asuntos en materia jurídica, laboral y de seguridad en el trabajo.

Proponer a las autoridades competentes la emisión, actualización o cancelación de las normas en materia de servicios legales.

Realizar estudios jurídicos como base de criterio normativo sobre la aplicación de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

Proponer a las autoridades competentes la emisión, actualización o cancelación de las normas en materia laboral y establecer y difundir los criterios correspondientes de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo y el Contrato Colectivo de Trabajo.

INSTITUTO EL ICAI.

Dirige a todos los asuntos relativos a la Asamblea General, el Consejo Técnico y la Dirección General, así como en materia de relaciones Internacionales y de publicaciones del Instituto.

SUBDIRECCION GENERAL DE OBRAS Y PATRIMONIO INMOBILIARIO.

Planear, dirigir y controlar las acciones necesarias para proporcionar y controlar los servicios de diseño arquitectónico y de ingeniería para la construcción, ampliación y remodelación de unidades, así como para el mantenimiento de estas, del equipo e instalaciones.

Proyectar unidades de servicios médicos, sociales y administrativos de acuerdo con las normas institucionales, así como establecer los índices y parámetros sobre el costo y volumen de obra.

SUBDIRECCION GENERAL DE ABASTECIMIENTO.

Planear, dirigir y controlar las acciones necesarias para definir las estructuras institucionales para la adquisición, almacenamiento, distribución y control de calidad de bienes de inversión y consumo.

SUBDIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA

Planear, dirigir y controlar las acciones necesarias para proporcionar los servicios administrativos y de apoyo a las diversas dependencias del Instituto.

Autoriza y emite las normas necesarias para llevar a cabo las acciones de reforma administrativa en el Instituto.

Dirige los lineamientos para la administración del personal dentro del marco legal vigente. Define estrategias para el desarrollo de programas de capacitación y actualización del personal técnico y administrativo.

Establece los criterios para proporcionar y controlar los servicios generales (vigilancia, lavandería, transportes, archivo y correspondencia) a las dependencias del Instituto.

SUBDIRECCION GENERAL DE FINANZAS.

Esta subdirección es la que tiene a su cargo la actividad financiera del Instituto, así como la implantación de los procesos.

Las funciones asignadas a esta subdirección se mencionan a continuación:

Planear y dirigir las acciones de control operativo y financiero y proporcionar los servicios de sistematización a las dependencias del Instituto.

Atender los asuntos que le competen a las dependencias a su cargo en coordinación con subdirectores y delegados regionales, estatales y del Valle de México.

Autorizar y emitir las normas internas de operación sobre el control operativo y financiero, así como las relativas a servicios de sistematización, de acuerdo con sus facultades.

Diseñar, implantar y mantener los sistemas que permitan mejorar la operación de las áreas que se encuentran bajo su dependencia, de acuerdo a las normas establecidas.

Definir los programas para la capacitación y actualización del personal que conforma a la Subdirección, de acuerdo con las normas establecidas.

Establecer los criterios para vigilar permanentemente la utilización de los recursos y el patrimonio institucional.

Definir los criterios para integrar y controlar el presupuesto del Instituto de acuerdo con los lineamientos señalados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Definir los lineamientos para el registro y control de los movimientos contables y la elaboración e interpretación de los estados financieros del Instituto.

Definir los criterios para que se realicen la recaudación de ingresos, el pago de obligaciones y la inversión de ingresos, de los excedentes financieros institucionales.

Definir las estrategias para controlar la regularización de los patrones ante el cumplimiento de la Ley del Seguro Social, y, en su caso, la restitución de derechos a los trabajadores.

Definir las estrategias para administrar el uso del equipo automatizado y para el diseño de sistemas de información en el Instituto.

Proporcionar apoyo en la administración de los recursos financieros que el Instituto aplica al programa IMSS - CO - PLAMAR (aunque en abril de 1983 desapareció COPLAMAR, los programas coordinados que se ejecutaban, ahora serán realizados directamente por el Instituto).

Para el cumplimiento de las funciones asignadas, la Subdirección General de finanzas, cuenta en su organización con dependencias que desarrollan dichas funciones, tales como la Contraloría General, la Tesorería General, la Jefatura de Planeación Financiera y Programación, la jefatura de Servicios de Organización y Métodos.

En el capítulo siguiente se tratará con más amplitud lo concerniente a las funciones de la Contraloría General, y asimismo se mencionarán brevemente las funciones de la Contraloría Delegacional, así como de la Contraloría de Unidades Médicas.

JEFATURA DE AUDITORIA GENERAL

Esta dependencia depende directamente de la Dirección General y está encargada de practicar auditorías integrales a todas las dependencias del Instituto, con apego a las normas establecidas y los principios de auditoría generalmente aceptados.

Integrar, coordinar y controlar el plan general de auditoría en base a los programas de auditoría a delegaciones, a dependencias centrales, a sistemas computarizados y de las auditorías internas delegacionales.

Supervisar el funcionamiento de las auditorías practicadas por los grupos de auditoría interna delegacional.

Dar seguimiento a las soluciones de las desviaciones detectadas en el desarrollo de las auditorías.

Informar a las autoridades superiores del Instituto los resultados de las auditorías practicadas a nivel nacional.

C A P I T U L O I V

LA CONTRALORIA EN EL I.M.S.S.

11- ORGANIZACIÓN DELEGATIVA DEL INSTITUTO.

Debido a que el Instituto Mexicano del Seguro Social opera a nivel nacional, desde un principio se descentralizó para proporcionar en forma más oportuna y eficiente, sus servicios y prestaciones a la población acreedora.

La descentralización o descentralización vino no solamente en los procesos, sino en la operación y forma de decisión; el Consejo Técnico autorizó a las dependencias centrales para disponer únicamente de facultades normativas y de control; corresponde a las Delegaciones Regionales, Estatales y del Valle de México la supervisión directa de todas las tareas operativas que realizan las Unidades de Servicio.

Es por ello que el Instituto cuenta con 32 delegaciones-foróneas, denominadas Regionales y Estatales, aparte de otras 6 en el Valle de México cuya creación es más reciente.

Estas delegaciones operan con cierta autonomía, e incluso cuentan con su propio Consejo Técnico, llamado Consejo-Consultivo Delegacional, el cual tiene facultades de decisión sobre: el recurso de inconformidad en todas las materias y cuantías; la autorización para celebrar convenios con patrones; la contratación y el pago del personal, la emisión de liquidaciones, el apoyo de organización y métodos, la auditoría interna, la auditoría a patrones, la representación legal y la defensa jurídica del Instituto, así como las funciones de abastecimiento, conservación y mantenimiento.

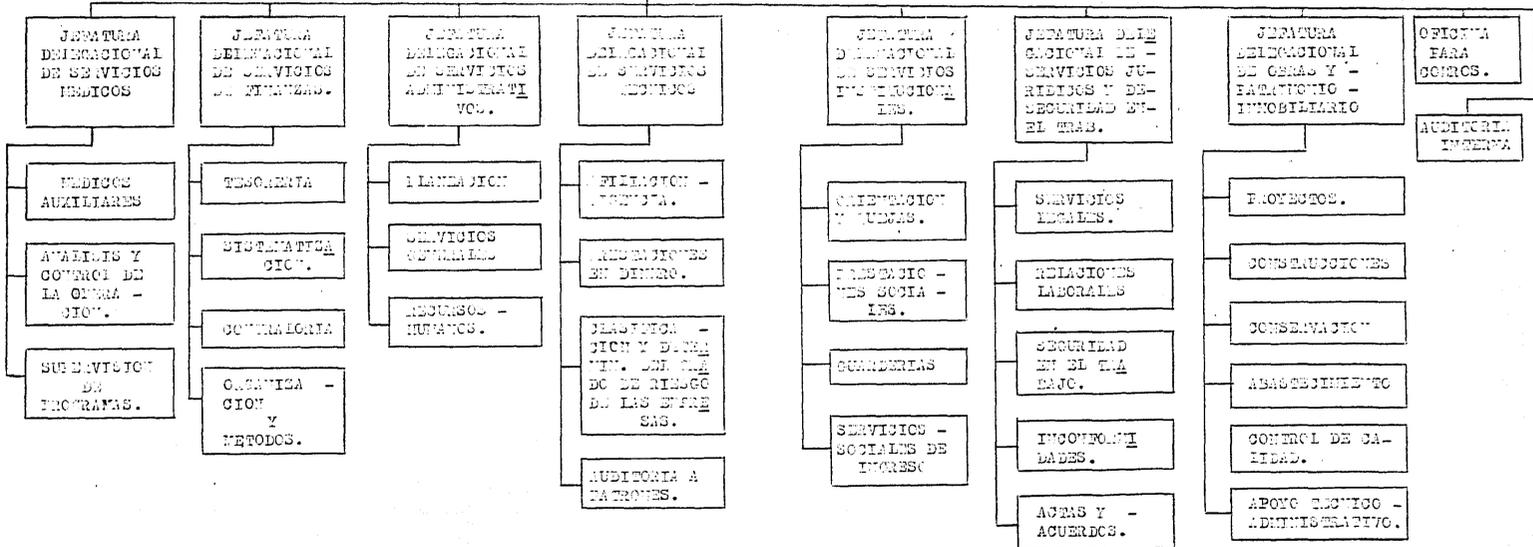
De lo anterior se debe aclarar que la descentralización de las funciones mencionadas se realizó únicamente en la fase operativa, ya que la delegación y sus oficinas, si bien dependiendo en cuanto al aspecto normativo y de control de el nivel central.

