

00649 24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
Y DE INVESTIGACIÓN**

**PROPUESTA PARA AMPLIAR Y FORTALECER  
LA FUNCIÓN DE CONTRALORÍA PÚBLICA E  
INCREMENTAR LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA  
EN EL SECTOR PÚBLICO**

**TESINA**

**QUE PRESENTA:  
BERNARDO MIRANDA MÉRIDA**

**PARA OBTENER EL DIPLOMA DE LA  
ESPECIALIDAD EN CONTRALORÍA PÚBLICA**



MÉXICO, D.F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1998  
20263



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# INDICE

Pág.

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentación.</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>1.- La Actual Contraloría Pública. Principales Aspectos.</b> .....                   | <b>5</b>  |
| 1.1. El Poder Legislativo y la Contaduría Mayor de Hacienda.                            |           |
| 1.2. La Contraloría Pública desde el Poder Ejecutivo.                                   |           |
| 1.2.1. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.                        |           |
| 1.2.1.1. Funciones principales.   |           |
| 1.2.1.2. Universo y clasificación de las auditorías.                                    |           |
| 1.2.2. Los Órganos Internos de Control. Marco de actuación y funciones principales.     |           |
| 1.2.2.1. Problemática actual.   |           |
| 1.2.2.2. Características y cobertura del Programa Anual de Control y Auditoría. PACA.   |           |
| 1.2.2.3. Nuevas atribuciones.   |           |
| <b>2.- Perfil de la Nueva Administración Pública Federal.</b> .....                     | <b>23</b> |
| 2.1. Principal orientación.   |           |
| 2.1.1. Propósitos centrales.  |           |
| 2.1.2. Magnitud de la Administración Pública Federal.                                   |           |
| 2.1.3. Estructura del gasto gubernamental.  |           |
| 2.1.4. La necesidad de un Órgano Superior de Fiscalización.                             |           |
| <b>3.- Elementos Centrales para Fortalecer la Función de Contraloría Pública.</b> ..... | <b>33</b> |
| 3.1.- Políticas de trabajo.   |           |
| 3.1.1.- Nuevas estructuras de los programas de trabajo.                                 |           |
| 3.1.2.- Las funciones sustantivas de las dependencias.                                  |           |
| 3.1.2.1.- Instrumentación del Subsistema de Control Institucional.                      |           |
| 3.1.2.2.- Auditorías sustantivas y no sustantivas.                                      |           |
| 3.2.- Fortalecimiento de la autonomía técnica de los Órganos Internos de Control.       |           |
| 3.2.1.- Equipos multidisciplinarios.  |           |
| 3.2.2.- Apoyo técnico.  |           |
| 3.2.3.- Programas de capacitación.  |           |
| 3.2.4.- Independencia de criterio y relación con los Titulares.                         |           |
| <b>Conclusiones.</b> .....  | <b>59</b> |
| <b>Bibliografía</b> .....   | <b>62</b> |
| <b>ANEXOS</b>   |           |

---

## Presentación\*

A partir de la nueva orientación que en sus funciones ha adoptado el Estado Mexicano en los últimos 15 años, se han registrado diversos cambios en la Administración Pública Federal, APF, estableciéndose nuevas prioridades, objetivos y metas sobre la base del ejercicio de los recursos públicos.

Indudable es que con estos cambios, la APF ha buscado ajustarse a las tareas que tiene el Estado para con la sociedad mexicana, cambios que no necesariamente han ido acompañados de un moderno, ágil, flexible, oportuno y suficiente sistema de evaluación y control, que dé cuenta del cumplimiento de los objetivos y compromisos que se tienen para con el País.

En este sentido, es necesario reconocer que no obstante haberse registrado esfuerzos para un mejor desarrollo de las instancias y mecanismos de fiscalización, prevalecen aún severas limitaciones, desgastados y reiterativos sistemas de trabajo, sobre el cual gravitan las actividades de dos instancias fiscalizadoras del Estado Mexicano, la Contaduría Mayor de Hacienda, CMH, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM.

La primera, quien por definición es el Órgano Técnico de la H. Cámara de Diputados, tiene a su cargo como tarea principal, revisar la Cuenta Pública cuyo análisis basado en un conjunto de auditorías, se inicia al año siguiente de haber concluido el ejercicio presupuestal, mientras que la segunda, con base en un Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, SINCEG, fundamenta y coordina sus operaciones, en buena parte, a través de Órganos Internos de Control, OIC, de dependencias (Secretarías de Estado) y de entidades y/o instituciones gubernamentales.

La experiencia y sobre todo los resultados, han demostrado que el esquema de trabajo comprendido en el SINCEG, convirtió a las áreas administrativas en "clientes exclusivos" o "unidades objetivo" de los programas de auditoría, y los cambios más recientes en este esquema de trabajo, se han enfocado en su mayoría a reforzar la búsqueda de la llamada "transparencia y puntual rendición de cuentas" de las unidades o entidades administrativas es decir, la función de control no se ha reforzado como coadyuvante para el ejercicio de la disciplina administrativa, lo que ha limitado su evolución como lo exigen las nuevas responsabilidades que el Estado Mexicano se ha planteado para con la sociedad.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo central, proponer mecanismos y procedimientos de control y fiscalización, que aplicados a las actividades sustantivas de la APF, fortalezcan y amplíen la *Función de Contraloría Pública* y con ello, coadyuvar para el debido cumplimiento de los propósitos que la APF, se ha planteado para con el País.

Para el logro de este objetivo, este documento se ha dividido en tres capítulos; en el primero, se hace un repaso desde un punto de vista crítico y propositivo, de cómo opera la actual Contraloría Pública en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, aunque con mayor énfasis en este último. En el capítulo 2, intitulado "Perfil de la Nueva Administración Pública Federal", se describen, en grandes rasgos, los principales cambios y la orientación que al respecto se han tenido y se indica, que al hablar en la APF de un Estado Moderno, se reconoce oficialmente que para hacer frente a los retos nacionales, se hace necesaria la creación y el apoyo de un Órgano Superior de Fiscalización.

Finalmente en el capítulo 3, se presenta la propuesta con sus principales impactos para fortalecer la *Función de Contraloría Pública e Incrementar la Eficiencia Administrativa en el Sector Público* y que básicamente comprende modificaciones al sistema de trabajo sobre el cual operan los Órganos Internos de Control, OIC, y por consiguiente de la propia SECODAM.

En esta propuesta, y bajo la perspectiva de este trabajo, se busca ampliar y fortalecer las funciones de control y fiscalización enfocadas principalmente a las actividades sustantivas de la dependencias y entidades gubernamentales.

Es conveniente señalar que para la realización de esta Tesina, dos aspectos se conjugaron por un lado, la inquietud de análisis, investigación y de crítica propositiva, sembrada por los profesores que imparten los cursos que comprenden el plan de estudios de la Especialidad en Contraloría Pública, que la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la División de Estudios de Posgrado y de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración, imparte en colaboración con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por el otro, la experiencia que en materia de control y auditoría, el suscrito ha tenido en diversas instituciones del sector público mexicano.

\*/- Las abreviaturas y su significado que serán utilizadas en este trabajo son las siguientes:

|          |   |
|----------|---|
| A.P.F.   | Administración Pública Federal.                             |
| ASF      | Auditoría Superior de Fiscalización.                        |
| C.M.H.   | Contaduría Mayor de Hacienda.                               |
| CONASUPO | Compañía Nacional de Subsistencias Populares                |
| LFRSP    | Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos |
| OIC      | Órganos Internos de Control.                                |
| PACA     | Programa Anual de Control y Auditoría.                      |
| PEMEX    | Petróleos Mexicanos   |
| SECODAM  | Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.      |
| SECOGEP  | Secretaría de la Contraloría General de la Federación.      |
| SECTUR   | Secretaría de Turismo.                                      |
| SEDESOL  | Secretaría de Desarrollo Social.                            |
| SINCSOL  | Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.     |
| SHCP     | Secretaría de Hacienda y Crédito Público.                   |
| SUCI     | Subsistema de Control Institucional.                        |

## 1.- La Actual Contraloría Pública. Principales Aspectos.

### 1.1.- El Poder Legislativo y la Contaduría Mayor de Hacienda.

La fiscalización que desde el Poder Legislativo se ejerce hacia el Poder Ejecutivo, se instrumenta a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, CMH, quien por definición es un órgano desconcentrado encargado de analizar las cuentas que rinden los funcionarios y empleados del gobierno que manejan fondos públicos en otras palabras, es el Órgano Técnico de la H. Cámara de Diputados quien revisa la Hacienda Pública Federal(1).

Esta fiscalización(2), y por lo tanto el ejercicio de Contraloría Pública, se ejerce del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, donde la función primordial de la Contaduría Mayor de Hacienda es revisar las cuentas públicas que presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, función que se realiza a partir de información incorporada en cuentas públicas es decir, se revisan hechos pasados; es una revisión *ex post*.

Su principal objetivo consiste en revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Gobierno del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría enfocada a verificar que las entidades a que se refiere el artículo 2º.- de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público(3), hayan efectuado sus operaciones con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal y que hayan observado la normatividad que rige al gasto público; que éste se haya ejercido correcta y estrictamente conforme a los programas y subprogramas aprobados; que los programas de inversión se hayan ajustado a los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas presupuestales y que en caso de los recursos provenientes de financiamientos, se hayan ejercido con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

El resultado de este trabajo, la CMH lo presenta a la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Gobierno del Distrito Federal. Este informe contiene enunciativamente, comentarios generales sobre los resultados de la gestión financiera; la comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Ley de Ingresos; el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados; el análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares.

También, esta instancia fiscalizadora puede ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia.

Para el logro de estos objetivos, se instrumentan cuatro grandes tipos de auditorías;

a).- **Financiera y de Sistemas**, se revisan los egresos de la Federación y el Gobierno del Distrito Federal, así como el manejo y administración de los ingresos que capta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Tesorería del Distrito Federal, revisándose también, los rubros de ingresos y egresos del sector paraestatal.

1.- Hacienda Pública es una función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios, particularmente, consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y además, captar recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos.

b).- **Auditoría de obras públicas;** Se revisan las obras públicas previstas en el programa de inversiones del Gobierno Federal, tanto del llamado sector central como el paraestatal.

b).- **Auditoría de evaluación de programas;** Se vincula la razonabilidad y suficiencia de los objetivos y metas de los presupuestos públicos en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, programa de mediano plazo, programas operativos anuales, etc.

c).- **Auditoría de legalidad;** Se desarrollan revisiones para verificar o constatar que los actos de la administración correspondan a la normatividad respectiva.

De estos trabajos que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, se integra un informe anual "Previo" y otro de "Resultados"<sup>(4)</sup>.

El primer informe es decir, el "Previo" se presenta dentro de los diez primeros días del mes de noviembre del año siguiente al que corresponden las cuentas públicas: sirve para que las comisiones legislativas puedan requerir información adicional para una mejor evaluación de la información que contiene las citadas cuentas públicas

Este informe "Previo", contiene en términos generales, una evaluación macroeconómica de las finanzas públicas y con base en un *Marco jurídico*, se indican las diferentes disposiciones legales que fundamentan las acciones de la contaduría y la emisión del propio informe; se analiza también la situación y evolución de la economía nacional e internacional, (*Marco Macroeconómico*), con base en la tendencia de agregados macroeconómicos, como la tasa de desempleo, el ingreso per cápita, PIB, información socioeconómica de acciones gubernamentales, etcétera.; se incorpora también, un análisis sobre el cumplimiento de disposiciones legales y de los principios de contabilidad gubernamental, donde se comentan casos específicos de entidades que no cumplieron con dichos principios.

En un apartado denominado *Análisis financiero y presupuestario*, se analiza en forma consolidada a los Sectores Central y Paraestatal, sus principales variaciones del presupuesto ejercido contra el autorizado; el déficit público presupuestario y la deuda pública.

*Análisis por entidades.* Se efectúa un análisis sobre algunas entidades del Sector Paraestatal que son seleccionadas, no sujetas a control presupuestal. El análisis toma en cuenta prácticamente la misma información comentada en puntos anteriores.

En la parte correspondiente a la *Evaluación de programas*, se presenta el cumplimiento de objetivos y metas de los principales programas sectoriales; se verifica la congruencia, suficiencia y eficiencia de los recursos financieros con las metas que fueron alcanzadas.

2/- *Fiscalización.* Es un mecanismo de control con una connotación muy amplia, se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir, implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda de acuerdo con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

3/- Comprende el Poder Legislativo, Poder Judicial, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados, Empresas Paraestatales de participación mayoritaria y fideicomisos.

4/- Una referencia más detallada de la estructura de los Informes "Previo" y de "Resultados", se puede consultar en el libro de Adam Adam, Alfredo, Becerril Lozada Guillermo, la Fiscalización en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.

En cuanto al apartado de; *Seguimiento de observaciones y recomendaciones*, se informa a la Cámara de Diputados sobre el cumplimiento que las dependencias y entidades dieron a las recomendaciones hechas por la CMH en años anteriores y finalmente, en *Conclusiones y recomendaciones*, se hace una evaluación de las finanzas públicas y se comentan las principales recomendaciones para mejorar en el Gobierno Federal sistemas, procedimientos y en general la corrección de irregularidades.