En cuanto a la estructura orgánica delegacional, en cierto modo es similar a la estructura del nivel central, esto se debe a que las delegaciones son responsables de proporcionar los servicios y prestaciones, mientras que las ofi-

ciertas corporales norman y controlan las actividades de las
ciudadanas delegaciones. En la siguiente hoja se muestra la
estructura orgánica de una delegación del Valle de Méxi -
co.

SECRETARÍA DE SALUD

DIRECCIÓN



Como se puede observar, el esquema anterior muestra una organización muy parecida a la del organismo del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su conjunto.

Con lo anterior podría pensarse en una duplicidad en las funciones, pero no es así, ya que las delegaciones forman parte de la estructura administrativa del Instituto, tal como se puede apreciar en el organigrama que se presenta al final del capítulo anterior.

Es necesario insistir consecuentemente en la siguiente situación:

Las delegaciones estatales, regionales y del Valle de México son dependencias operativas del Instituto, mientras que las demás oficinas (Subdirecciones, Jefaturas, etc.) son dependencias normativas y de Control.

Esta descentralización se llevó a cabo con el fin de proporcionar un servicio más eficiente a patronos, asegurados y personal del Instituto. Descentralizando las actividades operativas necesarias para cumplir con los objetivos institucionales. Sin embargo se vuelve a insistir, que las delegaciones, principalmente las del Valle de México quedarán sujetas a las normas y decisiones de las Autoridades Centrales y bajo la supervisión y el control de éstas. Por lo tanto no se incurre en duplicidad de funciones, ya que unas son operativas y otras normativas y de control.

Con el propósito de precisar y ampliar lo expuesto, a continuación se da un concepto de descentralización, así como la forma en que quedan establecidas las funciones y autoridad, tanto a nivel central, como a nivel delegacional.

La descentralización es uno de los medios más adecuados para lograr mayor eficiencia y productividad en la prestación y administración de los servicios y consiste en delegar facultades de decisión a niveles intermedios; estableciendo las normas que regulan el ejercicio de estas facultades y los controles que garantizan su adecuada aplicación.

De esta manera las altas autoridades conservan las funciones de: definir los objetivos a alcanzar por la insti-

tución, determinar las políticas de actuación, establecer las normas de funcionamiento y los programas generales de trabajo, supervisando en forma permanente la aplicación - de lo enumerado y evaluándolo, mediante un sistema piramidal de información que permite a estas autoridades tener un conocimiento general (y si es preciso particular) de todo lo que acontece en los diferentes niveles de responsabilidad.

Todo lo expuesto anteriormente es con el propósito de ubicar convenientemente a la Contraloría, tanto en el esquema organizacional, como en el operativo.

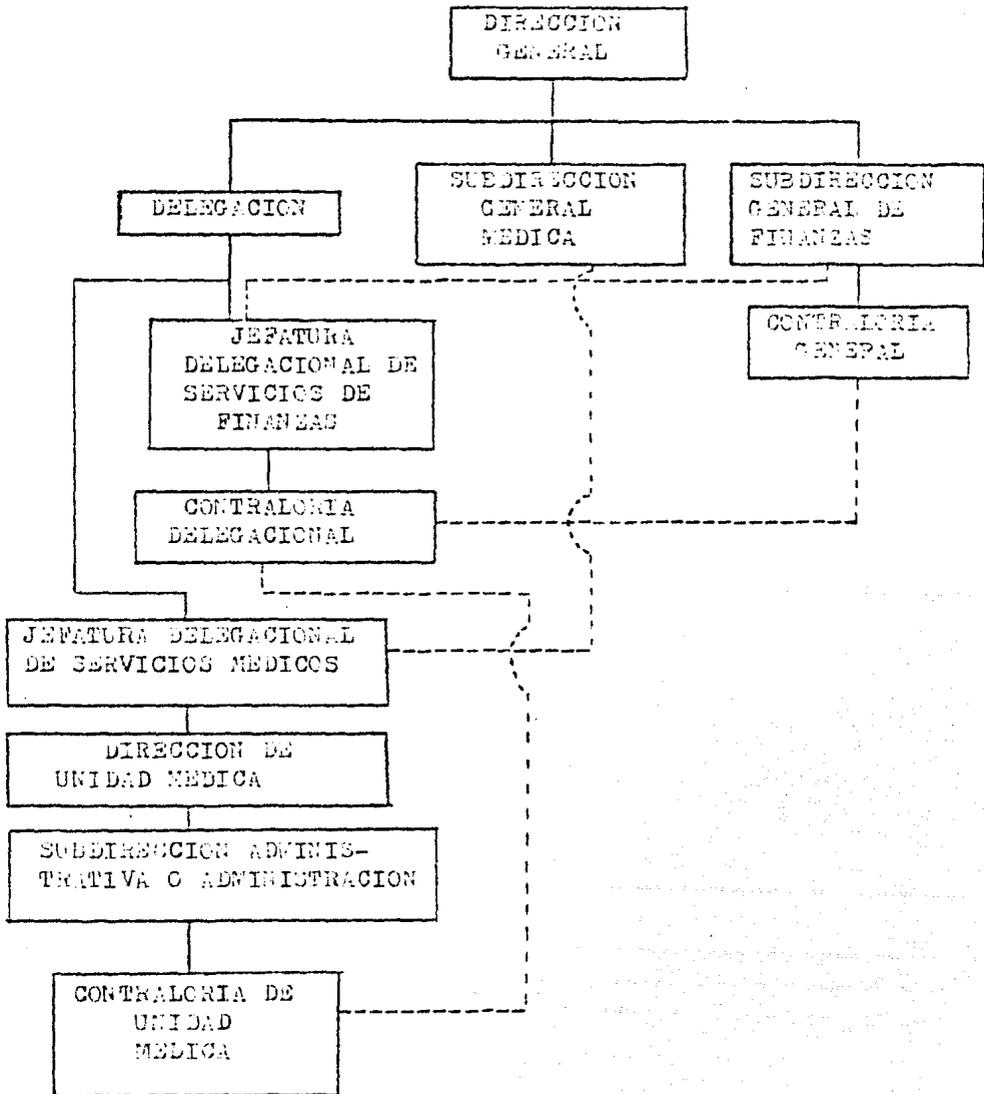
Existe dentro de la estructura del Instituto la Contraloría General, de la cual depende normativamente la Contraloría Delegacional, que existe dentro de la estructura interna de las delegaciones, como se puede apreciar en el organigrama presentado con anterioridad.

Asimismo dentro de la organización de las unidades médicas, también existe una Contraloría de Unidad Médica, que depende administrativamente de la Subdirección Administrativa o Administrador de la unidad, pero normativamente depende de la Contraloría Delegacional citada en el párrafo anterior.

Por tanto el estudio de la Contraloría en el Instituto Mexicano del Seguro Social, se divide en tres etapas, estrechamente relacionadas entre si:

- a) LA CONTRALORIA GENERAL DEL I.M.S.S.
- b) LA CONTRALORIA DELEGACIONAL
- c) LA CONTRALORIA DE UNIDAD MEDICA.

ESQUEMA QUE MUESTRA LA ORGANIZACION DE LA CONTRALORIA GENERAL, DE LA CONTRALORIA DELEGACIONAL Y DE LA CONTRALORIA DE UNIDAD MEDICA EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.



_____ LINEA DE AUTORIDAD Y/O DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA
 - - - - - LINEA DE AUTORIDAD Y/O DEPENDENCIA NORMATIVA

2.- LA CONTRALORIA GENERAL DEL I.M.S.S.

La Contraloría General en el Instituto Mexicano del Seguro Social fue creada atendiendo a la creciente complejidad que se ha venido desarrollando en la organización administrativa del Instituto, a partir de la iniciación de sus operaciones, lo cual resulta explicable si se toma en cuenta la necesidad de eficacia en la prestación de los servicios de Seguridad y Solidaridad Social a una siempre creciente población.

Lo anterior trae como consecuencia un continuo crecimiento del Instituto y una extensión también continua de la Seguridad y Solidaridad Social a sectores cada vez mayores de la población mexicana. Es por ello que un organismo como el I.M.S.S. que crece continuamente, tiene la necesidad y el compromiso de establecer mecanismos y órganos que coadyuven a una mejor organización y control de las actividades que realiza para la prestación efectiva de sus servicios, así como la utilización óptima de los recursos y patrimonio Institucional. Uno de esos órganos es la Contraloría General.

2.1 FUNCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL IMSS

En general las funciones básicas de la Contraloría General del I.M.S.S. son las señaladas en el Manual de Organización del Instituto, las cuales se transcriben a continuación.

- Establecer, mantener y controlar el sistema contable y presupuestal del Instituto.
- Elaborar e interpretar los estados financieros del Instituto y formular el balance del ejercicio.
- Supervisar en las delegaciones del Instituto, el cumplimiento de las normas y programas autorizados y proporcionarles la asesoría necesaria.
- Elaborar pronósticos y estimaciones relativos al origen y aplicación de fondos.
- Controlar el ejercicio del programa de inversiones del Instituto.

- Mantener actualizado el inventario del activo fijo del Instituto.
- Analizar los costos unitarios de los servicios del Instituto.
- Controlar y autorizar el pago de las obligaciones contraídas por el Instituto.
- Negociar y controlar el arrendamiento y adquisición de inmuebles.
- Gestionar y controlar los seguros y fianzas para salvaguardar los intereses del Instituto.
- Proponer a las autoridades competentes la emisión, actualización y cancelación de normas sobre presupuestos, costos, contabilidad, costos, control de activo fijo y trámite de erogaciones.
- Establecer mecanismos de coordinación con las dependencias del Instituto.
- Informar a las autoridades superiores respecto a la realización de las funciones asignadas.
- Proporcionar la información que requieran, por los conductos oficiales establecidos, las dependencias del Gobierno Federal.

Como un desplome a las funciones enlistadas, a continuación se presenta una clasificación de las mismas, atendiendo al proceso administrativo:

1) PLANEACION

- a) Planear la actividad financiera en todos los niveles
- b) Integrar y definir el presupuesto.
- c) Asignar los recursos aprobados.

2) EVALUACION

- a) Normar los conductos y montos autorizados para ejercicio del presupuesto.
- b) Analizar permanentemente el desarrollo operativo y financiero de todos los niveles.

3) COORDINACIÓN

- a) Coordinar la actividad financiera en todos los niveles.
- b) Establecer los procedimientos necesarios para el trámite y control de operaciones financieras.
- c) Normar el manejo y aplicación de recursos.
- d) Asegurar la corrección y procedencia del pago de obligaciones.
- e) Efectuar el registro de las operaciones.
- f) Coordinar la incidencia financiera para mantener el necesario equilibrio de las finanzas de la Institución.

4) INFORMACIÓN

- a) Proporcionar información confiable y oportuna a los diferentes niveles de autoridad.

5) CONTROL

- a) Fijar estándares de actuación para promover la productividad y el mejor aprovechamiento de los recursos.
- b) Salvaguardar adecuadamente los bienes patrimoniales constituidos.
- c) Mantener una conveniente estabilidad financiera que, al garantizar el pago de obligaciones presentes y futuras, asegure un saludable desarrollo de la Institución.

De lo anteriormente expuesto se puede establecer que la Contraloría General desempeña funciones de coordinación, regulación y control del proceso económico - financiero, además de las de fiscalización, manejo de recursos y salvaguarda de los bienes patrimoniales del Instituto. Todo ello a través de sistemas y procedimientos de trámite, supervisión, registro, información y control de las transacciones económicas y financieras y de resultados en la operación.

2.2 ESTRUCTURA INTERNA DE LA CONTRALORIA

Para el eficiente cumplimiento de las numerosas funciones que tiene asignadas, la Contraloría General está organizada en la siguiente forma:

CONTRALORIA GENERAL

DEPTO. DE STAT. TECNICO-CONTABLES

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

SUBCONTRALORIA DE OPERACION

ASESORIA OPERATIVA

ASESORIA FINANCIERA.

SUBCONTRALORIA DE COSTOS Y PRESUPUESTOS.

DEPTO. DE MANEJO DE EROGACIONES.

COORDINACION DEL APOYO FINANCIERO PARA INGS-CC PLANAR.

COORDINACION DEL PROCESO DEL PRESUPUESTO PROGRAMATICO - S.F.P.

DEPTO. DE CONTROL DE INVENTARIOS.

DEPTO. DE CONTABILIDAD.

DEPTO. DE COSTOS Y PRESUPUESTOS DEL VALLE DE MEXICO.

DEPTO. DE BIENESTAR.

DEPTO. DE COSTOS Y PRESUPUESTOS DEL SISTEMA FORANEOS.

DEPTO. DE EVALUACION FINANCIERA.

Como se ve en el organigrama, la Contraloría General se divide en dos subcontralorías : Costos y Presupuestos, y - Operación.

SUBCONTRALORIA DE COSTOS Y PRESUPUESTOS

Tiene como funciones específicas:

- La coordinación y supervisión de las actividades de integración presupuestal, control del ejercicio presupuestal y de los costos.
- La evaluación de la operación y funcionamiento de las diversas áreas.
- El control del programa de inversiones.
- La vigilancia y normatización de todos los aspectos - que puedan repercutir en las finanzas.

SUBCONTRALORIA DE OPERACION

Tiene asignadas las siguientes funciones:

- La coordinación y supervisión de las actividades de registro contable, integración y emisión de estados financieros.
- La corrección, procedencia y calendarización del pago.
- El control de los activos fijos.

Asimismo se puede clasificar a los departamentos que integran la Contraloría, en función de las fases del proceso administrativo:

PLANEACION	{ Costos y Presupuestos del Valle de México Costos y Presupuestos del Sistema Fodáneo Control de Inversiones
COORDINACION	{ Trámite de Erogaciones Sistemas Tecnico - Contables

GENERAL

{ Departamento de Bienes
Evaluación Financiera
Departamento de Contabilidad

2.3 OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS QUE INTEGRAN LA CONTRALORIA GENERAL.

Considerando que es importante conocer las funciones a nivel departamental de la Contraloría, a continuación se presentan las funciones específicas de los departamentos que integran a esta.

2.3.1 DEPARTAMENTO DE COSTOS Y PRESUPUESTOS.

Su objetivo es contribuir a la planeación y a la toma de decisiones a diferentes niveles administrativos, mediante el acopio de información sobre el pronóstico y la determinación de la operación financiera del Instituto, para lo cual establece los procedimientos que permitan prever el potencial de recursos y su demanda, así como los medios para su control durante la operación.

Para el cumplimiento de lo anterior, este departamento tiene asignadas las siguientes funciones:

- a) Reunir la información sobre las alternativas, prioridades y posibilidades financieras, con el fin de pre-determinar el marco de los recursos del Instituto.
- b) Planear y coordinar los trabajos para la formulación del presupuesto de ingresos y egresos en los diversos niveles de ejecución.
- c) Analizar, ajustar e integrar los anteproyectos de las delegaciones, así como su consolidación programática en áreas de responsabilidades.
- d) Determinar los conductos y los montos para el ejercicio del presupuesto, así como fijar asignaciones mensuales para la operación y su financiamiento.
- e) Planear, desarrollar e implementar los mecanismos necesarios para normar el ejercicio presupuestal, así como vigilar, controlar y evaluar el mismo a nivel de

Áreas de responsabilidad y el nivel delegacional.

- f) Actualizar permanentemente el flujo de efectivo.
- g) Preparar informes para las autoridades del Instituto y del Gobierno Federal, sobre la situación del presupuesto y el avance de programas.

2.3.3 DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE INVERSIONES.

Su objetivo es lograr mediante la planeación, establecimiento y desarrollo de sistemas idóneos, que la operación financiera tenga mejores mecanismos para el ejercicio del gasto e inversión, para lo cual este departamento realiza las siguientes funciones:

- a) Planear, coordinar y controlar el programa de inversiones.
- b) Coordinarse con las áreas técnico - constructivas, para la planeación y control de obras.
- c) Realizar estudios relativos a la coordinación con otras dependencias del I.M.S.S., así como para establecer canales adecuados de comunicación con dependencias oficiales.

2.3.3. DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD

Su objetivo es propiciar un efectivo control administrativo, así como la correcta toma de decisiones, mediante la producción oportuna y sistemática de la información contable que resulte de las operaciones del Instituto, con el propósito de garantizar la salvaguarda del patrimonio institucional, así como cumplir con los requerimientos de información oficial para las distintas dependencias gubernamentales.

Este departamento tiene asignadas las siguientes funciones:

- a) Establecer y desarrollar:
 - La Contabilidad General
 - La Contabilidad de Costos por Inmueble

- La Contabilidad de los Bienes Inventariables.
- La Contabilidad de los Bienes Inmuebles.

- b) Llevar el control de las existencias y los consumos
- c) Elaborar las Conciliaciones Bancarias
- d) Efectuar la liquidación de la aportación estatal
- e) Efectuar retenciones por cuenta de terceros.
- f) El Control de las erogaciones recuperables.
- g) Llevar los auxiliares de cuentas corrientes.
- h) Elaboración de los Estados Financieros.

2.3.4 DEPARTAMENTO DE TRÁMITE DE EROGACIONES.

Su objetivo es lograr que todos los egresos de la institución se ajusten a las políticas y normas vigentes y queden sujetos a una conveniente calendarización de pagos.

Las funciones básicas de este departamento se enlistan a continuación:

- a) Recepción de la documentación que se presente para cobro y expedir los contrarrecibos correspondientes.
- b) Glosar la documentación y verificar las operaciones aritméticas.
- c) Tramitar el reembolso de los Fondos fijos de las unidades operativas.
- d) Verificar los requisitos internos y fiscales de la documentación.
- e) Certificar la razonabilidad del gasto y la procedencia del pago. Entendiendo el término procedencia, no como el origen del pago, sino como la situación en que ha cubierto todos los trámites, (procede o no procede el pago).
- f) Tramitar el envío de remesas de Fondos a las delegaciones regionales y estatales.

- f) Negociar la suscripción de bonos de las delegaciones para asegurar la emisión de los cheques nominativos para el pago de la misma.
- h) Formular las relaciones y los volúmenes de codificación de las operaciones, para su posterior procesamiento.
- i) Ejercer el control de las cuentas por pagar y de los cheques expedidos mecanicamente, así como integrar la documentación comprobatoria respectiva.

2.3.5 DEPARTAMENTO DE BIENES.

El objetivo de este departamento es proporcionar a la institución los bienes inmuebles para el desempeño de sus servicios, para lo cual realiza las siguientes funciones:

- a) Aportar elementos de juicio para negociar los inmuebles a través de la compra, donación, arrendamiento o comodato, dentro de un marco de conveniencia y seguridad.
- b) Tramitar el arrendamiento de inmuebles y hospedaje de médicos becarios adscritos a unidades del sistema foráneo.
- c) Elaborar el catálogo de bienes raíces en propiedad.
- d) Elaborar el catálogo de inmuebles tomados en arrendamiento.

2.3.6 DEPARTAMENTO DE SISTEMAS TÉCNICO-CONTABLES.

Como objetivo fundamental de este departamento se encuentra el satisfacer los requerimientos de información financiera, transformando en el menor tiempo posible la documentación fuente, en información procesada en forma confiable y oportuna.