Por lo que respecta al:

**Informe de Resultados**, éste se presenta dentro de los primeros diez días del mes de septiembre del año siguiente al que se presenta la Cuenta Pública es decir, un año nueve meses después de cerrado el ejercicio fiscal correspondiente a la Cuenta Pública que se informa.

El contenido de este informe difiere substancialmente del Informe Previo, ya que sólo se presentan por excepción las desviaciones e irregularidades que se detectan en las unidades administrativas y entidades que fueron seleccionadas para revisión de detalle.

Esta forma de trabajo y la efectividad de sus resultados, se ha colocado en diversos foros de análisis y discusiones, e incluso se ha propuesto la creación de una Auditoría Superior de Fiscalización que en los hechos, vendría a sustituir a la CMH con el firme propósito de fortalecer el control y fiscalización en México. (En el apartado 2.1.4. de este trabajo, se hace referencia a esta propuesta).

Independientemente del éxito que en un futuro inmediato tenga la propuesta para crear otro organismo que sustituiría a la CMH, si podemos mencionar que en ésta, si prevalecen al menos dos tipos de problemas claramente identificables.

En primer lugar hay que indicar que al operar un sistema de control ex-post sobre el Poder Ejecutivo que no es otra cosa que la Administración Pública Federal, no existe una "retroalimentación" oportuna para mejorar el proceso administrativo; difícilmente se puede hablar que la CMH lleva a cabo una actividad preventiva; prácticamente sus operaciones se enfocan a promover medidas correctivas de índole administrativo, en otras palabras, esta función al realizarse mucho después de haber concluido el ejercicio presupuestal, constituye una de sus principales limitaciones en materia de control y auditoría.

Quizás mas delicado que la inoportunidad de sus resultados, lo es el hecho que la CMH es muy cuestionada por no disponer de una verdadera independencia de criterio, ya que al ser designado su Titular por un consenso de la mayoría parlamentaria de la Cámara de Diputados, necesariamente sus resultados y más aún a las posibles implicaciones en cuanto a irregularidades detectadas, con frecuencia han encontrado otra solución muy distinta a la que marcan las Leyes y Códigos para estos casos.



## **1.2.- La Contraloría Pública desde el Poder Ejecutivo.**

A la par que el desempeño de la función de la CMH, pero dentro del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM, instrumenta y coordina el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, SINCEG, con la diferencia que éste se efectúa antes, durante y después del ejercicio presupuestal.

En los párrafos siguientes, se presenta una breve descripción de la forma en que ha operado este sistema, así como sus principales instrumentos de que dispone.

### **1.2.1.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

**Breve Antecedente.-** Oficialmente, las actividades de control en la Administración Pública Federal, han constituido actividades de importancia singular para el Estado, ya que le permite regular el uso de los recursos de la nación y la conducta de los servidores públicos.

En México, se ha señalado que el desarrollo y mejoramiento de los servicios a cargo del Estado; la productividad de las empresas públicas; la eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos nacionales, no pueden concebirse sin una adecuada planeación, por ello la organización de la APF, tiene que basarse en la elaboración de planes y programas para poder mejorar la efectividad de sus operaciones.

Con esas ideas y conceptos, en 1982 y en la filosofía del nuevo régimen mexicano, se afirmaba que en su momento y en su oportunidad, la APF debía adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno; se sostuvo que la adecuación, había de consistir en perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado y en fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos

Con ese propósito, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, SECOGEF, para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la APF, añadiéndose a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1982, el artículo 32 BIS a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (5).

En este sentido, con objeto de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, la SECOGEF, asume funciones de control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinario, en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

#### **1.2.1.1. Funciones principales.**

Para la búsqueda y alcance de los propósitos referidos, la SECOGEF, pretendió convertirse en un instrumento eficaz, que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que la APF, se desarrollara con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.

5/- La SECOGEF, se creó por Decreto Presidencial el 29/12/1982 y mediante decreto del 28/12/94, se transforma en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM, asumiendo funciones de Desarrollo Administrativo.

En términos generales, la SECOGEF hoy SECODAM, asumió la responsabilidad de organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, SINCEG, promover las bases para lograr el mejor funcionamiento de las dependencias y entidades, propiciando el manejo racional de los recursos públicos con una orientación preventiva, que permita el fortalecimiento del proceso de la toma de decisiones.

Así, en el quehacer gubernamental esta dependencia tiene a su cargo cinco responsabilidades:

-De *normatividad*, planea, organiza y coordina el SINCEG; expide normas de control; opina sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que emita la SHCP, y sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y valores; establece las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas y expide normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos, de la presentación oportuna y cabal de sus declaraciones sobre situación patrimonial.

-De *vigilancia y fiscalización*, inspecciona el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal; practica auditorías; revisa, inspecciona e interviene respecto al cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones; designa a los auditores externos en las entidades, a los Comisarios Públicos y a los titulares de las Contralorías Internas de la administración pública y verifica y controla las manifestaciones de bienes de los servidores públicos.

-De *evaluación*, realiza evaluaciones en las dependencias y entidades; evalúa el manejo y aplicación de recursos federales, transferidos a las entidades federativas y municipios; investiga los resultados de los programas y acciones del gobierno federal y, vigila y evalúa la eficiencia de los servidores públicos.

-De *control de las responsabilidades de los servidores públicos*, revisa y tramita las quejas y denuncias que se presenten sobre la actuación de los servidores públicos y en su caso, las turna a las dependencias que corresponda; instruye procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público; denuncia ante el Ministerio Público, los delitos por las conductas en el manejo de los recursos de la Nación; finca las responsabilidades administrativas que correspondan, tanto de orden administrativo, como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio y previa investigación, practica las auditorías que correspondan, denuncia ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelan una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos, gastos y bienes. Finalmente en cuanto a:

-*Modernización Administrativa*, promueve y coordina la instrumentación, en toda la APF, del Programa de Modernización de la Administración Pública, dándole seguimiento al cumplimiento de las acciones agrupadas en los 4 subprogramas que lo integran.

### 1.2.1.2. Universo y clasificación de las auditorías.

Para el cumplimiento de estas funciones, la SECODAM coordina el citado SINCEG donde tiene participación preponderante la realización de un conjunto de actividades de auditoría, las cuales se llevan a cabo por los Órganos Internos de Control, OIC, los auditores externos y por ella misma, a través de su área de Auditoría Gubernamental.

Estas auditorías, la SECODAM las clasifica en integrales y específicas, siendo éstas últimas de los siguientes tipos:

- 1). Administrativa
- 2).- Operativa
- 3).- Financiera
- 4).- De Legalidad
- 5).- Sustantiva

1.- La *Auditoría Administrativa*, está orientada a la revisión, examen y evaluación de la organización de las áreas que llevan a cabo las operaciones, con el objeto de garantizar el óptimo aprovechamiento de los recursos para el adecuado cumplimiento de los objetivos se incluye lo relacionado con estructura orgánica, programas de capacitación, existencia y aplicación de manuales de organización, desconcentración y simplificación administrativas y mecanismos de autoevaluación.

2.- La *Auditoría Operativa*, se orienta a la revisión, examen y evaluación de la planeación de la función y de los controles internos operativos que la regulan orientados a asegurar economía y eficiencia en la programación, manejo y salvaguarda de recursos, para el adecuado cumplimiento de los objetivos.

3.- La *Auditoría Financiera*, se realiza la revisión, examen y evaluación de los controles internos, contables y se puede enfocar a la auditoría de estados financieros o de aspectos financieros en particular.

4.- La *Auditoría de Legalidad*, se encarga del examen y evaluación al cumplimiento de las disposiciones legales, cuya inobservancia pudiese afectar significativamente las cifras presentadas en la información financiera o en la adquisición, salvaguarda y uso de recursos.

5.- En cuanto a la *Auditoría Sustantiva* se refiere, su propósito consiste en revisar, examinar, y evaluar el grado de cercanía o desviación en la obtención de metas y objetivos establecidos y de la efectividad de los logros obtenidos.

En esta última auditoría, se puede incluir el manejo de indicadores sociales; grado de atención a la población objetivo; beneficios obtenidos y cumplimiento de programas nacionales o sectoriales de los que la dependencia o entidad forman parte.

A partir de 1989, la SECODAM desarrolló la llamada *Auditoría Integral*, que es aplicable a las partes que entran en la composición de un todo, cuyo propósito general consiste en la evaluación del grado y forma de cumplimiento del objetivo social de una dependencia o entidad, por lo que se revisa el grado en que los recursos financieros, físicos y humanos son administrados con economía, eficiencia y eficacia además de revisar si la obligación de rendir cuentas es razonablemente cumplida y si se han acatado las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Las instancias que por sus características legales y operativas pueden realizar estas auditorías, son los Órganos Internos de Control, a través de los Auditores Gubernamentales y los Auditores Externos, que aún cuando su función se encamina primordialmente a la auditoría de estados financieros, pueden ser contratados para realizar auditorías integrales.

### 1.2.2. Los Órganos Internos de Control. Marco de actuación y funciones principales.

Dentro del marco de atribuciones de la SECODAM, se conceptualiza a los Órganos Internos de Control, OIC, como sus instancias auxiliares ante las dependencias y, al menos en el contexto de las definiciones, se indica que se constituyen en un apoyo para la función directiva, que pretende complementar el enfoque tradicional fiscalizador, con un enfoque preventivo de control y evaluación<sup>(6)</sup>.

Conceptualmente los OIC presentan dos grandes componentes:

- i).- Se constituyen en un órgano de apoyo para prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de honestidad, economía y transparencia con que se manejan los recursos públicos, impulsan al desarrollo administrativo y supervisan que las metas y objetivos institucionales se alcancen con eficiencia y calidad.
- ii).- Identifican, formulan y estructuran recomendaciones para mejorar el desarrollo de las operaciones, promoviendo la implantación de mecanismos de autocontrol, autocorrección y autoevaluación, fortaleciendo acciones preventivas y correctivas y dar seguimiento de programas y la evaluación del desempeño.

Con base en las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, los OIC tanto de las dependencias como de las entidades, dependen jerárquica y funcionalmente de la SECODAM, por lo que sus objetivos, atribuciones y funciones se establecen de acuerdo con las disposiciones, políticas, normas y lineamientos emitidos por dicha Secretaría <sup>(7)</sup>.

<sup>6/</sup>- SECODAM, Marco de Actuación de los Órganos Internos de Control en las Dependencias del Sector Central, Boletín C-001, México, D.F., diciembre de 1996.

<sup>7/</sup>- Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1996.

Para el desempeño de sus funciones, los OIC cuentan con el siguiente marco jurídico:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal(Art. 37).
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales(Art.62).
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento(Art.137).
- Ley de Planeación (Art.18, atribuciones de SECODAM).
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos(Art.56 Fracc.VI).
- Reglamento Interior de la SECODAM (Art.26 Fracc. III).
- Boletines sobre las Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control expedidos por la SECODAM.

Las funciones que las Contralorías Internas llevan a cabo son las siguientes:

Auditoría y evaluación, atención ciudadana, responsabilidades de los servidores públicos y de reciente incorporación, lo relativo al desarrollo administrativo.

1.- Bajo la función de *Auditoría y Evaluación*, se efectúan revisiones financieras, administrativas, operacionales, integrales y de seguimiento a las distintas unidades que integran la Dependencia, las cuales se consideran al inicio del año en el Programa Anual de Control y Auditoría, también se presentan los informes de observaciones y recomendaciones conforme a los lineamientos establecidos por la SECODAM, y se verifica el manejo y aplicación de los recursos humanos, informáticos, materiales, técnicos y financieros, evaluando que se realicen con criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal y con apego a la normatividad establecida.

En forma más específica, en el renglón de evaluación se establece que se evaluarán cuantitativa y cualitativamente el avance de programas; se propiciara el establecimiento y adopción de mecanismos de autoevaluación; se revisará la información que se genere para el Sistema Integral de Información, verificando que cumpla con las características de veracidad, calidad y oportunidad.

2.- En cuanto a las funciones de *Atención Ciudadana y Responsabilidades*, los OIC cuentan con una área jurídica que se encarga de vigilar que los servidores públicos, cumplan con las obligaciones derivadas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es de señalar, que las funciones que se venían desarrollando en el área jurídica, se ampliaron y fortalecieron con las siguientes nuevas disposiciones: *asumir el carácter de autoridad y realizar la defensa jurídica de las resoluciones administrativas; representar a la SECODAM ante los Tribunales Federales y aplicar las sanciones económicas y disciplinarias correspondientes.*

3.- Por lo que respecta al *Desarrollo Administrativo*, la SECODAM a través de la Unidad de Desarrollo Administrativo coordina en toda la APF, la instrumentación del Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 y las Contralorías Internas dentro de su ámbito de competencia, realizan el seguimiento y evaluación del mismo.

#### 1.2.2.1. Problemática actual.

Con objeto de identificar los principales problemas y limitaciones que actualmente enfrenta el control gubernamental, en agosto de 1996 la SECODAM elaboró y presentó un diagnóstico donde reconoció, que la función de control y auditoría que se realiza en el Sector Público, estaba sujeta a una serie de limitaciones sobre las cuales operaban los órganos internos de control, estas limitaciones las identificó en tres grandes apartados:

- Estructural,
- Funcional y.
- de Orientación.

1.- **Estructural**, se precisaron varias deficiencias en la asignación de recursos y facultades.