Las actividades propias de este departamento, se ejercen en función de los sistemas electrónicos de registro, los cuales, junto con los sistemas de los demás departamentos, integran todo un sistema de información financiera, en cuyos entranchos, encontramos a los departamentos de la Contraloría y a las demás oficinas del I.H.S.S.

2.3.7 DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.

A este departamento corresponde propiamente la actividad del análisis financiero, y del análisis de la operación.

Un objetivo es evaluar en forma permanente la situación y desarrollo de los aspectos financieros y operativos de todos los niveles administrativos.

Para el cumplimiento del citado objetivo, este departamento realiza las siguientes funciones:

- a) Efectuar el análisis de la información financiera del Instituto a nivel general y a nivel delegacional.
- b) Efectuar evaluaciones financieras y operativas de las delegaciones y unidades tanto del sistema foráneo como del Valle de México, en base al acopio de información financiera - contable y operativa.
- c) Llevar a cabo la concentración y el análisis de información económica, financiera y operativa, tanto interna como externa, encaminándose a la realización de estudios para las áreas normativas, especialmente como herramientas para la toma de decisiones.
- d) Elaboración periódica de informes que contienen análisis y comentarios de aspectos financieros y operativos.
- e) Asesoría para el análisis del libro de información y control para directivos delegacionales.

2.3.8 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.

Este departamento es el encargado de dar apoyo administrativo a la Contraloría General y su objetivo es la planeación, control, procuramiento y uso de recursos humanos y materiales.

Para lo cual realiza las siguientes funciones:

- a) Elaborar y aplicar programas de capacitación.
- b) Actualización de las plantillas de personal.
- c) Procurar el abasto y registro de los activos, los artículos de oficina y las publicaciones necesarias.

2.4. ELEMENTOS CON QUE CUENTA LA CONTRALORIA GENERAL PARA EL CUMPLIMIENTO EFICAZ DE SUS FUNCIONES.

La Contraloría General cuenta con diversos elementos o medios para cumplir en forma eficiente con las numerosas funciones que tiene asignadas.

Estos medios con que cuenta la Contraloría son conocidos como sistemas y subsistemas. A continuación se describen brevemente los siguientes.

2.4.1 SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA.

Es un medio para la conducción de la Actividad Financiera Institucional en base al pronóstico y vigilancia de su proceso, la evaluación de sus resultados y la toma de medidas correctivas con la correspondiente retroalimentación a los planes.

Este sistema se sustenta en:

- a) El elemento humano, integrado por un equipo de trabajo formado por elementos en los niveles de línea, staff y ejecutivo.
- b) Un Conjunto de Normas y Procedimientos para:
 - uniformar las técnicas de formulación del presupuesto.
 - normar los conductos autorizados para ejercer el presupuesto.
 - normar el manejo de fondos y los requisitos a que debe sujetarse el pago.
 - normar el abastecimiento y control de suministros.
 - optimizar el uso y aplicación de recursos.
 - proteger y resguardar los bienes.
- c) Un soporte operativo de información, configurado por:
 - Un Conjunto de Catálogos para la codificación integral de operaciones.
 - Programas y rutinas para el procesamiento de información.
 - Un equipo de computación electrónica de tecnología . -

Unidad.

2.4.2 SISTEMA INTEGRAL DE REGISTRO E INFORMACION FINANCIERA.

Es un medio que controla el flujo de información, desde la captura de los datos en documentos fuente, hasta el procesamiento de la información y la generación periódica de informes.

De este sistema se derivan los siguientes subsistemas:

1) Subsistemas de apoyo operativo:

- Diarios de control de documentación en trámite.
- Autodepuración de auxiliares de cuentas corrientes.
- Automatización de afectaciones a las cuentas.
- Mecanización de cuentas por pagar, de pólizas de diario, de cheques y de conciliaciones bancarias.

2) Subsistemas de Contabilidad:

- De Contabilidad General.
- De contabilidad de costos por inmueble.
- De contabilidad del programa de inversiones.
- De contabilidad de bienes inventariables.

3) Subsistemas de Control Presupuestal.

- De control de compromisos.
- De presupuesto de operación por Inmueble.
- De presupuesto de operación delegacional.
- De presupuesto financiero de ingresos.
- De presupuesto financiero de egresos.
- De flujo de efectivo
- De presupuesto por programas.

4) Subsistema de apoyo administrativo:

- De administración del personal de la Contraloría.

3.4.3. SISTEMA INTEGRAL DE CLAVES PARA CODIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE OPERACIONES.

Este es un sistema físico para el procesamiento electrónico de la información que generan las unidades operativas del Instituto (hospitales, clínicas, guarderías, etc.) - consta de varios catálogos de claves para la codificación de operaciones, las cuales ya codificadas son procesadas y sistematizadas por medio del equipo de cómputo con que cuenta el Instituto.

Los aspectos más importantes que identifican los catálogos de claves son:

- La ubicación geográfica de la unidad de servicio generadora del gasto (circunscripción, localidad e inmueble).
- Las características operativas y dependencia de cada unidad de servicio (tipo de servicio, explotación y unidad presupuestal.)
- Conceptos del gasto, naturaleza de las operaciones y referencias del trámite (proveedor, compromiso, programa, contrarecibo, etc.)

1) EJEMPLO.

La unidad médica denominada "Unidad de Medicina Familiar No. 3" incurre en consumos mensuales, que deben ser captados por los sistemas presupuestarios, contables y de registro de información financiera, para tal efecto se debe codificar la información en volantes de codificación.

Para ser captada esta unidad médica por los registros electrónicos, se debe anotar su clave presupuestal, la cual se integra auxiliándose de varios catálogos. La clave citada es la siguiente:

92 01 12 25 1 2110

La clave anterior nos indica:

92 Circunscripción; el catálogo correspondiente indica - que esta ubicada en la Delegación 2 del Valle de México.

01 Localidad

12 Inmuebles; el catálogo correspondiente indica que es - la Unidad de Medicina Familiar No. 3

25 Servicio; el catálogo correspondiente indica que es - cuerpo de Gobierno de Unidad de Medicina Familiar.

1 Explotación; el catálogo correspondiente indica que es propiedad del Instituto.

2110 Unidad Presupuestal; el 2110 indica primer nivel de - atención médica.

2) PROPOSITOS QUE CUMPLE EL SISTEMA INTEGRAL DE CLAVES PA -
RA COLIFICACION Y CLASIFICACION DE OPERACIONES.

a) Convertir la información a caracteres operables por la máquina, para su adecuado procesamiento.

b) Ubicar el gasto en el centro de costo que lo incurre - u origina.

c) Establecer la localización precisa de los bienes capi -
talizables para efectos de su salvaguarda y control.

d) Permite la comparación de lo presupuestado contra los resultados al mínimo nivel operativo.

e) Permite también la generación de información con múlti -
ples combinaciones, acordes a las necesidades de una -
administración objetiva.

y generar convenientemente información, con el propósito de contemplar por una parte, los resultados de la operación y por otra la efectividad de las realizaciones y el comportamiento e incidencia, del gasto, la productividad y sus implicaciones económicas y financieras consiguientes.

2.5 LA PLANIFICACION EN EL I.M.S.S.

La planificación en el Instituto Mexicano del Seguro Social es realizada por la Jefatura de Servicios de Planeación Financiera y Programación, por la Contraloría General, ambas dependientes de la Subdirección General de Finanzas, y por la Coordinación General de Planeación Institucional dependiente de la Secretaría General del Instituto.

Corresponde a la Jefatura de Servicios de Planeación Financiera y Programación la integración de planes y programas de corto, mediano y largo plazo, a partir de los lineamientos, objetivos y políticas que establezca el Ejecutivo Federal.

También desarrolla modelos económicos, demográficos y financieros de corto, mediano y largo plazo con el fin de definir las estrategias de planeación del Instituto y apoyar la toma de decisiones en el alto nivel.

A la Contraloría, dentro de las funciones de planeación, coordinación y control del proceso económico y financiero, corresponde la elaboración de los Presupuestos a diversos niveles.

A continuación se describen brevemente los aspectos más importantes de la planificación institucional, referentes a la conformación del Presupuesto.

2.5.1 PRIMERA ETAPA DE PLANIFICACION (INTEGRACION DEL PRESUPUESTO GLOBAL).

- 1) Inicialmente se atienden los lineamientos tanto de la política en el sector salud del gobierno federal, como de la política interna del propio Instituto, así como las expectativas de crecimiento poblacional y desarrollo socioeconómico.
- 2) Después y a través de la Jefatura de Servicios de Planeación Financiera y Programación se realizan simulaciones de desarrollo social, económico y financiero, con ayuda de modelos matemáticos y actuaria-

les, proponiendo las alternativas que resulten más viables y sometiendo a consideración de la Dirección General, la cual decide el curso que debe imprimirse a las acciones, emitiendo los lineamientos básicos para la planeación institucional a corto, mediano y largo plazo.

- 3) En base a lo anterior la Contraloría General con las variables resultantes pone en marcha el modelo de Planeación Financiera y define el marco financiero en cuyo entorno podrá desenvolverse la operación.

Asimismo las Jefaturas Normativas de las Oficinas-Centrales definen sus objetivos generales y las grandes metas a alcanzar, tomando conocimiento de los lineamientos institucionales e infiriendo las repercusiones en su área de servicios.

- 4) En base al punto anterior, las delegaciones foráneas y del Valle de México constituyen el Comité Delegacional para el Presupuesto, el cual elabora el documento de perspectivas delegacionales económicas y operacionales, emitiendo posteriormente las premisas básicas para la planeación y el presupuesto delegacional.

- 5) Comunicadas las premisas básicas a las unidades operativas, los cuernos de gobierno de estas definen las perspectivas de sus propias unidades e instauran un subcomité de presupuestación, con lo cual los responsables de los centros de costos (conjunto de recursos humanos, materiales y financieros destinados a la prestación de un servicio) toman conocimiento de las bases para la planeación.

- 6) Finalmente y considerando lo expuesto en los puntos anteriores, la Contraloría General elabora globalmente el presupuesto institucional para cubrir la primera etapa de información para la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2.5.2 SEGUNDA ETAPA DE PLANTIFICACION (DESAGREGACION DEL PRESUPUESTO).

- 1) PRIMERA FASE.- REVISION DE PROCEDIMIENTOS Y ADECUACION DE LOS INSTRUCTIVOS.

Se lleva a cabo entre los meses de mayo y junio, con la colaboración de diversas Jefaturas de Servicios, y comprende la adecuación, impresión y difusión de instructivos y formatos, así como la realización de seminarios de capacitación.

- 2) SEGUNDA FASE.- DESARROLLO PORMENORIZADO DEL PRESUPUESTO POR CENTRO DE COSTOS.

Comprende los trabajos de elaboración del presupuesto detallado a niveles de centros de costos, en todo el ámbito del Instituto, a partir de la definición de metas de servicio de cada unidad operativa y se realiza entre los meses de julio y agosto.

- 3) TERCERA FASE.- INTEGRACION DEL PRESUPUESTO, SU FUNDAMENTACION Y APROBACION FINAL.

Consiste en integrar las diversas partes del presupuesto programático delegacional, en una concepción panorámica que contempla: el ingreso, el gasto, las metas del servicio y los costos unitarios de la operación; concluyendo con la definición del presupuesto financiero y de flujo de efectivo, así como en los conductos y montos autorizados para su ejercicio.

2.5.3 BREVE DESCRIPCION DEL PROCESO DE PRESUPUESTACION.

- 1) La Contraloría General en coordinación con las diversas Jefaturas Normativas Centrales actualiza instructivos para la formulación de los diferentes presupuestos y rediseña los formatos para el desarrollo y cálculo del presupuesto.

También proporciona capacitación, asesoría y apoyo técnico necesarios a los funcionarios implicados en el presupuesto.

2) La Jefatura de Servicios Generales otorga apoyo para la impresión y envío de formatos e instructivos a:

a) Entidades del Organismo Rector Central, las cuales elaboran sus presupuestos (de programas nacionales, de servicios de apoyo, y de gastos de la Administración Central) y coordinan el desarrollo de su especialidad a nivel nacional.

Lo anterior es enviado a los sistemas de cómputo de la Contraloría General, para su procesamiento.

b) Delegaciones Federales y del Valle de México.

3) Las delegaciones a su vez envían la información a las unidades operativas, para que elaboren sus respectivos presupuestos operativos.

4) Posteriormente las áreas de servicios de control de las delegaciones: concentran la información presupuestal, controlan y verifican los requisitos, validan la corrección de su contenido, graban la información y producen diskets de ella y la envían a los sistemas de cómputo de la Contraloría General en las oficinas centrales, para su respectivo procesamiento.

2.6 LA INFORMACION FINANCIERA

El Sistema de Cómputo de la Contraloría General, produce una gran cantidad de información financiera, generando diversos tipos de listados mecanizados, entre los cuales se mencionan los siguientes grupos:

- Diarios de Operación
- Auxiliares de Cuentas por Pagar.
- Auxiliares de Proveedores.
- Listados de Control Previo de Cifras
- Balanzas de Comprobación.
- Mayor Auxiliar Contable.

En base a la información financiera citada, el sistema de cómputo genera también los siguientes estados financieros:

- Balance General
- Anexos del Balance
- Estado de Resultados
- Estado de Origen y Aplicación de Recursos.

2.7 EL CONTROL PRESUPUESTAL EN EL I.M.S.S.

El control presupuestal es una herramienta muy útil de control y evaluación de la operación y se lleva a cabo mediante el auxilio de los listados mecanizados correspondientes a cada tipo de ejercicio presupuestal.

A continuación se presentan los sistemas de control presupuestal que se consideran más importantes:

- Sistema de Control del Presupuesto de Gastos de Operación por Inmueble y Centro de Costos.
- Sistema de Control del Presupuesto de Operación Delegacional.
- Sistema de Control del Presupuesto por Programas.
- Sistema de Control del Presupuesto Financiero de Egresos
- Sistema de Control del Presupuesto Financiero de Ingresos.

2.7.1 CONTROL DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE OPERACION POR-INMUEBLE Y CENTRO DE COSTOS.

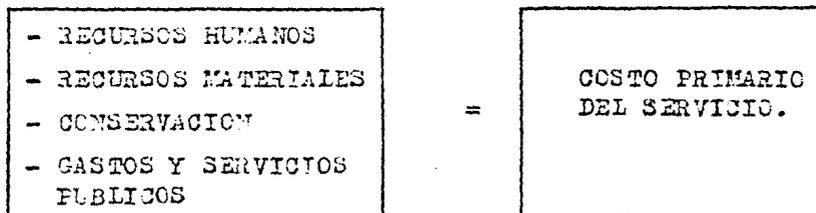
Existe un procesamiento mensual de la información del gasto de operación por inmueble y centro de costo, con el fin de determinar las variaciones entre lo presupuestado y el gasto incurrido, para efectuar el análisis de dichas variaciones.

En forma similar, pero adecuándose a sus características particulares se ejerce el control presupuestal de los diversos tipos de presupuesto y su respectivo ejercicio presupuestal.

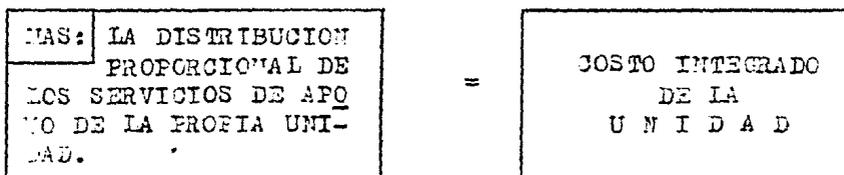
2.8 DETERMINACION, CARACTERISTICAS, OBJETIVOS Y PAPEL DE LOS COSTOS EN EL I.N.S.S

2.8.1 DETERMINACION Y CARACTERISTICAS DE LOS COSTOS

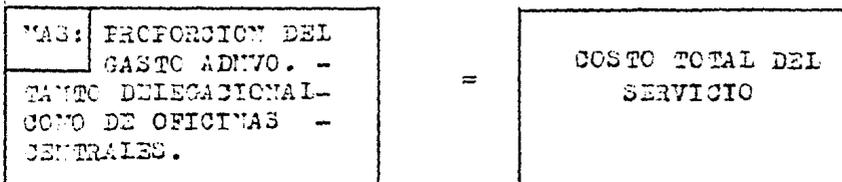
A continuación y de una forma general se describe la forma en que se determinan los diversos tipos de costos en el I.N.S.S., así como sus características.



Este costo primario del servicio se elabora a nivel de unidades operativas, tanto por los servicios básicos, como por los de apoyo, a fin de posibilitar su análisis, evaluación y compararlos con los de otras unidades afines.



Este costo integrado de la unidad se elabora por cada uno de los servicios básicos de unidades médicas a fin de posibilitar el traspaso de costos por la atención de pacientes interdelegacionales.



Este costo total del servicio se elabora a nivel de cada unidad de servicios a fin de facilitar la valorización de casos de financiamiento de capitales constitutivos por servicios.

2.3.2 OBJETIVOS DE LOS COSTOS

1) DEL COSTO UNITARIO DE OPERACION DE LA UNIDAD

- a) Conocer el costo real de otorgar un servicio.
- b) Comparar con otras unidades del mismo tipo.
- c) Planear, evaluar y controlar los servicios médicos.
- d) Traspaso de Costos Interdelegacionales.

Para alcanzar los objetivos anteriores, el sistema de cómputo de la Contraloría General genera listados mecanizados mensuales de la información respectiva.

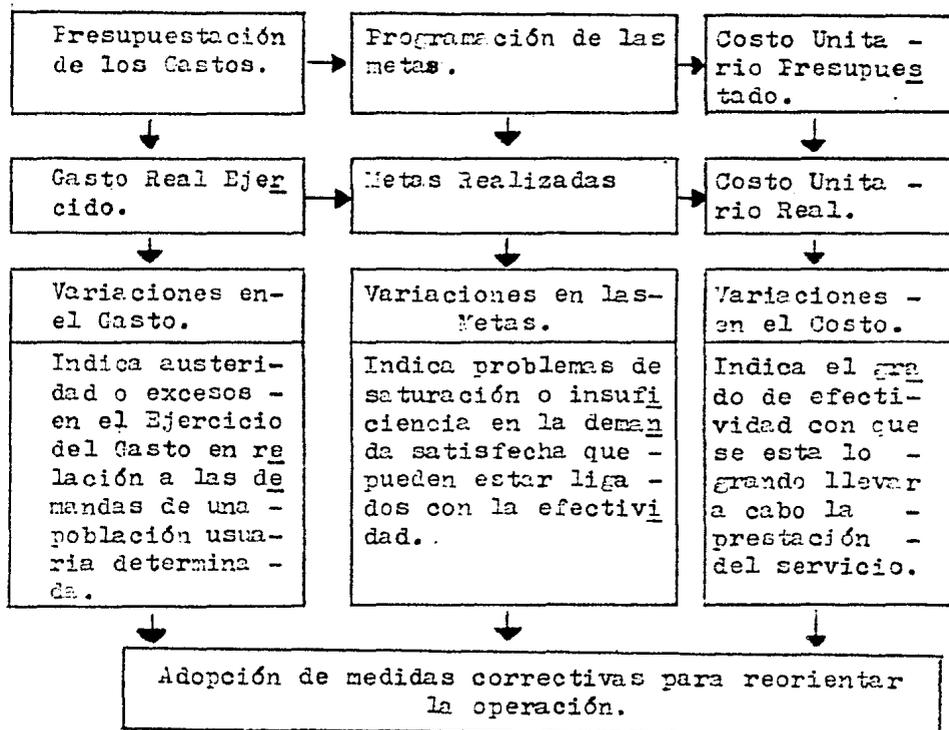
2) DEL COSTO UNITARIO TOTAL

- a) Conocer a nivel del Instituto el costo de otorgar un servicio.
- b) Planeación de nuevas unidades.
- c) Informar a los órganos superiores para tomar decisiones.
- d) Calcular el costo de atención a no derechohabientes.
- e) Ejercer el cobro de los capitales constitutivos.
- f) Realizar convenios con terceros.