2.- En el **funcional**, se identificó demasiado énfasis de actividades en áreas administrativas, en detrimento claro, de las de índole sustantivo.

3.- En cuanto a la problemática referida a la **orientación**, según SECODAM es porque se instrumenta en mayor medida actividades correctivas, más allá de lo que se efectúa en cuestiones preventivas.

Para SECODAM, fortalecer el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, no obstante que requiere recursos de los cuales no existen en abundancia, existen alternativas que del mismo Sistema se pueden optar, como el de liberar recursos dedicados a tareas poco productivas.

También se menciona la posible utilización de la recuperación de fondos públicos erogados en demasía; lo que se obtiene por el cobro de fianzas, seguros o penalizaciones derivados de la contratación de servicios y las que se derivan de las sanciones económicas impuestas por violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otros conceptos.

En este documento, del cual debe reconocerse como un esfuerzo e investigación y del que no existen antecedentes similares, se maneja información de una encuesta realizada en 28 órganos internos de control, de igual número de dependencias y entidades y se desarrolla con suficiente análisis la problemática en los tres apartados referidos.

Sin embargo también es de subrayar, que en ningún apartado o capítulo, se presentan alternativas para superar las deficiencias de las funciones de los órganos internos de control, vinculadas con las prioridades y la nueva orientación en que esta inmersa la APF.

Por ejemplo en los problemas de índole **estructural**, se dice y por supuesto se demuestra, que los recursos son insuficientes y que además existe una inadecuada distribución de los mismos, producto de una inercia histórica y del bajo nivel de apoyo que la función de control ha recibido en las dependencias o entidades del Sector Público.

Se indica que los recursos humanos existentes en las 28 dependencias y entidades encuestadas, son 2'290,279 servidores públicos de los cuales, 5,255 (0.23%) pertenecen a las contralorías internas, lo que da una relación promedio de un servidor público dedicado a funciones de control y auditoría, por 246 servidores públicos dedicados a otras actividades.

Por lo que respecta al equipo de informática, instrumento de gran importancia para la función de control, se tiene que el número de computadoras personales asignadas al personal de las contralorías, es de 1,239, lo que significa un promedio de 4.2 usuarios por computadora.

En cuanto a la profesionalización de este personal, de los 5,255 servidores públicos, 3,496 son profesionistas, que equivalen al 66.5%, con una formación académica y experiencia heterogénea, y una escasa participación en programas de capacitación.

Para la SECODAM, los problemas de **funcionalidad** en el control gubernamental, se refleja en deficiencias de enfoque, ya que no existen criterios o políticas para supervisar áreas de alto riesgo, lo que da como resultado que la sociedad siga percibiendo corrupción e impunidad en dependencias y entidades públicas.

También se puntualiza, que en el Programa Anual de Control y Auditoría, menos del 8% de las auditorías se han enfocado a la evaluación de programas, y el resto se ha orientado a auditorías específicas de áreas administrativas, como servicios, obra pública, adquisiciones, organización, recursos humanos, al ejercicio del gasto y revisiones de carácter patrimonial, entre otros.

Además, se indica que los problemas de **orientación** se ubican en las áreas de responsabilidades, ya que indebidamente también se da seguimiento a la resolución de las quejas y denuncias, cuando lo correcto debería ser que el área de responsabilidades atienda a los ciudadanos y no a servidores públicos.

Se tipifica como delicado el hecho que sólo existan 540 servidores públicos adscritos a las áreas de responsabilidades, que representan el 10.3% de personal de dichos órganos de control. La carga de trabajo en algunas instituciones para aspectos de la LFRSP, resulta muy elevada y por consecuencia, es restringida su capacidad de atención en los diversos planteamientos de la ciudadanía.

Para enfrentar y resolver la problemática citada, se plantearon las siguientes acciones:

- i).- Desregular la normatividad presupuestal.
- ii).- Asignar facultades sancionatorias a las contralorías de las entidades de la APF.
- iii).- Utilizar las recuperaciones para fortalecer a SECODAM y a los OIC que manifiestan mayores necesidades.

- iv).- Reorientar funciones de SECODAM y los OIC, hacia el control de áreas sustantivas y de acciones que tengan como fin evitar actos de corrupción que afecten el patrimonio público y el de los particulares.
- v).- Profesionalizar el personal de los OIC.

También se indicó que las Contralorías Internas deberían:

- i).- Incrementar la autonomía técnica de sus miembros respecto de influencias ajenas a la función.
- ii).- Elevar su efectividad en las cuatro áreas sustantivas de su competencia: Responsabilidades de los servidores públicos, atención ciudadana, auditoría y evaluación, y desarrollo administrativo.
- iii).- Ampliar el enfoque de la fiscalización hacia la medición del desempeño y de los resultados institucionales.

Aún cuando el contenido las conclusiones y en general los alcances del referido diagnóstico, fueron presentados por la SECODAM y por supuesto con el conocimiento de sus altas autoridades, de las cinco primeras acciones, sólo la segunda que consiste en "Asignar facultades sancionatorias a las contralorías de las entidades de la APF" ha sido puesto en marcha y de las restantes, la número cuatro se ha implantado bajo la modalidad de mayor cantidad de informes, reportes y seguimientos. A la fecha de la elaboración del presente trabajo, los OIC remiten diversos informes y participan activamente en diferentes Comités. Véase Anexo 1. Entre otros aspectos, la remisión de estos múltiples informes pone de manifiesto el grado de ocupación en que se encuentran inmersos los OIC, revela también la insuficiente coordinación interna que existe en las áreas administrativas de SECODAM, ya que con frecuencia se requiere con carácter "urgente", el envío de información que otras áreas ya tienen.

#### 1.2.2.2. Características y cobertura del Programa Anual de Control y Auditoría. PACA.

La estructura, orientación y en general la cobertura que a través de las auditorías o revisiones presentan los Órganos Internos de Control en la dependencias o entidades, tienen su origen principal en las "Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría"<sup>(10)</sup>, donde la SECODAM establece los lineamientos generales para normar la realización de auditorías y la elaboración y presentación del PACA.

En estos lineamientos, se incluyen los principales aspectos que desde la perspectiva de esta dependencia deben ser revisados, como la organización de las áreas, planeación de los recursos y actividades, observancia de las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal, existencia de adecuados controles internos y contables, la oportunidad y confiabilidad en el registro de las operaciones, la efectividad con que se alcanzaron las metas y objetivos, así como el cumplimiento de las disposiciones legales.

10/.- Existen varias ediciones pero se pueden consultar la siguiente: SECODAM, Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, Boletín D, México, D.F., septiembre de 1996.



Los lineamientos constan de dos apartados. Primero, se hace referencia a la investigación previa, tipos de auditoría, la formulación del llamado PACA, el examen y evaluación de los sistemas de control y la elaboración de los programas específicos de revisión, mientras que en el segundo apartado, se mencionan las actividades por desarrollar.

En forma adicional a estos lineamientos, ha sido común que dicha Secretaría a través de Circulares dirigidas a los Titulares de los Órganos Internos de Control, establezca un calendario para la realización de auditorías, como lo fue por ejemplo la estructura del PACA 95, donde se estableció el siguiente calendario de auditorías (11).

| TRIMESTRE | FLUJO                         |
|-----------|-------------------------------|
| Primero   | Reporte Financiero. Tesorería |
| Segundo   | Nóminas y Egresos             |
| Tercero   | Conversión                    |
| Cuarto    | Ingresos                      |

De esta forma, las actividades de control y auditoría que se han realizado y que se continúan realizando en las dependencias y entidades, tienen como punto de partida estos lineamientos e instrucciones de SECODAM y que en forma resumida, giran en torno a un "mapa" de auditorías las cuales se enlistan en el cuadro anexo denominado "Codificación y Enlace de las Revisiones".

Quince tipos de auditoría son las que se describen en este cuadro, y que son las mismas que la entonces SECOGEF(12), venía promoviendo su realización, de donde llama la atención que aún cuando se presenta la posibilidad de efectuar auditorías de "Evaluación de Programas" bajo la clave 600, en los hechos estas son soslayadas y no llegan a significar una prioridad en el PACA, ya que por un lado, se "arrastra" una inercia de trabajo difícil de romper y con frecuencia sin la voluntad de hacerlo y además se tiene carencia de elementos técnicos, humanos y de experiencia para incursionar en auditorías a programas sustantivos.

En forma por demás precisa, estos lineamientos se traducen en un programa de trabajo anual que deberá cumplirse por número de semanas laborables agrupadas por trimestre, y que se cuantifican en un total de semanas/hombre, el cual resulta de multiplicar el número de semanas que utilizan en la auditoría, por el número de auditores que participan en ella.

11/- SECOGEF, Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública, Circular No. 2 y Anexo 1, Bases para la Planeación del Programa Anual de Control y Auditoría 1995, México, D.F, noviembre de 1994.

12/- Idem. SECOGEF.

## CODIFICACIÓN Y ENLACE DE LAS REVISIONES\*

| Clave del Programa | Revisión                                      | Área que Afecta                                      | Registro Contable que Afecta  | Flujo de Operación |
|--------------------|---|--|---|--------------------|
| 100                | Recursos Humanos.                             | - Recursos Humanos                                   | - Cuentas por Cobrar.<br>- Reserva para Obligaciones Laborales.<br>- Impuestos por Pagar Derivados de Nóminas<br>- Costos de Remuneraciones y Previsión Social. | Nóminas            |
| 210                | Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.    | - Compras<br>- Recursos Materiales<br>- Presupuestos | - Anticipo a Proveedores.<br>- Proveedores.<br>- Acreedores.<br>- Gastos Anticipados.<br>- Gastos de Amortización.<br>- Gastos de Instalación.<br>- Reservas.   | Egresos            |
| 220                | Almacenes e inventarios de Bienes de Consumo. | - Almacenes  | - Inventarios.<br>- Reservas.   | Conversión         |
| 230                | Obra Pública.                                 | - Construcción<br>- Obras<br>- Presupuestos          | - Obras en Proceso.<br>- Anticipo a Contratistas.   | Conversión         |
| 240                | Inventarios y Activos Fijos.                  | - Recursos Materiales                                | - Activo Fijo.<br>- Reservas.<br>- Gastos de Depreciación.  | Conversión         |
| 260                | Producción.                                   | - Producción<br>- Almacenes                          | - Costo de Producción-inventario<br>- Costos de Ventas.<br>- Reservas.  | Conversión         |
| 310                | Presupuesto-Gasto de Inversión.               | - Presupuestos                                       | - Activos Fijos.  | Conversión         |
| 320                | Ingresos.                                     | - Comercial<br>- Jurídico<br>- Crédito y Cobranzas   | - Cuentas por Cobrar.<br>- Reservas.<br>- Ventas.<br>- Rebajas, Bonificaciones y Descuentos.  | Ingresos           |
| 330                | Disponibilidades.                             | - Tesorería  | - Caja y Bancos.<br>- Inversiones.<br>- Capital Contable.<br>- Préstamos Bancarios.   | Tesorería          |
| 340                | Pasivos.                                      | - Tesorería<br>- Presupuestos                        | - Anticipo a Proveedores.<br>- Cuentas por Pagar.   | Egresos            |
| 350                | Presupuesto-Gasto Corriente.                  | - Presupuestos                                       | - Gastos Generales.   | Egresos            |
| 400                | Sistema de Información y Registro.            | - Contabilidad<br>- Sistemas Automatizados           |   | Reporte Financiero |
| 500                | Seguimiento.                                  |  |   |                    |
| 600                | Evaluación de Programas                       |  |   |                    |
| 700                | Otras Intervenciones.                         |  |   |                    |

\*7.- Tomado de SECODAM, Boletín "D", Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, Lineamientos Generales para su Ejecución, México, septiembre de 1996.

Según criterio de SECODAM, el total de esas semanas/hombre dedicadas a labores de auditoría, deberán presentar una mayor importancia relativa en la llamada fuerza de trabajo de que dispondrá en todo el año el Órgano Interno de Control respectivo. Así por ejemplo, en 1995 en el programa de trabajo de la Contraloría de la Secretaría de Turismo, se destinó a labores de auditoría, un 37% de las semanas/hombre mientras que en 1997, éstas a petición de dicha dependencia, se ubicaron en un 45% es decir, se priorizó dedicar mayor cantidad de fuerza de trabajo a las actividades de auditoría. Véase el siguiente cuadro.

| TIPO DE FUNCIÓN*  | Semanas/Hombre |              | Porcentaje   |              |
|---|----------------|--------------|--------------|--------------|
|   | 1995           | 1997         | 1995         | 1997         |
| De Control y Auditoría.                                 | 557            | 913          | 36.9         | 45.0         |
| De quejas, denuncias y responsabilidades.               | 90             | 121          | 0.0          | 0.0          |
| Capacitación, juntas, consejos, comités y convenciones. | 283            | 156          | 18.8         | 7.7          |
| Vacaciones, incapacidades.                              | 145            | 195          | 9.6          | 9.6          |
| Actividades que no reúnen requisitos de revisión.       | 120            | 123          | 8.0          | 6.1          |
| Actividades administrativas                             | 313            | 520          | 20.8         | 25.6         |
| <b>FUERZA DE TRABAJO TOTAL</b>                          | <b>1,508</b>   | <b>2,028</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> |

\*/- Con la disponibilidad de mayor material, pudieran efectuarse más comparaciones sin embargo para fines de ejemplificar esta situación se considera suficiente el bienio 95-97

FUENTE: Elaboración propia con base en los PACA'S 95 y 97 de la Contraloría Interna de la SECTUR.