Los listados mecanizados que contienen esta información son generados trimestralmente.

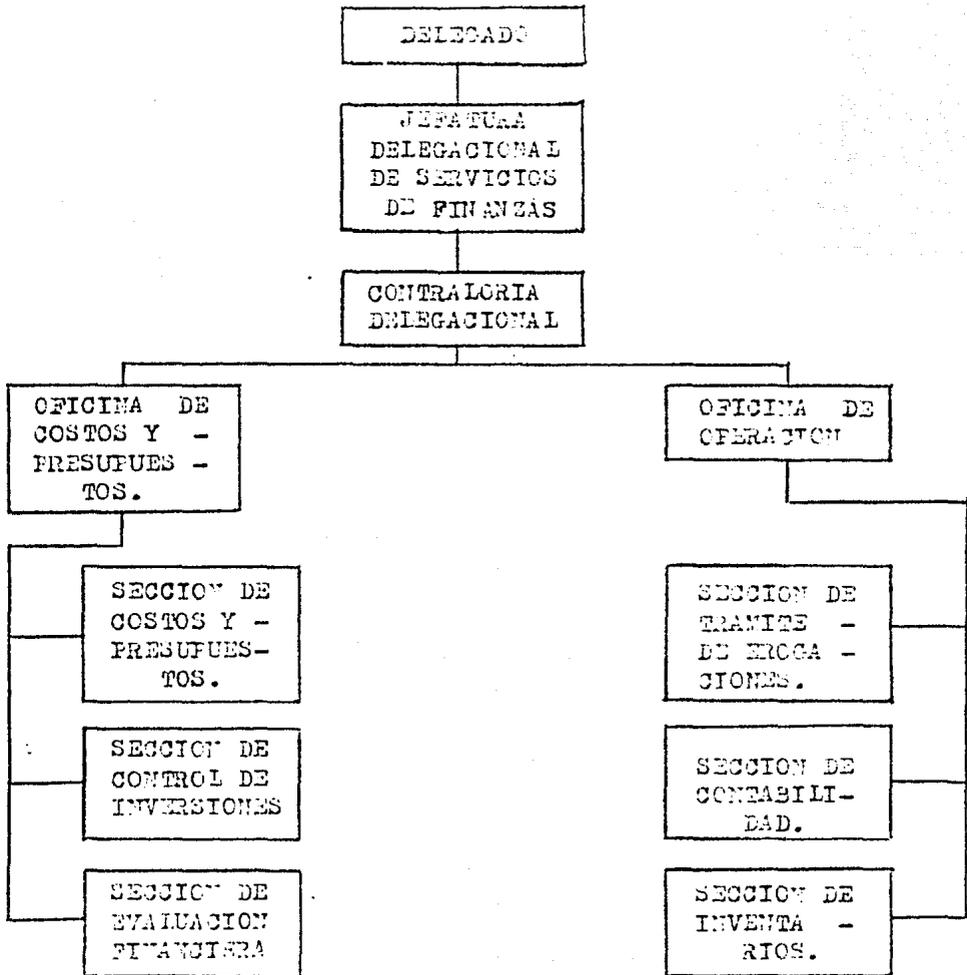
2.8.3 PAPEL DE LOS COSTOS EN EL I.N.S.S

El papel de los costos en el I.N.S.S. se muestra en el siguiente cuadro el cual debe analizarse de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo, tal como lo muestran las flechas.



3. LA CONTRALORIA DELEGACIONAL EN EL I.N.S.S.

3.1 ESTRUCTURA ORGANICA



Se observa en el organigrama anterior que la Contraloría Delegacional depende jerárquica y administrativamente de la Jefatura Delegacional de Servicios de Control.

Al inicio del presente capítulo se presentó la estructura orgánica de una delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la cual se puede observar con mayor amplitud la ubicación de la Contraloría Delegacional.

A continuación y de una manera general se presentan las funciones asignadas a la Contraloría Delegacional así como las que en forma específica tienen a su cargo las diversas oficinas que la integran.

3.2 FUNCIONES DE LA CONTRALORIA DELEGACIONAL

- 1) La integración y coordinación de los presupuestos anuales de la delegación, así como su presentación ante la Jefatura Delegacional de Servicios de Finanzas.
- 2) Efectuar la recepción y distribución de los listados mecanizados de presupuestos de ingresos, gastos y metas anuales, enviados por la Contraloría General, así como vigilar el ejercicio presupuestal de cada unidad operativa correspondiente a la delegación, detectando las variaciones entre lo presupuestado y lo ejercido realmente.
- 3) Analizar conjuntamente con las áreas respectivas delegacionales, las desviaciones, los errores y las inconsistencias contenidas en la información mensual relativa al ejercicio presupuestal.
- 4) Ejercer el control del presupuesto delegacional de inversión.
- 5) Asesorar a las Contralorías de Unidad Médica o encargados de los Centros de Información, según sea el caso, así como coordinar, operar y supervisar el traspaso de costos.
- 6) Autorización de los pagos por las estimaciones periódicas del avance de construcciones autorizadas, así -

como programar en coordinación con la Tesorería Delegacional, el pago de los pasivos consolidados con el propósito de informar a las oficinas centrales y tramitar ante estas el envío de los fondos necesarios. Además de la vigilancia en torno a las asignaciones determinadas para cada una de las obras en construcción y su registro ante la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- 7) Registro y control de los Bienes Inventariables.
- 8) Efectuar la evaluación financiera de las operaciones realizadas por la Delegación.

3.3 FUNCIONES ESPECIFICAS DE LAS OFICINAS DE LA CONTRALORIA DELEGACIONAL.

3.3.1 DE LA OFICINA DE COSTOS Y PRESUPUESTOS.

- 1) Coordinar y vigilar los procedimientos para la formulación del presupuesto, por centro de costos, por inmueble y por toda la delegación, para lo cual:
 - a) debe recibir y distribuir los formatos respectivos de presupuestos de gastos, metas y costos e inversiones.
 - b) Asesorar a los encargados de las Contralorías de unidades médicas y responsables de unidades no médicas, en lo relativo a sistemas de validación, control, uso de instructivos y llenado de formatos para el presupuesto, así como remitir al área de sistematización los formatos ya autorizados, para su captura y posterior envío a la Contraloría General.
 - c) Recibir y distribuir los listados mecanizados del control presupuestal, a fin de que sean analizados por cada nivel de responsabilidad, vigilando el análisis a las variaciones y las medidas adoptadas a nivel de centros de costos.
 - d) Asesorar y supervisar a las unidades operativas sobre el control y análisis presupuestal que llevan a cabo.

- e) Vigilar la actualización permanente del catálogo de - unidades de servicio.
- f) Vigilar la reclasificación de gastos mal captados, por medio de mayores auxiliares.
- g) Efectuar todo lo relativo a la evaluación financiera - de las operaciones de la delegación.
- h) Establecer políticas para el eficiente control de las - inversiones.

3.3.2 DE LA OFICINA DE OPERACION

- 1) Asesorar a las unidades operativas, en los aspectos - contables que le sean relativos.
- 2) Recepción y revisión de los cierres contables de las - unidades operativas.
- 3) Verificar la afectación a cuentas contables y la co - rrecta codificación de volantes de registro contable.
- 4) Preparar los reportes e informes requeridos tanto a ni - vel delegacional, como a nivel central.
- 5) Recepción y revisión de volantes de codificación por - el traspaso de costos por atención medica, a pacientes de otras delegaciones.
- 6) Aplicación correcta del instructivo de fondos fijos.
- 7) Calendarización de los compromisos con los proveedores.
- 8) Elaboración del reembolso semanal y vigilancia de la - situación de fondos, así como el control de la liqui - dez.
- 9) Control de obras por administración directa y revisión y pago de estimaciones por orden de construcción.
- 10) Realización de arqueos de fondos fijos.
- 11) Coordinación de actividades inherentes a la práctica - de inventarios de mobiliario y equipo.
- 12) Realizar el levantamiento del inventario físico en la sede delegacional.

13) Asesorar a las unidades operativas para el correcto manejo y vigilancia de altas y bajas de bienes inventariables.

3.4 LISTADOS MECANIZADOS DE INFORMACION DEL SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL UTILIZADOS POR LA CONTRALORIA DELEGACIONAL.

Los siguientes listados mecanizados son enviados por la Contraloría General a las Delegaciones, por medio de ellos, es posible conocer la forma en que se están ejerciendo los presupuestos, así como las variaciones existentes entre lo presupuestado y lo ejercido realmente, con el propósito de analizar dichas variaciones y tomar las medidas conducentes.

LISTADO MECANIZADO CPOF - 11506

Contiene la evolución del ejercicio del presupuesto de gastos por áreas de responsabilidad, desglosando el total delegacional por Jefaturas de Servicio y otros servicios.