En este caso, al destinar proporcionalmente mayor cantidad de tiempo para la realización de auditorías, necesariamente conlleva ante la escasez del recurso humano, a restar atención a otras actividades igualmente importantes en el quehacer del control y fiscalización. En el ejemplo que nos ocupa, se programó participar en menor medida en el renglón de "capacitación, juntas, consejos, comités y convenciones" así como también, en las "actividades que no reúnen requisitos de revisión", aunque por las características del personal que se integró a este Órgano Interno de Control, se registró un incremento en las semanas/hombre destinadas a las "Actividades administrativas".

Más aún, la distribución de semanas/hombre dedicadas a actividades de auditoría, señalaban, para la Secretaría de que se dispone información, que en 1995 sólo el 16% estaba programada para auditorías de programas y que equivalían también a un 6% del total de las semanas/hombre de que dispuso esa Contraloría.

En otro ejemplo como el de la Contraloría Interna de la Secretaría de Desarrollo Social, en el PACA para 1997 también se asignó una mayor distribución a la fuerza de trabajo para el desempeño de funciones de control y auditoría, como se muestra en el siguiente cuadro anexo;

| TIPO DE FUNCIÓN   | Semanas/Hombre 1997 |              |
|---|---------------------|--------------|
|   | Absoluto            | Relativo     |
| De Control y Auditoría.                                 | 2,082               | 26.2         |
| De quejas, denuncias y responsabilidades.               | 400                 | 5.0          |
| Capacitación, juntas, consejos, comités y convenciones. | 741                 | 9.3          |
| Vacaciones, incapacidades.                              | 757                 | 9.5          |
| Actividades que no reúnen requisitos de revisión.       | 1,336               | 16.8         |
| Actividades administrativas                             | 2,640               | 33.2         |
| <b>FUERZA DE TRABAJO TOTAL</b>                          | <b>7,956</b>        | <b>100.0</b> |

FUENTE : Elaboración propia con base en el PACA 97 de la Contraloría Interna de la Secretaría de Desarrollo Social.

De esta información, resulta evidente que después de las actividades administrativas, a donde se destina el 33% de la fuerza de trabajo, las funciones de control y auditoría absorben una parte importante del recurso humano; 26%.

Aunque estos ejemplos ilustran la orientación y prioridades de la forma de operar de dos Órganos Internos de Control de igual número de dependencias, esta mecánica operativa no es ajena a otros Órganos Internos de Control, ya que se rigen por los mismos lineamientos; la aprobación del PACA se realiza en la misma área administrativa y por supuesto su seguimiento para la comprobación de su debido cumplimiento, también lo realiza la misma área.

Si confrontáramos estos lineamientos con el papel que debe asumir el desempeño de las funciones de las Contralorías Internas en el proceso administrativo, se advierte fácilmente la ausencia de un marco de referencia más amplio, que conduzca a que en los programas de trabajo tengan mayor cabida una serie de actividades relacionadas con la fase de "Control" (las otras tres fases de la administración son la Planeación, Organización y Dirección), donde bien se pueden enmarcar actividades de supervisión, vigilancia y seguimiento que bajo un esquema de actividades debidamente articulado, permita identificar el tipo de problemática que puede estar gravitando, de una u otra forma, en torno al desempeño de las funciones sustantivas de la institución, dependencia o entidad y que por definición es a donde se programan o comprometen la mayor parte de los recursos públicos.

Sin embargo al estructurar los PACA'S con los lineamientos vigentes y por lo tanto al "dibujar" la cobertura que se desea tener en un ejercicio determinado, las Contralorías Internas carecen de una estrategia o de una "brújula" que oriente y jerarquice las prioridades de fondo que deben examinarse

bajo los procedimientos de una auditoría, ya que estas prioridades las maneja SECODAM como variables exógenas, cuando deben asumir un carácter endógeno es decir, deben identificarse al interior de cada una de las instituciones.

Así, el "mapa" de auditorías que se presentan en el cuadro referido, por sí mismo encierra una serie de limitaciones en la fiscalización gubernamental, circunstancia que de alguna manera pero en otra perspectiva de análisis, la misma SECODAM reconoce su existencia.

Para dicha dependencia, el actual control gubernamental "ha dificultado incrementar la efectividad de las auditorías, ya que se han enfocado tradicionalmente a supervisar el apego a las normas y procedimientos..." y "...hasta antes de 1996 menos del 8% de las auditorías se enfocaban a la evaluación de programas, y el resto se orientaba a auditorías específicas de áreas administrativas, como servicios, obra pública, adquisiciones, organización, recursos humanos, el ejercicio del gasto y a revisiones de carácter patrimonial" (13).

A manera de conclusión se puede subrayar que de este enfoque sobresalen los siguientes hechos:

i).- Se han privilegiado las actividades de revisión muy por encima del resto de las actividades de vigilancia y fiscalización (por ejemplo las agrupadas bajo el rubro de actividades que no reúnen requisitos de revisión) y que en un contexto de nuevas prioridades del quehacer gubernamental, como el que ha caracterizado a México durante los últimos 10 años, adquieren mayor relevancia en la perspectiva del cumplimiento de los grandes objetivos institucionales.

ii).- La estructura de los programa de auditoría se ubica en la revisión de las áreas administrativas o también conocidas como "adjetivas" o de "apoyo", e implícitamente se soslaya la supervisión, vigilancia y revisión al cumplimiento de programas y metas sustantivas, lo que significa en otras palabras; que institucionalmente se propician deficiencias en la fiscalización gubernamental al promover indirectamente, el examen, revisión y vigilancia del ejercicio de los "centavos", y se descuida la vigilancia y supervisión del ejercicio de los "pesos".

Por ejemplo en el "mapa" que comprende 15 tipos de auditorías (llamadas clave del programa) susceptibles de realizar, 10 están conceptualizadas para aplicarse en las áreas administrativas que corresponden en las Secretarías de Estado, a las Oficinas Mayores, como la de "Sistema de Información y Registro" cuya realización tendría verificativo en áreas de contabilidad y de sistemas automatizados; la de "Disponibilidades" que se efectuaría en las Tesorerías; la de "Adquisiciones, arrendamientos y servicios" en las unidades de compras, recursos, materiales y presupuestos.

De este "mapa", existe sí la posibilidad de realizar auditorías al renglón de producción en las empresas gubernamentales y se prevé también realizar auditorías a "Evaluación de programas", sin embargo lo que se advierte y además prevalece, es una fuerte orientación de la cobertura de las Contralorías hacia la inspección de las áreas administrativas; forma de

trabajo que no necesariamente se vincula con la marcha, orientación y en general, las transformaciones que se están registrando en la estructura y objetivos de la actual Administración Pública Federal, cómo se verá en las secciones subsiguientes.

### 1.2.2.3. Nuevas atribuciones.

Bajo la perspectiva de fortalecer y ampliar las funciones de control y vigilancia que lleva a cabo el Poder Ejecutivo Federal a través de la SECODAM, el 24 de diciembre de 1996 mediante Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Entre otros aspectos, con esta reforma las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los Órganos Internos de Control, pasan a depender jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes a partir del 1o. de enero de 1997, adquirieron las siguientes nuevas funciones:

- A).- Asumir el carácter de autoridad y realizar la defensa jurídica de las resoluciones administrativas.
- B).- Representar a la SECODAM ante los Tribunales Federales.
- C).- Aplicar las sanciones económicas y disciplinarias correspondientes.
- D).- En caso de infracciones graves, hacerlas del conocimiento de la SECODAM para que pueda participar en las investigaciones.

Estas atribuciones se traducen por un lado, en el fortalecimiento jurídico-legal de las Contralorías Internas y por el otro, transforma a la SECODAM en una "Super-Dependencia", al asumir funciones para otorgar los nombramientos de los Titulares de las Contralorías Internas de todas las dependencias y entidades de la APF.

Sin embargo es necesario indicar, que si bien es cierto que legalmente se fortaleció el desempeño de las funciones de las Contralorías Internas, y hoy se tiene una SECODAM con mayores atribuciones, este Decreto no necesariamente se ha reflejado en un mejor ejercicio de la fiscalización en México y a más de un año de su publicación, la experiencia demuestra lo siguiente:

- i).- No se han tenido cambios que revelen y converzan de un fortalecimiento y reorientación de los trabajos de control y auditoría, ya que se continua bajo el mismo enfoque existente hasta antes de la publicación de dicho Decreto;
- ii).- No se tiene conocimiento de que algún Órgano Interno de Control se haya fortalecido técnica y presupuestalmente;
- iii).- La profesionalización del personal de las Contralorías sigue vigente en la gama de propósitos de la SECODAM;

iv).- Las Contralorías Internas se alejan gradualmente de lo que debe ser un instancia de apoyo (preventivo), para el desempeño administrativo y operativo de las dependencias y entidades;

v).- Los Órganos Internos de Control se encuentran más orientados hacia la búsqueda de responsabilidades; se privilegia el desempeño de las funciones correctivas más que las preventivas.

En el Diagnóstico sobre los Órganos Internos de Control que elaboró la SECODAM(14), se decía que era necesario elevar su efectividad en las cuatro áreas sustantivas de su competencia: responsabilidades, atención ciudadana, auditoría y evaluación y desarrollo administrativo sin embargo como se ha indicado, los hechos han demostrado que la alternativa que ofrecía este Decreto para avanzar en ese camino, ni fue ni ha sido debidamente utilizada, por lo que el mejoramiento de la fiscalización gubernamental al parecer, tendrá que darse en el ámbito de las decisiones políticas y en otra etapa de la vida nacional.

Finalmente es de señalar que la poca efectividad de este Decreto, se pone más de manifiesto con el hecho de que ni siquiera los aspectos administrativos que atañen a la readscripción de las Contralorías se han cumplido, lo que significa que el artículo Quinto Transitorio(15), sea tan sólo un propósito más en el quehacer del control y vigilancia gubernamental.

---

14.-/ SECODAM, Diagnóstico Sobre los Órganos Internos de Control del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, México, D.F., agosto de 1996, Mimeo. Pág. 24.

15.- Este artículo señala que, "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará los actos que correspondan a efecto que, para el ejercicio fiscal de 1997, los recursos financieros destinados al pago de los sueldos y prestaciones de los servidores públicos que por virtud del presente decreto pasarán a depender de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se transfieran a esta última.". D.O.F. , 24 de diciembre de 1996, Pág. 4.

## 2.- Perfil de la Nueva Administración Pública Federal.

### 2.1.- Principal orientación.

De los incisos que integran el capítulo 1 de este trabajo y particularmente en el 1.2.2. denominado "Los Órganos Internos de Control. Marco de actuación y funciones principales", se concluye que el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, es un esquema de trabajo limitado, subjetivo, anquilosado y carente de una estrategia operativa que apoye verdaderamente a la disciplina administrativa como tal, más aún, se encuentra rezagado ante una Administración Pública Federal cambiante, redimensionada y en general dinámica.

A continuación se darán a conocer los principales aspectos que han caracterizado el dinamismo de la Administración Pública en México, cuyos resultados al confrontarlos con el SINCEG, buscan llamar la atención para promover una reorientación en dicho sistema y por lo tanto en el desempeño de las funciones de los Órganos Internos de Control.

Así se tiene que el desarrollo y orientación de la Administración Pública Federal (APF), no ha sido otro que el mismo trayecto y evolución, que ha recorrido el Estado Mexicano.

Factores de índole interno, han obligado a que la disciplina de la Administración Pública como tal, definiera y dimensionara su intervención en los asuntos nacionales de orden económico, social y político y más recientemente en la década de los 90's, el entorno mundial y las participaciones del País en los grandes foros internacionales, condujeron a establecer compromisos para ajustar, cambiar estructuras, modificar procesos y redefinir nuevas prioridades.

Desde mediados de la década de los 60's, la APF y por lo tanto las funciones del Estado, presentan características y responsabilidades muy marcadas que hablan de un papel muy definido en la vida nacional<sup>(16)</sup>.

Por ejemplo en el período 1964-1970 con la intervención directa del Estado en la actividad económica, se tuvo la necesidad de crear la Comisión de Administración Pública, (CAP), a fin de actualizar y mejorar sistemas y métodos de organización y en general el funcionamiento de la actividad gubernamental.

Esta experiencia, permitió sentar las bases para echar a andar la Reforma Administrativa que pretendía para el período 1970-1976, ordenar, integrar y principalmente articular al sector público, definido como un instrumento que permitiera una adecuada conducción del desarrollo económico y social.

16/- En el Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000, Págs. 7-17, se enlistan con mayor detalle los cambios que hoy forman parte de la historia de la actual APF.



Para el sexenio 1976-1982, la Reforma Administrativa iniciada en el periodo anterior, tuvo su auge a través de 6 propósitos centrales:

- i).- Simplificar estructuras y precisar responsabilidades en el ámbito centralizado.
- ii).- Evitar duplicidad de funciones.
- iii).- Regularizar la existencia de dependencias dentro del marco del derecho administrativo.
- iv).- Racionalizar concurrencias y equilibrar funciones.
- v).- Orientar el gasto público en programas con metas y unidades responsables de ejecución.
- vi).- Definir la organización sectorial.

En la etapa que comprende los años 1982-1988, se iniciaron cambios sustantivos en la actividad del Estado en la vida nacional y por lo tanto en el quehacer gubernamental, cambios promovidos bajo las siguientes tres vertientes:

- i).-Austeridad. ii).- Reforma Administrativa. iii).-Renovación moral.

Entre otros hechos, se registró una fuerte contracción en el gasto gubernamental, se disminuyeron estructuras administrativas y se redefinieron actividades esenciales del gobierno, impactando en un retiro sustancial de actividades industriales y comerciales

Las tareas y alcances que hoy se conocen en la APF, inician prácticamente al finalizar 1982 con la puesta en marcha al inicio del periodo del Lic. De la Madrid, de un modelo económico que prevalece a la fecha, donde la característica fundamental no es otra que una notable disminución de la participación del Estado en actividades productivas, convirtiendo además a la economía mexicana en una de las más abiertas del mundo, con una masiva privatización de empresas públicas, liberación de precios de los productos básicos, eliminación de múltiples subsidios y generando inmediatos impactos sociales cuyo detalle e ilustración escapa de los objetivos del presente trabajo, pero que en términos de ejercicio del gasto público, ha obligado a jerarquizar prioridades, unas con eminente cobertura social y otras, dándoles mayor direccionalidad a sus objetivos.

### 2.1.1. Propósitos centrales.

Actualmente los lineamientos que explican el papel que asume la APF en el contexto nacional, son fácilmente identificados en los llamados Criterios de Política Económica que el Ejecutivo Federal remite cada fin de año al H. Congreso de la Unión, donde se realiza el análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (17).

Por ejemplo para 1997, la APF vista a través del ejercicio de las finanzas públicas, se concibe como una instancia que debe contribuir al ahorro interno y a fomentar la inversión productiva para que coadyuve con la obtención de mayores tasas de crecimiento económico. Por ello, se dice que con el gasto público se dará impulso a la inversión pública y especialmente, se abocará a reducir desigualdades sociales y a equilibrar los sectores productivos así como las regiones geográficas, al mismo tiempo que se elevará la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos.

17/- Véase por ejemplo, Criterios Generales de Política Económica para 1997. Revista de Comercio Exterior, Vol. 46, Número 12, México, diciembre de 1996.

Luego entonces se define como prioritario, apoyar proyectos de infraestructura básica con novedosos sistemas de financiamiento. El gasto público será canalizado a programas de desarrollo social, dar cobertura al costo de la reforma del sistema de seguridad social, fortalecer los programas integrales para combatir la pobreza y adecuar en la APF, su estructura para que responda con eficiencia a las exigencias de bienestar social de la población.

Se anunciaba en estos "Criterios...", que se limitaría el ejercicio del gasto corriente del Sector Público que no esté asociado con programas sociales, y con la producción de bienes y servicios básicos. Esta limitación se concentrará en las áreas administrativas donde no se realizan tareas prioritarias, y se establecerán medidas de austeridad y se compactarán unidades.

### 2.1.2. Magnitud de la Administración Pública Federal.

En forma muy concreta y a diferencia de lo enunciado en el apartado 2.1., un análisis a partir de los principales indicadores para conocer como se ha modificado y orientado la APF en los últimos años, pudiera dar inicio por ejemplo, sobre cómo ha evolucionado su propia estructura; cuál ha sido su participación en el Producto Interno Bruto que genera el País en su conjunto; cómo ha evolucionado su gasto programable en los principales sectores y de qué magnitud es el empleo que genera y cómo se encuentra en la actualidad.

Así tenemos que en 1982 cuando asume la Presidencia de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el aparato administrativo del Gobierno Federal constaba de 1,155 entidades paraestatales, 544 Direcciones Generales a nivel central y 21 coordinaciones generales. Al cerrar 1997, las primeras llegaban a 188, equivalentes al 16.3% del total que se tenía en el segundo año de la década de los 80's mientras que al cierre de 1994, las direcciones generales se habían reducido en 158 e igualmente, ya no existían 9 coordinaciones generales.

### ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1982-1997

Cuadro 1

| Años | Administración Paraestatal* | Administración Central |                          |
|------|-----------------------------|------------------------|--------------------------|
|      |                             | Direcciones Generales  | Coordinaciones Generales |
| 1982 | 1 155                       | 544                    | 21                       |
| 1983 | 1 058                       | 509                    | 26                       |
| 1984 | 1 037                       | 515                    | 26                       |
| 1985 | 932                         | 395                    | 18                       |
| 1986 | 732                         | 395                    | 18                       |
| 1987 | 612                         | 392                    | 18                       |
| 1988 | 449                         | 379                    | 19                       |
| 1989 | 379                         | 366                    | 10                       |
| 1990 | 280                         | 376                    | 10                       |
| 1991 | 241                         | 388                    | 11                       |
| 1992 | 217                         | 384                    | 11                       |
| 1993 | 210                         | 390                    | 12                       |
| 1994 | 215                         | 386                    | 12                       |
| 1995 | 204                         | n.d.                   | n.d.                     |
| 1996 | 185                         | n.d.                   | n.d.                     |
| 1997 | 188                         | n.d.                   | n.d.                     |

\*/. Se incluyen organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal, mayoritaria y minoritaria y se considera también, a unidades administrativas con nivel equivalente a dirección general.

FUENTE: Presidencia de la República, III Informe de Gobierno 1997. ANEXO.

Estos cambios cuantitativos trajeron consigo la puesta en marcha de cambios cualitativos en el quehacer gubernamental, como el hecho de replantear al principio de los ochentas, funciones esenciales empezando primero, por dejar de participar en actividades industriales y comerciales, llevándose a cabo una masiva privatización de empresas públicas bajo el argumento central de sanear la finanzas públicas.

En cuanto a la Administración Central, quizás el sector con menos incidencia en las cadenas productivas nacionales, durante ese mismo periodo su universo se redujo en 30% en las direcciones generales y 43% en coordinaciones generales.

Es evidente que en este periodo de 15 años, se registraron cambios notables en la estructura de la APF de los cuales se debe destacar que durante el periodo 1988-1994, el total de unidades administrativas (sector paraestatal y central) disminuyeron en 40% al pasar de 1,022 en 1987 a sólo 613 al concluir 1994 e incluso para estos efectos, existió en la SHCP la Unidad de Desincorporación, abocada exclusivamente a la enajenación de empresas públicas.

### 2.1.3.- Estructura del gasto gubernamental.

Durante el periodo citado y de acuerdo con los informes gubernamentales, también se registraron avances en la planificación gubernamental, se hicieron esfuerzos para descentralizar la actividad pública, y se cancelaron programas etiquetados como no prioritarios o estratégicos, en otras palabras, se replanteó la actividad gubernamental en función de la nueva dimensión de la APF.

Se debe señalar que al concluir la década de los 80's, el Sector Público se vio inmerso en una nueva dinámica motivada por un lado, por una economía nacional más abierta hacia el exterior y por el otro, en un orden social interno más plural, que obligó al Gobierno Federal a establecer compromisos y objetivos para responder al cambio mundial y a una sociedad mexicana cada vez más participativa y exigente en sus derechos.

Estas modificaciones, indudablemente se reflejaron en una menor dinámica de varios sectores productivos, ya que al contraerse el gasto público y al no ir compensado en forma inmediata por incrementos en la inversión privada, se empezaron a registrar consecuencias y necesidades sociales que obligó a reorientar el gasto programable, de acuerdo con una distribución sectorial prioritaria.

Por ejemplo y tomando como base la serie estadística 1989-1994, de los 10 sectores a los que se asigna el gasto programable del Gobierno Federal, sólo el de Desarrollo Social registró incrementos sustantivos al pasar de una participación del 35.7%, al 52.6% al final del periodo, seguido en importancia presupuestal pero con una participación a la baja, por el de Energéticos que situaba en 27.1% y se ubicó en un 20.9%. (Véase cuadro 2).

En este mismo enfoque, llama la atención que al ampliar el periodo de análisis hasta 1996, nos encontramos que los sectores que mayor tasa de crecimiento medio anual presentan en el gasto programable, es lo concerniente a Desarrollo Social con 30.8%, y Justicia y Seguridad Social, con 30% lo que demuestra el interés e importancia que en la política económica adquirieron estos renglones y que en otros términos significa, que mientras desintegra el sector paraestatal, con las consiguientes secuelas sociales, al mismo tiempo, se le imprime más importancia a rubros de índole social.

GASTO PROGRAMABLE SEGÚN DISTRIBUCIÓN SECTORIAL 1989-1996

Cuadro 2

Millones de pesos corrientes

| Sectores                              | 1989            | 1990             | 1991             | 1992             | 1993             | 1994             | 1995 <sup>(1)</sup> | 1996 <sup>(2)</sup> |
|---------------------------------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|---------------------|
| Desarrollo Rural                      | 4,868.1         | 6,512.6          | 7,907.8          | 9,449.7          | 10,301.7         | 16,015.9         | 22,998.8            | 30,315.4            |
| Pesca                                 | 153.9           | 195.9            | 311.9            | 332.8            | 323.8            | 379.8            |                     |                     |
| Desarrollo Social                     | 31,332.3        | 44,416.2         | 66,722.1         | 88,012.4         | 107,043.1        | 128,636.4        | 152,152.5           | 205,038.9           |
| Comunicaciones y Transportes          | 5,143.5         | 6,439.2          | 9,240.5          | 10,156.0         | 11,929.7         | 15,600.9         | 15,237.9            | 23,855.2            |
| Comercio, Abasto y Fomento Industrial | 7,140.9         | 9,663.8          | 5,230.1          | 6,368.7          | 9,422.0          | 8,845.8          | n.d.                | n.d.                |
| Turismo                               | 104.6           | 229.9            | 307.0            | 448.9            | 513.8            | 516.0            | 688.5               | 1,303.3             |
| Energéticos                           | 23,767.9        | 31,161.6         | 39,871.7         | 44,195.4         | 45,628.0         | 51,225.0         | 67,359.2            | 100,552.0           |
| Industria y Minería                   | 7,977.9         | 9,370.2          | 5,329.6          | 3,361.7          | 1,929.4          | 968.0            | n.d.                | n.d.                |
| Justicia y Seguridad Social           | 3,256.3         | 4,778.9          | 6,247.7          | 7,895.3          | 9,850.4          | 13,021.6         | 14,481.6            | 20,419.2            |
| Administración*                       | 4,088.2         | 3,701.1          | 5,541.5          | 4,971.7          | 6,222.5          | 9,325.0          | 13,345.4            | 15,730.7            |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>87,833.6</b> | <b>116,469.4</b> | <b>146,709.9</b> | <b>175,192.6</b> | <b>203,164.4</b> | <b>244,534.8</b> | <b>286,263.9</b>    | <b>397,214.7</b>    |

1/ En el bienio 95-96 lo referente a Desarrollo Rural y Pesca, se agrupa en Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales.

2/ Excluye el gasto correspondiente a poderes, órganos electorales y tribunales agrarios.

FUENTE: *El Ingreso y el Gasto Público en México*, INEGI, Ed. 1995.

Presidencia de la República, III Informe de Gobierno, 1997. ANEXO.

Esa situación, condujo a redefinir la relación entre el gobierno y la sociedad, que a su vez se reflejó en un mayor gasto presupuestal orientado a la participación de la ciudadanía en programas de eminente corte social, como los agrupados en el llamado PRONASOL, los de orientación productiva para el campo del Fideicomiso de Riesgo Compartido, FIRCO, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, entre otros.

En este mismo grupo de resultados, el gasto gubernamental se orientó bajo conceptos de austeridad y racionalidad, afectando directamente estructuras administrativas, al mismo tiempo que se puso énfasis en cuidar y supervisar el ejercicio del gasto en funciones esenciales vinculadas con el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos en particular, hacia los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza, llegando incluso a establecerse en forma específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997, diversos lineamientos que reglamentan el gasto en estos renglones.

El redimensionamiento del Sector Público y la orientación del gasto que se inició desde 1982, se reflejó también al inicio de la década de los 90's, en una menor generación de empleos en sus dos grandes ámbitos; Gobierno Federal y Sector Paraestatal. Así por ejemplo mientras que en 1991 se tenía un total de 2.4 millones de empleos, en 1996 éstos disminuyeron a 1.6; 32% menos en tan sólo cuatro años.

En este mismo sentido pero en menor proporción, los registros de empleo señalan que el Sector Paraestatal de Control Directo, decreció en este mismo periodo como generador de fuentes de trabajo en un 13%, al moverse de un total de 818 mil empleos en 1991, a 714 mil en 1996. Véase cuadro 3.

### EMPLEO DEL SECTOR PÚBLICO\*

Cuadro 3  
1001.1006

| Años | Total     | Gobierno Federal | Sector Paraestatal de Control Directo |
|------|-----------|------------------|---------------------------------------|
| 1991 | 2,418,274 | 1,599,890        | 818,384                               |
| 1992 | 2,279,836 | 1,547,935        | 731,901                               |
| 1993 | 1,549,470 | 870,983          | 678,487                               |
| 1994 | 1,609,761 | 910,036          | 699,725                               |
| 1995 | 1,601,324 | 898,054          | 703,270                               |
| 1996 | 1,633,091 | 918,449          | 714,642                               |

\* Incluye la Administración Central y los Poderes, Órganos Electorales y tribunales.