LISTADO MECANIZADO CPOF - 11504

Contiene el desglose del ejercicio del presupuesto de gastos de las Jefaturas de Servicios, por cada uno de los departamentos que la integran.

LISTADO MECANIZADO CPOF - 4002

Contiene el resumen del ejercicio presupuestal de gastos desglosados por unidades operativas integrantes de un departamento.

LISTADO MECANIZADO CPOF - 5602

Contiene la evolución del ejercicio del presupuesto, desglosado del total delegacional por partida presupuestal.

LISTADO MECANIZADO CPOF - 3102

Contiene la evolución del ejercicio del presupuesto de gastos por Inmueble, desglosado por centro de costos.

LISTADO MECANIZADO CFCF - 2702

Contiene información sobre la evolución del ejercicio del presupuesto de gastos por cada centro de costos, desglosado por partida presupuestal.

LISTADO MECANIZADO CFCF - 5702

Contiene información sobre el ejercicio presupuestal de metas y costos unitarios, analizado por centros de costos.

LISTADO MECANIZADO CFCF - 5702 - A

Contiene el resumen de metas realizadas por cada unidad operativa.

Los listados descritos anteriormente son una herramienta esencial para el control presupuestal que se lleva a cabo en las unidades operativas, en las delegaciones, y en general en todo el ámbito del Instituto Mexicano del Seguro Social.

4. LA CONTRALORIA DE UNIDADES MEDICAS DEL I.M.S.S.

El desarrollo alcanzado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en los últimos años, así como el dinamismo y complejidad de sus funciones, ha generado la necesidad de establecer mecanismos de operación que garanticen un control y una eficiente administración de sus recursos.

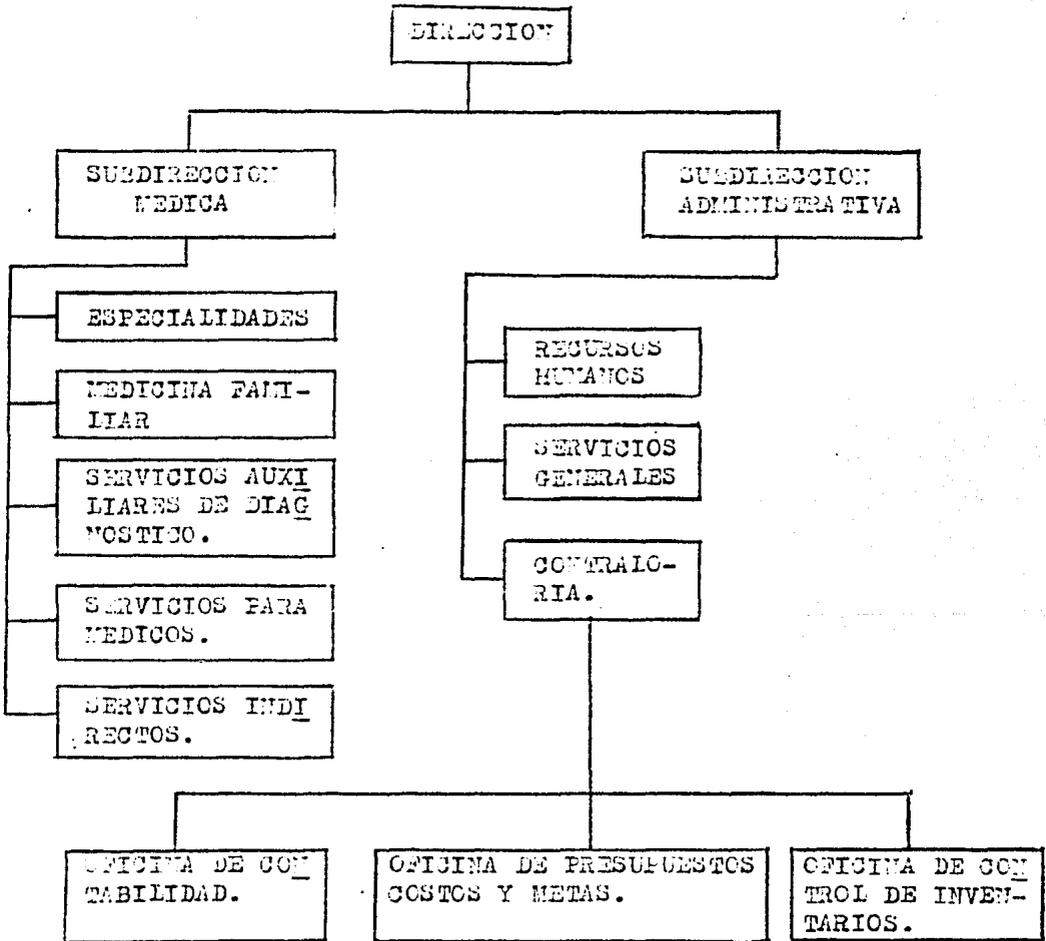
La Contraloría de Unidades Médicas, de reciente creación, es uno de estos mecanismos, y su objetivo es la organización y coordinación de la información contable, presupuestal, de costos, de bienes inventariables y estadística que se genera en las unidades operativas; así como supervisarla correcta aplicación del Control Presupuestal.

4.1 UBICACION DE LA CONTRALORIA EN LA UNIDAD MEDICA.

La Contraloría de Unidad Médica depende administrativamente de la Subdirección Administrativa de la propia unidad, y normativamente de la Contraloría Delegacional.

En la siguiente hoja se presenta la organización en términos generales de una unidad médica del I.M.S.S., así como la estructura interna de su Contraloría.

GRANMA DE ORGANIZACION DE UNA UNIDAD MEDICA Y ESTRUCTURA INTERNA DE SU CONTRALORIA.



4.2 CARACTERISTICAS GENERALES DE LAS ACTIVIDADES CONTABLES, PRESUPUESTALES Y ESTADISTICAS DE LA UNIDAD MEDICA.

Se ha visto que la atención médica que proporciona el I.M.S.S., se divide en tres niveles que son: atención de medicina familiar, atención de especialidades y urgencias, y atención de alta especialidad.

Por lo anterior, se clasifican a las unidades médicas del I.M.S.S. en Unidades de Medicina Familiar, Hospitales Generales de Zona y Hospitales de Especialidades en Centros Médicos.

En términos generales, la actividad contable en estas unidades se puede resumir en los siguientes puntos:

- 1) La elaboración de los presupuestos de gastos y de metas de la unidad.
- 2) El control contable de los bienes de consumo de la unidad.
- 3) El Control Presupuestal, que se efectúa mensualmente, no con el fin de que el gasto se cifra estrictamente al presupuesto, sino con el propósito de evaluar y justificar si así procede, el ejercicio presupuestal.
- 4) El control eficaz de los bienes inventariables.
- 5) El traspaso de costos de pacientes atendidos y que pertenecen a otras delegaciones.

4.3 CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS DE LA UNIDAD MEDICA EN CENTROS DE COSTOS.

Se ha visto que un centro de costos en el I.M.S.S. es un conjunto de recursos humanos, materiales y financieros destinados a la prestación de un servicio.

Sin embargo no siempre un servicio es considerado un centro de costos, pero varios servicios pueden estar agrupados en un centro de costos.

A continuación y de manera enunciativa, no limitativa, se enlistan junto con su correspondiente clave, los principales centros de costos que integran una unidad médica.

25 CUERPO DE GOBIERNO

Este centro de costos esta integrado por lo general por la Dirección, la Administración, y la oficina de Trabajo Social.

- A0 HOSPITALIZACION
- A4 QUITROFANOS
- A5 CUIDADOS INTENSIVOS
- A7 CONSULTA DE MEDICINA FAMILIAR
- A8 CONSULTA DE ESPECIALIDADES
- A9 CENTRAL DE EQUIPOS Y ESTERILIZACION
- B0 GABINETE DE ELECTRODIAGNOSTICO
- B5 RADIOTERAPIA
- 2F SERVICIOS DE MEDICINA PREVENTIVA
- 2H PLANIFICACION FAMILIAR VOLUNTARIA
- 31 FARMACIA
- 34 LABORATORIO CLINICO
- 35 SERVICIO DE URGENCIAS
- 36 GABINETE DE RAYOS X
- 38 CÓNULTA DENTAL
- 39 DIETOLOGIA
- 72 AMBULANCIAS
- 73 RESIDENCIA DE CONSERVACION
- 75 COMUNICACIONES ELECTRICAS
- 7F INTENDENCIA.

La importancia de un centro de costos radica en que es ahí en donde se origina la información para conformar el presupuesto de la unidad, de la delegación y posteriormente del Instituto a nivel general.

Además el control presupuestal se efectua también a nivel de centros de costos, así como la información referente a la Contabilización de los bienes consumidos en la Unidad.

4.4 FUNCIONES DE LA CONTABILIDAD DE INTERIORES.

- Planear las actividades correspondientes a sus funciones y autorizar los programas de trabajo de las oficinas bajo su dependencia.
- Presentar a la Contraloría Delegacional el programa de trabajo y los presupuestos anuales de la Unidad.
- Coordinar y supervisar el cumplimiento eficaz en la elaboración de los informes que solicitan las diversas dependencias del Instituto.
- Coordinar, preparar e integrar los presupuestos de cada uno de los centros de costos que integran la unidad médica.
- Elaborar estimaciones y pronósticos para una utilización efectiva en la formulación del presupuesto de gastos, metas y datos estadísticos.
- Ejercer el control sobre el fondo fijo de la unidad.
- Conocer el programa de surtido de bienes de consumo del almacén a los servicios.
- Revisar las dotaciones fijas de bienes de consumo determinadas por el jefe de la oficina de contabilidad, jefe de abastecimiento y los encargados del centro de costos respectivo.
- Participar en la elaboración del presupuesto como responsable técnico, para lo cual deberá asesorar a los jefes o encargados del servicio.
- Participar en el análisis del ejercicio del presupuesto, por cada centro de costos, en coordinación con el subdirector administrativo y los jefes o encargados del respectivo centro de costos, así como verificar que se adopten las medidas correctivas a las desviaciones detectadas.