FUENTE: *El Ingreso y el Gasto Público en México*. INEGI, Ed. 1995.  
Presidencia de la República, III Informe de Gobierno 1997. ANEXO.

Si se midiera con un ejercicio de estadística la correlación que existe entre las unidades que conforman el Sector Público, con el gasto, la generación de empleos y el Producto Interno Bruto gubernamental, seguramente se tendría un resultados casi perfecto (muy cercano a la unidad), en términos de asociación entre esas cuatro variables.

Al reducir las unidades administrativas y empresas gubernamentales, se tuvo como consecuencia la inevitable pérdida de empleos y por supuesto, menor aportación en la generación de la riqueza nacional, medida a través del Producto Interno Bruto, (PIB).

Así, tenemos que mientras el PIB nacional creció durante el trienio 89-92 a una tasa promedio anual nominal de 26.9%, el Sector Público lo hizo en un 22%, resultado que se reflejó también, en una menor participación directa del Gobierno Federal en el PIB total, al pasar de un 16.6% a un 14.6%; 2% menos en 3 años.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y DEL SECTOR PÚBLICO**

Cuadro 4  
 1989-1997.

(Pesos Corrientes)

| Años | PIB Total<br>Millones de pesos | PIB del Sector Público |                     |
|------|--------------------------------|------------------------|---------------------|
|      |                                | Millones de pesos      | % Respecto al Total |
| 1989 | 503,295                        | 83,471                 | 16.6                |
| 1990 | 676,067                        | 114,263                | 16.9                |
| 1991 | 868,219                        | 133,278                | 15.4                |
| 1992 | 1,029,005                      | 150,504                | 14.6                |
| 1993 | 1,155,132                      | 172,308                | 14.9                |
| 1994 | 1,306,302                      | 203,622                | 15.6                |
| 1995 | 1,679,591                      | 285,823                | 17.0                |
| 1996 | 2,322,358                      | n.d.                   | n.d.                |
| 1997 | n.d.                           | n.d.                   | n.d.                |

FUENTE: *Presidencia de la República, III Informe de Gobierno 1997. ANEXO.*

Esta circunstancia se puede valorar en forma más directa, consultando el cuadro 5 que a continuación se presenta, donde se observa que mientras en 1989 las empresas públicas, participaban con un 9.8% en el PIB gubernamental, en 1992 sólo lo hacían en un 6.4% e incluso se puede corroborar fácilmente, un descenso constante en este importante agregado macroeconómico.

**PARTICIPACIÓN RELATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL Y EMPRESAS PÚBLICAS,  
 EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR PÚBLICO.**

Cuadro 5

| Años                  | 1989        | 1990        | 1991        | 1992        | 1993        | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gobierno Federal (1)  | 6.8         | 6.8         | 7.5         | 8.3         | 9.4         | 9.9         | 9.0         | n.d.        | n.d.        |
| Empresas Públicas (2) | 9.8         | 10.1        | 7.9         | 6.4         | 5.6         | 5.7         | 8.0         | n.d.        | n.d.        |
| <b>Total</b>          | <b>16.6</b> | <b>16.9</b> | <b>15.4</b> | <b>14.7</b> | <b>15.0</b> | <b>15.6</b> | <b>17.0</b> | <b>n.d.</b> | <b>n.d.</b> |

1/. Comprende gobierno central, local y seguridad social.

2/. Incluye a empresas de control directo y de control indirecto.

FUENTE: *Presidencia de la República, III Informe de Gobierno 1997. ANEXO.*

Al reflexionar sobre lo que es hoy en día la Administración Pública en relación por ejemplo, con 1982, nos encontramos en estos últimos 16 años, con una serie de cambios tanto de orden cuantitativo y cualitativo, situación que contrasta con la inercia del sistema de fiscalización de la Administración Pública, ya que permanece casi idéntico; los lineamientos que emite la SECODAM para efectuar las auditorías, no presentan cambios notables; no se incorpora plenamente la supervisión y auditoría como instrumento para alcanzar la eficacia y eficiencia en las prioridades y actividades estratégicas de la política gubernamental, por lo que la función de control y fiscalización, se aleja de su papel natural del entorno administrativo y que es precisamente el de coadyuvar y retroalimentar mediante actividades preventivas, el quehacer administrativo.

En síntesis, se puede sostener que el nuevo rostro que hoy presenta la Administración Pública significa un reto en términos de fiscalización, en la medida que requiere revitalizar sistemas de trabajo, reorientar esquemas de evaluación, incorporar o conformar grupos multidisciplinarios con énfasis en sus actividades centrales. Más aún, si tomamos en cuenta que por ejemplo en la estructura de los Programas de Auditoría, no adquiere presencia relevante la fiscalización del gasto público orientado a actividades prioritarias y/o fundamentales de las dependencias y entidades, y por lo tanto no se ha reparado en la necesidad de renovar en los hechos, la función de control y evaluación.

En tal sentido, podemos señalar que no existen mecanismos de control que retroalimenten el cumplimiento de las metas sustantivas de las dependencias y entidades; no se han desarrollado nuevas estructuras en las Contralorías que permitan con equipos multidisciplinarios, evaluar estas metas y programas por lo que en términos generales, el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, se encuentra envejecido, no ha marchado a la par que el desarrollo de la Administración Pública, está anquilosado y se encuentra inmerso en esquemas de trabajo reiterativos y con escasa posibilidad de coadyuvar con las exigencias y prioridades nacionales.

#### 2.1.4. La necesidad de un Órgano Superior de Fiscalización.

Bajo una perspectiva de enfrentamiento con las causas y efectos de la corrupción y la impunidad, más que un reordenamiento del control y fiscalización a las nuevas prioridades gubernamentales, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000(ns), se establece la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda a los órganos de control interno, y promover la creación de una auténtica instancia de fiscalización superior, que garantice mayor probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Para estos efectos, en noviembre de 1995 el Jefe del Ejecutivo remitió a la Cámara de Diputados, la Iniciativa de Reforma Constitucional para la creación de una instancia fiscalizadora denominada *Auditoría Superior de Fiscalización*, ASF, la cual tendría su origen en las modificaciones a los artículos 73, 74, 78 y 79 y que, enunciativamente, comprenderían:

18/- Véase, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, mayo de 1995.

**Art.73.-**Facultades del Congreso para expedir la Ley que regule la organización de la ASF.

**Art.74.-** La Cámara de Diputados se apoyará en la ASF para revisar la Cuenta Pública,

**Art.78.-**Atribuciones de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, para ratificar o rectificar nombramientos del Presidente de la República.

**Art.79.-** Se establecen atribuciones de la *Auditoría Superior de Fiscalización*.

Los alcances y aspectos sustantivos de la ASF, serían los siguientes: Será un órgano técnico, imparcial y profesional del Poder Legislativo; se encargara de vigilar y auditar el uso de los recursos públicos federales tanto del Gobierno Federal y sus organismos, como de empresas y fideicomisos públicos. También revisará las cuentas de los Poderes Legislativo y Judicial.

Respecto a la actual Contaduría Mayor de Hacienda, tendrá las siguientes ventajas:

- Será independiente del Poder Ejecutivo, que es quien ejerce la mayor parte de los recursos federales.
- Se integrará por personal profesional de reconocido prestigio, y encabezado por un presidente y un órgano colegiado de auditores, seleccionados mediante un proceso público, transparente y cuidadoso, basado en criterios de honestidad, experiencia técnica, capacidad profesional e imparcialidad en su función.
- El resultado de sus auditorías se presentarán a la Cámara de Diputados con mayor oportunidad, y el informe de los resultados del examen de la Cuenta Pública se presentaría un año antes de la fecha actual.
- Su cobertura se ampliará a todas las entidades públicas que capten ingresos o ejerzan recursos federales y no sólo a las incluidas en la Cuenta Pública, como ocurre hoy en día.
- Tendrá facultades directas para sancionar el desvío de recursos públicos y de normar los criterios para el control del gasto gubernamental.

La ASF, desempeñará las siguientes funciones:

- Auditará o fiscalizará la gestión financiera del Poder Ejecutivo Federal y sus organismos, empresas y fideicomisos y la de los Poderes Legislativo y Judicial.
- Fiscalizará el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas del sector público federal, para lo cual evaluará la gestión financiera gubernamental.

Para sancionar tendrá las siguientes facultades:

- Exigirá directamente a los responsables, el pago de los daños o perjuicios causados al erario público y ordenará su cobro inmediato. Su función abarcará tanto a servidores públicos infractores de la ley, como a empresas privadas o personas indebidamente beneficiadas.
- Promoverá ante las autoridades competentes de los tres Poderes, la aplicación de sanciones administrativas a servidores públicos, y vigilará su cumplimiento.
- Presentará directamente denuncias o querrelas penales ante las autoridades competentes.

También auditará a toda dependencia oficial, órgano descentralizado o autónomo, empresa, fideicomiso público, entidad o institución, persona física o moral que maneje recursos públicos y fiscalizará también a la SECODAM; actuará en forma posterior, cuando los actos, procedimientos y resoluciones de carácter financiero a fiscalizar, estuvieren legalmente concluidos.



La ASF será dirigida por un cuerpo colegiado de auditores generales, presidido por uno de ellos quienes serán designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo Federal, mediante un procedimiento abierto que garantice el reconocimiento social, profesional y moral de los candidatos<sup>19</sup>.

Se pretende que con un cuerpo colegiado se conjugue la capacidad y experiencia en diferentes ramas profesionales. Además en la Constitución y la Ley correspondiente, se indicarán los requisitos que deberán cubrir cada uno de ellos para garantizar su plena independencia, profesionalismo, probidad e imparcialidad.

Se ha establecido la prohibición de que los auditores generales formen parte activa de algún partido político, tampoco deben desempeñar otro empleo o cargo pagado en el sector público, social o privado. Igualmente, no podrán desempeñarse como servidores públicos en ninguno de los tres Poderes, dentro del año siguiente a su gestión.

De acuerdo con esta iniciativa, la creación de la ASF no implicará duplicar funciones y gasto, porque se utilizarían todos los bienes, recursos, personal y experiencia acumulada en la actual Contaduría Mayor de Hacienda y para realizar sus tareas de fiscalización, se apoyará en los controles internos actualmente existentes en los tres Poderes de la Unión.

---

19/- En un principio, al parecer este fue el principal aspecto que las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional, no pudieron superar para dictaminar en favor de la creación de este organismo sin embargo el segundo de estos partidos, recientemente (septiembre de 1998) dejó trascender en la prensa nacional, el manejo de otra iniciativa que comprende modificaciones a 8 artículos constitucionales que marcarían la desaparición de la SECODAM y se crearía ese nuevo órgano pero bajo el nombre de Colegio Federal de Supervisión y Rendición de Cuentas de la Administración Gubernamental, con dependencia del Poder Legislativo y con una dirección colegiada.

### 3.- Elementos Centrales para Fortalecer la Función de Contraloría Pública.

#### 3.1.- Políticas de Trabajo.

Frente a la dinámica que hoy presenta la APF, cabe formular las siguientes interrogantes:

- i).- ¿Qué papel puede y debe asumir el ejercicio del control y la fiscalización en la búsqueda de la eficiencia y eficacia administrativa?
- ii).- ¿El sistema de trabajo sobre el cual opera la función de Contraloría Pública en las dependencias y entidades, coadyuvan al cumplimiento de los objetivos y prioridades de la Administración Pública Federal?
- iii).- ¿Sobre qué bases se debe plantear la necesidad de adecuar las funciones de fiscalización en la Administración Pública Federal?

La respuesta y comentarios a cada una de estas y otras interrogantes, requiere de la propuesta y conformación de una política de trabajo que sobre la base de una directriz, coloque al conjunto de actividades agrupadas en el concepto de fiscalización, en una verdadera etapa de control y evaluación, que "retroalimente" el proceso administrativo para la búsqueda de una mayor eficiencia de los recursos públicos y el cumplimiento de metas y objetivos.

Bajo estas ideas, es menester señalar que para fortalecer la función de Contraloría Pública, es necesario revigorizar una de las cuatro etapas que conforman el proceso administrativo y que es precisamente la referente al **control**, pero un control no sólo reflejado y limitado a un conjunto de auditorías administrativas; sino un control que descansa en las diversas líneas de trabajo que se desprenden del amplio concepto de fiscalización (20).

En este sentido, debe incorporarse de manera decidida y sostenida, otras y mejores actividades al Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, pero actividades de carácter preventivo más que de tipo correctivo y por supuesto, dejar de lado en los OIC, esa orientación que últimamente los ha caracterizado y que consiste en ir en la busca de irregularidades para el fincamiento de responsabilidades, enfoque que tanto se ha privilegiado y motivado en la actual etapa de la administración pública.

Aunque parezca reiterativo, se podrá estar de acuerdo en que la naturaleza de las funciones y por lo tanto de las actividades de los OIC, nacen, se localizan, pertenecen y se desarrollan, dentro de una de las cuatro etapas del proceso administrativo y que corresponde precisamente al de **control** por ello, debe insistirse en que las nuevas políticas de trabajo para fortalecer la función de control y auditoría, no puede ser otra que en principio, reconocer que hay algunas actividades que son necesarias y que se deben conservar; identificar y suprimir las actividades innecesarias y proponer e incorporar nuevas actividades que coadyuven en el cumplimiento de las prioridades, propósitos, objetivos y metas, que dentro de un nuevo marco de responsabilidades que para con la sociedad mexicana y el País, se ha fijado la Administración Pública Federal.

20/- El concepto más aceptado de fiscalización, señala que es sinónimo de inspección, vigilancia, seguimiento, auditoría, supervisión, de control, evaluación y más genéricamente, significa cuidar y comprobar que se proceda conforme a la ley y normas establecidas. Véase, S.E.C.-P., Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, México, D.F., Pág. 191, s./i. de ed.

Por lo tanto un mejor perfil de **políticas de trabajo** a desarrollar bajo la función de Contraloría Pública, necesariamente debe tener como punto de partida, el manejo articulado de diversas actividades que desde una perspectiva más amplia, suministre elementos preventivos, evalúe, corrija, y retroalimente para la toma de decisiones, a las autoridades de las dependencias, entidades e instituciones públicas.

Más aún este nuevo esquema, debe ser capaz de aportar los elementos, criterios y en general los indicadores para conformar una verdadera estrategia de actividades de los OIC, donde la estructura de los Programas de Control y Auditoría, incorporen abiertamente los programas y áreas sustantivas que a partir del control y fiscalización, se identifiquen como prioritarios o sujetos a auditoría llámese integral o específica, pero que se enfoque a la revisión de los aspectos más álgidos de la operación, vinculado en todo momento, con el conocimiento del rumbo y prioridades institucionales, que a su vez tiene que ver con la orientación del Estado o Poder Público y que abarca el concepto más tangible de Administración Pública (21).

Sobre este orden de ideas, las políticas y lineamientos de trabajo pudieran operar como a continuación se indica:

### ESTRATEGIA DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN

- ☉ Prioridad a las actividades sustantivas.
- ☉ Estructura de un Subsistema de Control Institucional, SUCI, a cargo de los OIC que dé seguimiento y evalúe el avance de los programas, subprogramas y metas sustantivas en sus vertientes físico y financiero.
- ☉ Identificación de las áreas responsables de las desviaciones en los programas, subprogramas y metas.
- ☉ Estructura del Programa Anual de Control y Auditoría, incorporando prioritariamente a las áreas responsables, programas, subprogramas y metas, con situación más crítica de incumplimientos.
- ☉ Continuar con el mínimo necesario de actividades de control y fiscalización que instruya SECODAM.



### IMPACTOS ESPERADOS

- ☉ Cobertura mayor en materia de control y fiscalización, hacia las prioridades y objetivos centrales de la Administración Pública Federal.
- ☉ A través de la fase de Control, se "Retroalimentaria" directa y propositivamente al proceso administrativo.
- ☉ Presentación a las autoridades correspondientes para la toma de decisiones, de evaluaciones periódicas sobre el avance de programas, subprogramas, metas y desempeño de las unidades responsables.
- ☉ Independencia y autonomía en los ejercicios de evaluación institucionales.
- ☉ Ampliación de la cobertura institucional de los OIC e instrumentación de Programas de Auditoría orientados a la revisión de los aspectos de mayor trascendencia institucional.

21/- Idem. Pág. 177. Concepto cuya expresión concreta es el gobierno de una nación. Cuerpo político de una nación. Concepto de la más amplia expresión de la administración pública central de un país.

### 3.1.1.- Nuevas estructuras de los programas de trabajo.

Contrariamente a la imagen que se les ha creado a las Contralorías Internas de ser las instancias administrativas que deben estar a la búsqueda de transgresores de la normatividad y de malversadores de los recursos públicos, las funciones de éstas áreas al llevar a cabo programas de auditoría, se ubican como se ha dicho en párrafos anteriores, en la fase del **Control** ubicación que e incluso la propia SECODAM reconoce<sup>(22)</sup>, lo que significa que por definición estas instancias disponen al menos potencialmente, de un campo de actividad bastante amplio y que a partir de diferentes vertientes debidamente articuladas, pueden asumir un papel preponderante y trascendente para el debido cumplimiento de los objetivos institucionales.

En tal sentido, para la redefinición de una nueva estructura de los programas de trabajo dentro del ámbito del **Control** no está por demás reconocer que conceptualmente este vocablo se le identifica dentro del lenguaje administrativo, como "un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias políticas, objetivos, metas y asignación de recursos"<sup>(23)</sup>.

Este razonamiento como se puede apreciar en la sección precedente, se presenta mediante el diagrama que indica la llamada Estrategia de Control y Fiscalización y su impacto en términos de utilidad administrativa.

Sin embargo es necesario apuntar que en casi todas las dependencias y entidades, se diseñan e instrumentan actividades de control, seguimiento y evaluación y que bajo diferente óptica y énfasis distinto, lo realizan las propias unidades operativas, lo que significa que la misma instancia que instrumenta es la que evalúa, mientras que las Contralorías Internas sólo participan como espectadores y no siempre retroalimentan sus programas de auditoría con estos resultados.

En este trabajo, se parte de la convicción de que las Contralorías Internas al ser instancias ajenas a la operación, son unidades idóneas para asumir la responsabilidad de instrumentar un Subsistema de Control Institucional, SUCI, ya que la naturaleza independiente de sus funciones permitiría:

- Romper con la vigencia de cierta incongruencia administrativa (quien opera es el mismo que evalúa);
- Se transformarían en verdaderas áreas de apoyo a la función directiva para la toma de decisiones de manera oportuna y veraz;

22/. Véase SECODAM, Manual del Curso de Auditoría Pública, Mimeo, s.f.e., Pág. 4.

23/. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, México, D.F., s.f.e., Pág. 118

- Los programas de auditoría estarían estratégicamente mejor orientados al incorporar los aspectos más álgidos de la operación institucional, que serían detectados y propuesta su revisión a través de los SUCI's.

Este planteamiento conduciría a modificar lo expuesto en el punto "1.2.2.2. Características y Cobertura del Programa Anual de Control y Auditoría" y fortalecería al mismo tiempo, el llamado "Marco de Actuación. Funciones Principales" abordado en el punto 1.2.2.

Ambos aspectos se reflejarían en una estructura del programa de trabajo de los OIC con las características y prioridades que se presentan y jerarquizan en el siguiente cuadro.

| TIPO DE FUNCIÓN   | Semanas/Hombre |          |
|---|----------------|----------|
|   | Absoluto       | Relativo |
| Control (Subsistema de Control Institucional, SUCI)     |                |          |
| Auditoría   |                |          |
| Quejas, denuncias y responsabilidades.                  |                |          |
| Capacitación, juntas, consejos, comités y convenciones. |                |          |
| Vacaciones, incapacidades.                              |                |          |
| Actividades administrativas.                            |                |          |
| <b>FUERZA DE TRABAJO TOTAL.</b>                         |                |          |

Nótese la importancia que podría adquirir el renglón de Control, reflejado en un Subsistema de Control Institucional.

Las diferencias que se tendrían serían las siguientes:

- i).- Las Contralorías Internas darían prioridad a la instrumentación de un Subsistema de Control Institucional, SUCI, destinando para ello mayor fuerza de trabajo;
- ii).- Desaparecería el concepto hasta ahora conocido como "Actividades que no reúnen requisitos de revisión";
- iii).- Las auditorías serían sólo un instrumento más del control, *no el instrumento de control* como actualmente se conceptualizan;
- iv).- Las auditorías ya no se definirían fuera del marco de operación de las dependencias o entidades como actualmente lo hace la SECODAM; por el contrario, su tipo y alcance se definiría a partir de los "focos rojos" detectados en los resultados periódicos y/o parciales que se obtengan del SUCI;

De esta forma la modificación a los programas de trabajo pudiera ser el siguiente:

| TIPO DE FUNCIÓN  | Importancia relativa* |         |         |   |   |         |
|--|-----------------------|---------|---------|---|---|---------|
|  | D<br>XI               | D<br>X2 | D<br>X3 | . | . | D<br>Xn |
| Control (Subsistema de Control Institucional, SUCI)    | 30                    | 40      | 35      | - | - | 40      |
| Auditoría.   | 30                    | 25      | 30      | - | - | 25      |
| Quejas, denuncias y responsabilidades.                 | -                     | -       | -       | - | - | -       |
| Capacitación, juntas, consejos, comités y convenciones | -                     | -       | -       | - | - | -       |
| Vacaciones, incapacidades.                             | -                     | -       | -       | - | - | -       |
| Actividades administrativas.                           | -                     | -       | -       | - | - | -       |
| <b>FUERZA DE TRABAJO TOTAL.</b>                        | 100                   | 100     | 100     | - | - | 100     |

\* /.- Se refiere a las semanas/hombre y/o fuerza de trabajo de que dispondrían las Contralorías Internas.  
D= Dependencia o entidad.

Se advierte que en esta modificación a la estructura de los programas de trabajo, se propone que al menos el 30% de las semanas/hombre, (fuerza de trabajo), pudieran destinarse en mayor medida a la instrumentación del SUCI y en menor proporción y en segundo lugar de importancia, al desarrollo de la auditorías.

Esto pudiera ser posible si en principio se reconoce que por ejemplo, que en dependencias como la SEDESOL y la SECTUR, en la primera de ellas para 1997, el 43% de la fuerza de trabajo se programó enfocarla al cumplimiento de ambas funciones (de revisión y no revisión) y un 33% a las de tipo administrativo, mientras que en la segunda, las cifras fueron de 51% y 26% respectivamente, lo que significa que emprender un cambio como el que aquí se propone, requiere sí de un esfuerzo adicional y mayores apoyos para los OIC, pero sobre todo, voluntad y decisión para coadyuvar verdadera y directamente con los objetivos institucionales que se persiguen y alcanzar las prioridades que tiene un País como el nuestro, carente de recursos y necesitado del cumplimiento de los propósitos gubernamentales.

Los impactos que se estima traerá consigo esta nueva estructura de los programas de trabajo de los OIC y por lo tanto, las modificaciones al citado Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, se desarrollarán en las siguientes secciones.

### 3.1.2.- Las funciones sustantivas de las dependencias.

Además de lo señalado en los incisos "3.1. Políticas de Trabajo" y lo apuntado en la sección precedente, es importante la identificación, el conocimiento y el manejo permanente de las actividades sustantivas para las cuales fueron creadas las dependencias, entidades y en general las instituciones que conforman la estructura del Sector Público.

En esta perspectiva, a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se puede identificar fácilmente los objetivos institucionales y con ello, la orientación que tendrá la estructura del presupuesto y las correlaciones prioritarias en materia de control y auditoría.

A nivel institución (dependencia), en el cuadro anexo se presentan el resumen de las actividades sustantivas cuyo control, seguimiento, evaluación y objeto de auditoría, necesariamente serían el aspecto medular del SUCI de cada uno de los Órganos Internos de Control.

1/3

| Secretaría de:              | Principales Actividades Sustantivas<br>(Objetivo del SUCI).   |
|-----------------------------|---|
| Gobernación                 | 1.- Conducir la política interior que compete al ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia.<br>2.- Conducir y poner en ejecución en coordinación con las autoridades de los Gobiernos de los Estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración pública Federal, las políticas y programas de protección civil del ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población.<br>3.- Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los estados y con las autoridades municipales.   |
| Relaciones Exteriores       | 1.- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el Extranjero.   |
| Defensa Nacional            | 1.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y al Fuerza Aérea.<br>2.- manejar el activo del Ejército y la al Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados.<br>3.- Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea y coordinar en su caso, la instrucción militar de la población civil.  |
| Marina                      | 1.- Organizar, administrar y preparar la Armada.<br>2.- Manejar el activo y la reservas de la Armada en todos sus aspectos.<br>3.- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva.<br>4.- Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos, vías navegables así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas.   |
| Hacienda y Crédito Público. | 1.-Proyectar y coordinar la Planeación Nacional del Desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.<br>2.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales.<br>3.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes; Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la política fiscal de la Federación.<br>4.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Gobierno del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.<br>5.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. |
| Desarrollo Social.          | 1.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.<br>2.- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.<br>3.- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores.   |

| Secretaría de:                              | Principales Actividades Sustantivas<br>(Objetivo del SUCJ).   |
|---|---|
| Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. | <p>4.- Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas</p>  |
| Energía                                     | <p>1.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.<br/>2.- Administrar, regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radiactivos.</p>   |
| Comercio y Fomento Industrial.              | <p>1.- Conducir la política energética del país.<br/>2.- Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, energía nuclear, así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar.<br/>3.- conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público.<br/>4.- Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica.</p>   |
| Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural   | <p>1.- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal.<br/>2.- Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes.<br/>3.- Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.</p> |
| Comunicaciones y Transportes                | <p>1.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.<br/>2.- Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de la actividades económicas rurales.<br/>3.- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y de Pesca.</p>   |
|   | <p>1.- Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país.<br/>2.- Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como del servicio público de procesamiento remoto de datos.</p>  |



| Secretaría de:                             | Principales Actividades Sustantivas<br>(Objetivo del SUCI).  |
|--|--|
| De Contraloría y Desarrollo Administrativo | <p>3.- Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones de radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones radiodifusoras comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones</p> <p>1.- Organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.</p> <p>2.- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.</p> <p>3.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de las mismas, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia.</p> <p>4.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo</p> |
| Educación Pública.                         | <p>1.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:</p> <p>a).- La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semirurbana y rural; b).- La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional; c).- La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos; d).- La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos(sic); e).- La enseñanza superior y profesional f).- La enseñanza deportiva y militar y la cultura física en general.</p>  |
| Salud                                      | <p>1.- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen; Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal.</p>   |
| Trabajo y Previsión Social.                | <p>1.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; Procurar el equilibrio en los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas.</p>   |
| Reforma Agraria.                           | <p>1.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las ley agraria y su reglamento; crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal.</p>   |
| Turismo                                    | <p>1.- Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional.</p> <p>2.- Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado.</p>   |

FUENTE: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, D.F., 1996.