4.5 FUNCIONES DE LAS OFICINAS QUE INTEGRAN LA CONTRALORIA DE UNIDAD MEDICA.

4.5.1 DE LA OFICINA DE CONTABILIDAD.

- 1) Allegarse la información necesaria de los consumos en que incurren los servicios de la unidad (hospitalización, urgencias, radiología, laboratorio clínico etc) por medio de una forma específica en que se reportan las salidas del almacén de la unidad a los servicios.
- 2) En base a la información descrita en el párrafo anterior, elaborar el cierre contable mensual de la unidad y remitirlo a la Contraloría Delegacional.

Este cierre contable consta de la siguiente información:

- a) Volante de codificación de registro de consumos.
Contiene la información codificada para su captación por los sistemas de cómputo, de los consumos de la unidad. Esta información se clasifica por centros de costos y grupos de suministro.
 - b) Volante de codificación de traspaso a otras unidades
Contiene la información codificada de los bienes de consumo que se traspasan a otras unidades.
 - c) Forma CC-21 "Materiales recibidos del Almacén Delegacional".
Contiene información sobre los materiales surtidos por el almacén delegacional al almacén de la unidad.
 - d) Forma CC-11 "Concentración de Consumos de la Unidad"
En esta forma se concentran los consumos de los diferentes servicios, clasificando esta información por centros de costos y por grupos de suministro. Así mismo para la elaboración de los volantes de codificación, la información se toma directamente de esta forma CC-11.
- 3) Efectuar pruebas selectivas mensualmente a las existencias físicas y documentos formulados por: el almacén de la unidad, la central de equipos y esteriliza-

ción, el servicio de alimentación, el banco de sangre - y la Farmacia, dejando constancia por escrito de la reglización de las mismas.

- 4) Efectuar en coordinación con el Contralor la planea - ción de los diferentes inventarios físicos que se re - quieran practicar en la unidad.
- 5) Evaluar mensualmente los resultados obtenidos formulan do comentarios respecto a su origen y proponiendo medi das para optimizar el aprovechamiento de los recursos.
- 6) Revisar mensualmente el mayor auxiliar contable, el - cual se encuentra en la Contraloría Delegacional, y de terminar si existen movimientos incorrectos en los di - ferentes centros de costos de su unidad y en su caso - deberá formular los volantes de codificación para efec tuar las correcciones que procedan.

4.5.2 DE LA OFICINA DE COSTOS, PRESUPUESTOS Y METAS.

- 1) Recibir y distribuir los instructivos y formatos pa - ra la elaboración de los presupuestos de gastos y metas, así como difundir las normas que al respecto - emita la Contraloría Delegacional.
- 2) Formular los presupuestos de gastos y metas de la - unidad en coordinación con el Director, subdirecto - res Médico y Administrativo, Contralor y Jefes o En - cargados de Servicios.
- 3) Remitir los formatos originales de los presupuestos - de gastos y metas al Departamento de Costos y Presu - puestos Delegacional.
- 4) Recibir los presupuestos anuales autorizados (lista - dos mecanizados), de los diferentes centros de cos - tos que integran la Unidad Médica.
- 5) Presentar información relativa a consumos, metas y - costos unitarios, así como producir mensualmente las gráficas relativas, que permitan a los usuarios de - esta información una comprensión más objetiva de los datos obtenidos.

- 6) Programar y coordinar el análisis del ejercicio del presupuesto por centro de costos, conjuntamente con el Director, Subdirector Administrativo, Contralor y Jefes o Encargados del Servicio, en base a los listados mecanizados recibidos periódicamente de la Contraloría Delegacional.
- 7) Asesorar a los centros de costos de la unidad para que efectúen las justificaciones a las variaciones significativas determinadas en base a los listados mecanizados enviados periódicamente por la Contraloría Delegacional.
- 8) Analizar las variaciones del Control Presupuestal que debe realizarse por todas las partidas del gasto, aún cuando se calculen centralmente.

4.5.3 DE LA OFICINA DE CONTROL DE INVENTARIOS

- 1) Elaboración de su programa de trabajo, sometiéndolo a la autorización del Contralor de la Unidad Médica.
- 2) Planear y practicar en coordinación con el Contralor de la Unidad Médica, los inventarios de bienes capitalizables y no capitalizables que se requieran practicar en la unidad.
- 3) Efectuar movimientos y registros de control necesarios de los bienes inventariables, desde su recepción hasta su baja definitiva.

CONCLUSIONES

La Contraloría es una actividad que reúne los medios necesarios para la implantación de sistemas eficientes de organización, control, coordinación, estructuración y operación de funciones financieras y administrativas.

La Contraloría en el sector público funciona con características especiales, debido a que los objetivos de las dependencias gubernamentales difieren en gran medida a los objetivos de las empresas privadas.

Es necesario que dentro del sector público, se den mayores atribuciones a las Contralorías Internas de las dependencias públicas respecto a la autorización previa de todas las erogaciones que las mismas efectúan.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en las condiciones actuales que vive el país es sumamente importante ya que del cumplimiento eficaz de sus funciones depende en gran medida, que retorne la confianza del pueblo mexicano en sus instituciones públicas.

La Contraloría es una actividad derivada de la profesión contable que cuenta con los medios suficientes para cumplir eficazmente con el papel histórico que actualmente tiene, además del respaldo que tiene, debido al prestigio y confianza que la Contaduría Pública a adquirido a través del tiempo.

El pueblo mexicano, principalmente las clases más golpeadas por la crisis, esperan mucho de las acciones moralizadoras emprendidas por el actual gobierno. Pero sobre todo, pienso que la nación mexicana ya no soportaría uno más de los cínicos y desvergonzados saqueos a que ha sido sometido sexenio tras sexenio.

Es necesario que la Contraloría General de la Federación aplique medidas que acaben con el dispendio y el derroche de los fondos públicos, si la renovación moral se va a efectuar a fondo, no hay razón para que sigan existiendo estos nefastos vicios.

Entre las diversas funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación destacan las de "planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. - Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para fincar responsabilidades y aplicar las sanciones que correspondan en los términos que la ley señala."

La Contraloría General del Instituto Mexicano del Seguro Social lleva a cabo en forma eficiente funciones de coordinación, regulación y control del proceso económico financiero, además de las de fiscalización, manejo de recursos y salvaguarda de los bienes patrimoniales del Instituto, por lo que su estructuración e importancia están plenamente justificadas.

BIBLIOGRAFIA

FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACION FINANCIERA.

Weston J. Fred y Brigham F. Eugene. Nueva Editorial Interamericana. 1982

PENSAMIENTO CONTEMPORANEO EN CONTABILIDAD Y CONTROL ORGANIZACIONAL.

Sikoussen y Needles. Ediciones Contables y Administrativas, S. A. 1983.

CONTRALORIA. ESTUDIO MONOGRAFICO No. 4.

Pinto Castillo Jorge. Ediciones Contables y Administrativas, S. A. 1982

LA CONTRALORIA Y SUS FUNCIONES. ESTUDIO MONOGRAFICO No. 6

González A. Cesar A. Ediciones Contables y Administrativas, S. A. 1983.

CONTRALORIA PRACTICA.

Anderson R. David y Schmidt A. Leo. Editorial UTEHA. 1965.

MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO

Guerrero Euquerio. Editorial Forrua, S. A. 1979

ESTUDIOS Y PROBLEMÁTICA EN LA APLICACION PRACTICA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Keye J. Dionisio y Otros. Editorial I.E.E.S.A. 1978

IMPORTANCIA DEL CONTRALOR.

Aguilar Ruiz María del Rosario. Seminario de Investigación Contable. U.N.A.M. 1977

FOLLETO COMMEMORATIVO DEL CENTENARIO DE LA CONSUMACION DE LA INDEPENDENCIA.

Departamento de Contraloría. Contraloría General de la Nación. México. 1921.

EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.

Diario Oficial de la Federación. 24-Enero - 1918. Secretaría de Gobernación.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA. 19 - ENERO - 1918.

Diario Oficial de la Federación. 25 - ENERO - 1918. Secretaría de Gobernación.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA. 26 - FEBRERO 1926.

Diario Oficial de la Federación. 10 - MARZO - 1926. Secretaría de Gobernación.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 22-DIC-1982.

Diario Oficial de la Federación. 29 - DIC - 1982 Secretaría de Gobernación.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. 18 - ENERO - 1983.

Diario Oficial de la Federación. 19 - ENERO - 1983

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION
González Paz y Puente y Otros. Revista Contaduría Pública
Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Números de Febrero y Marzo de 1983.

LEY DEL SEGURO SOCIAL COMENTADA

Moreno Padilla Javier. Editorial trillas, S. A. 1982

MANUAL DE ORGANIZACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Jefatura de Servicios de Organización y Métodos. 1980

FOLLETO DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO-MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Jefatura de Servicios de Organización y Métodos.

FOLLETO SOBRE LOS ASPECTOS GENERALES DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL I.M.S.S.

Contraloría General. 1982

FOLLETO SOBRE ASPECTOS GENERALES DE LA CONTRALORIA DELEGACIONAL DEL I.M.S.S.

Contraloría de la Delegación 2 del Valle de México. 1983.

INSTRUCTIVO DE NORMAS, FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LA CONTABILIDAD EN UNIDADES DE SERVICIO MEDICO DEL I.M.S.S.
Contraloría General. 1982