### 3.1.2.1. Instrumentación del Subsistema de Control Institucional.

Para instrumentar la estrategia señalada, se propone el manejo de cuatro formatos de seguimiento; SUCI 1, SUCI 2, SUCI 3 y SUCI 4; formatos que en páginas posteriores se presentan y que pudieran ser aplicados en cada una de las áreas de cualquier institución (llámese dirección general, coordinación, unidad, etc.); áreas que tengan a su cargo actividades sustantivas por lo que la suma de lo que se realice por unidad, será en principio lo efectuado por Subsecretaría, Coordinación o área equivalente y a su vez, la suma de estos agregados nos llevaría al conocimiento general sobre la marcha de las actividades sustantivas de la dependencia (Secretaría de Estado) o entidad (empresa o institución).

De esta forma, tomando como referencia las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuyos aspectos medulares se presentaron en la sección "3.1.2" y la asignación de presupuestos para su cumplimiento, pudiera dar inicio, previa consulta de los Programas Operativos Anuales, POA's, con la identificación de los programas, subprogramas y metas por unidad responsable y subsecretaría, coordinación o su equivalente(\*).

Sería deseable que mediante un archivo electrónico se emprendieran las siguientes actividades por cada uno de los formatos:

**Formato SUCI 1.-** Se daría seguimiento, mes a mes, al ejercicio del gasto de acuerdo con el programa, subprograma y metas. De esta forma, se conocería de manera oportuna y precisa las variaciones que pudieran existir en el ejercicio de los recursos y por lo tanto, se podría evitar el registro de sub-ejercicios o sobre-ejercicios presupuestales.

**Formato SUCI 2.-** Se estaría dando seguimiento por unidad responsable al cumplimiento de los programas, subprogramas y metas y por lo tanto, se podrían asumir medidas correctivas para superar posibles desviaciones en que incurran las áreas sustantivas.

**Formato SUCI 3.-** En forma simultánea, se analizaría el avance físico y financiero de los programas, subprogramas y metas precisando además posibles desviaciones y/o incumplimiento por unidad responsable.

**Formato SUCI 4.-** Se registraría la principal problemática y los compromisos que pudiera asumir cada área, para atender y superar la problemática detectada en cada uno de los programas, subprogramas y metas.

La aplicación de este planteamiento pudiera ilustrarse por ejemplo, con el caso de la Secretaría de Turismo, cuya creación y existencia según la "Ley Orgánica..." se aboca a *Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional y formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado.*

\*/. Se podría también incorporar los cambios en el esquema de programación-presupuestación que estaba promoviendo la SHCP desde mediados de 1997.





## SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL

### AVANCE FÍSICO Y FINANCIERO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

SUCI 3

| Programa, Subprograma y Metas | U.<br>Resp | <u>E n e r o</u> |           |           | <u>E n e r o</u> |          |           | <u>F e b r e r o</u> |           |           | <u>F e b r e r o</u> |          |           |
|-------------------------------|------------|------------------|-----------|-----------|------------------|----------|-----------|----------------------|-----------|-----------|----------------------|----------|-----------|
|                               |            | Físico           |           |           | Financiero*      |          |           | Físico               |           |           | Financiero*          |          |           |
|                               |            | Programado       | Realizado | Variación | Programado       | Ejercido | Variación | Programado           | Realizado | Variación | Programado           | Ejercido | Variación |
|                               |            |                  |           |           |                  |          |           |                      |           |           |                      |          |           |

\*/- Miles de pesos

## SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL

SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES EMPRENDIDAS PARA ABATIR DESVIACIONES EN LOS PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

SUCI 4

| Programa, Subprograma y Metas | U.<br>Resp | Principal Problemática | Acciones a Empezar | Observaciones y/o Recomendaciones |
|-------------------------------|------------|------------------------|--------------------|-----------------------------------|
|                               |            |                        |                    |                                   |

Para estos efectos en su presupuesto para 1997, se le asignó un total de 618.5 millones de pesos, (excepto las transferencias al Fondo Nacional de Fomento al Turismo, por 303.6 millones de pesos), de los cuales \$453.5 (equivalentes al 73% del total) corresponde a 5 programas sustantivos, que tienen como propósito cumplir con las referidas atribuciones de Ley.

Estos programas a su vez se desagregaron en 53 metas cuya responsabilidad está a cargo de 14 direcciones generales, incluyendo 6 coordinaciones, las cuales se agrupan en dos Subsecretarías y en una Unidad con rango equivalente a Subsecretaría.

Al desagregar estas cifras conforme al formato SUCI 1, tendríamos en principio la siguiente información; de los cinco programas uno de ellos, el conocido como "Regulación y Promoción de la Actividad Turística", absorbe el 87% del presupuesto institucional, en segundo lugar de importancia pero muy alejado en términos relativos y absolutos, se encuentra el de "Recreación, Deporte y Esparcimiento" con un presupuesto equivalente al 10.2% de los recursos de esta dependencia.

Por otro lado, si examinamos el costo promedio anual por meta se tiene que en el primero (que agrupa 26 metas) dicha cifra se sitúa en \$15.2 millones, mientras que para el segundo (con 12 metas), se estima en \$3.8 millones, teniendo para el resto de las 15 metas de los otros cuatro programas, cifras inferiores a 1.5 millones, de lo cual se desprende la siguiente hipótesis: para fines de control y fiscalización, en la Secretaría de Turismo es de importancia fundamental y de carácter estratégico, conocer el avance y evaluar el cumplimiento de las metas agrupadas en el programa "Regulación y Promoción de la Actividad Turística", de lo cual pudiera identificarse plenamente y con conocimiento de causa, la necesidad de realizar auditorías, con la técnica y procedimientos vigentes para el sector público llegando incluso, a elaborar auditorías del desempeño por área responsable.

Lo anterior significa que el OIC debe integrar un expediente de evaluación y seguimiento, que comprenda; principal problemática a que se han enfrentado las áreas responsables de su ejecución, evolución de las acciones emprendidas, recomendaciones o aspectos álgidos que deberían observarse para mejorar la gestión; grupo de enunciados que pudieran incorporarse en el formato SUCI 4, cuyo manejo sería sumamente sencillo utilizando el diseño de una base de datos en un equipo de cómputo.

En este orden de ideas y retomando los aspectos centrales del SUCI ( en páginas anteriores se presentan 4 tipos de formatos), se tiene que con el formato SUCI 2, se establecería el control y seguimiento de las metas físicas es decir, del avance y cumplimiento de los compromisos por dirección general, reflejado en múltiples actividades que en el caso de Turismo serían "programas", "investigaciones", "consultas", "vehículos", etc. Véase Anexo 2 del presente trabajo.

La apreciación conjunta sobre la marcha de las metas físicas y financieras en cifras acumuladas a un determinado periodo, se podría registrar y presentar para su análisis en el formato SUCI 3, de donde surgirían múltiples conclusiones, sugerencias y recomendaciones, que incluso para el propio OIC, se tendrían antecedentes y referencia suficientes para emprender una revisión más profunda con las características de una auditoría.

Por ejemplo para la dependencia que se ha citado, en un ejercicio de este tipo en principio se encontraron diferencias sustantivas entre el avance físico y el financiero, llegando en varios casos a detectar subejercicios presupuestales considerables pero al mismo tiempo, el área responsable indicaba haber rebasado en forma importante la meta física calendarizada, tal fue el caso de la meta conocida como "Realizar acuerdos con prestadores de servicios turísticos por medio de los cuales se determinen precios y condiciones adecuadas para la práctica del turismo-popular"

En esa meta al primer semestre de 1997, se tenía programado realizar 6 acuerdos con el sector privado, sin embargo en los registros del área responsable se decía haber efectuado un total de 89 acuerdos que equivalen a 1,383% más respecto a lo comprometido.

Asimismo en el aspecto financiero, se registró un subejercicio presupuestal del 79%, lo que significa literalmente que la gran mayoría de las actividades agrupadas en esta meta, no tuvieron costo alguno, situación poco creíble si tomamos en cuenta que en una economía de mercado como la de México, el factor precio determina el otorgamiento de bienes y servicios y sólo en casos excepcionales, continúan vigentes algunas prácticas de intercambios y cortesías que monetariamente no afecta, pero si se reflejan en la prestación de otros servicios.

Del análisis preliminar sobre el avance de esta meta, se desprenden las siguientes recomendaciones:

- El área responsable conjuntamente con el área de presupuestos o financiera, debe identificar montos de recursos que por no haber sido ejercidos, en estricto sentido deberían catalogarse como economías o ahorros, y que desde la perspectiva de la dependencia podría ser utilizados en otras prioridades.
- Es urgente que el área responsable, revise el proceso de planeación, programación y presupuestación (P.P.P.) considerando metas más reales, acompañada de recursos que verdaderamente se requieran es decir, que se retroalimente el proceso administrativo para evitar sesgos e incongruencias entre los compromisos físicos y financieros;
- Si en otro análisis esta experiencia se repite con otras metas y programas a cargo de esta misma área, el OIC tendría las referencias suficientes para iniciar una revisión o auditoría que llegue incluso a una auditoría del desempeño de la unidad responsable, con recomendaciones muy precisas y directas para su Titular.

Si el caso aquí presentado lo aplicáramos para otra dependencia como la de Desarrollo Social, que para 1997 según el Presupuesto de Egresos de la Federación, los recursos asignados llegaron a \$19.1 mil millones (12.6 agrupados en el conocido Ramo 26 Superación de la Pobreza y 6.5 en el Ramo 20 Desarrollo Social), el control y seguimiento derivado de la propuesta que encierra el SUCI, podría identificar en determinados periodos, montos de recursos sin ejercer, desviaciones en la aplicación de los mismos, identificación de obras canceladas o sin iniciar pero sobre todo, se podrá conocer y evaluar el avance y cumplimiento de proyectos tan importantes como los enmarcados en el Nuevo Federalismo y que básicamente consiste en descentralizar la vida nacional, a partir del reconocimiento y respeto de la autonomía política del municipio y su comunidad, que conduzca a la toma de decisiones en materia de prioridades sociales y proyectos de orden productivo.



Con las variantes para cada dependencia, los cuatro formatos que integran el SUCI permitirían también identificar plenamente las necesidades en materia de auditorías ya que con mayor precisión tendrían lugar las revisiones y evitaría como es el caso de la SEDESOL, innecesarios y a veces duplicidad de trabajos, ya que en esta dependencia con frecuencia están presentes cuatro instancias de revisión diferentes: el Órgano Interno de Control, Auditores Externos, Auditores de SECODAM y auditores de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Los ejemplos para instrumentar esta propuesta pudieran ser múltiples, sin embargo sólo por mencionar otro más, conviene señalar que uno de los renglones que históricamente ha ocupado considerablemente la atención de diversos gobiernos, ha sido precisamente el de la educación, para el cual en 1997 y bajo el Ramo "25 Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal" se presupuestó un total de 58.4 mil millones de pesos, monto que según las disposiciones vigentes, es administrado conjuntamente por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, por lo que el control y fiscalización que se propone mediante el SUCI, permitirá no sólo llevar evaluaciones al mismo tiempo en dos Secretarías de Estado sino además, permitirá al Órgano u Órganos Internos de Control, proponer y/o recomendar políticas y mecanismos de distribución, que posibiliten eficientar el ejercicio de los recursos en un País que como el nuestro, sus carencias y prioridades son múltiples y los recursos presupuestales muy limitados.

**3.1.2.2. Auditorías sustantivas y no sustantivas.**

Como se indicó en el inciso 3.1.1. "Nuevas estructuras de los programas de trabajo", una vez instrumentado este tipo de control y fiscalización para fines de auditoría, se podrá disponer de mejores criterios para determinar qué tipos de auditorías específicas deberían incorporarse en el PACA .

Así, al tomar como referencia la información que se obtenga del formato SUCI 4, se podrá planear, organizar y llevar a cabo auditorías a metas y programas con mayor conocimiento de la problemática que pudiera estar determinando las desviaciones e igualmente, se estaría en condiciones de evaluar el desempeño de las áreas responsables con mayor atingencia.

Estas revisiones, podrán efectuarse con mayor oportunidad y frecuencia necesaria y entre otros aspectos, podrá disponerse antes de realizar la auditoría, de la siguiente información preliminar:

- Tendencia en la comprobación del presupuesto devengado.
- Cumplimiento en los tiempos comprometidos con los programas prioritarios de la institución.
- Referencias sobre el grado y forma de efectividad con que se alcanzaron las metas.
- Desempeño del área responsable para la puesta en marcha de mecanismos internos de control.

Es de subrayar que al establecerse a partir de este sistema de control y fiscalización la necesidad de efectuar auditorías específicas o sustantivas, el procedimiento y la metodología a seguir, necesariamente tendrá que ser la misma que para estos efectos tiene disponible la SECODAM.

Entre otras cosas, se efectuaría la descripción de la revisión (programa detallado), nombre de la unidad responsable, programa a que corresponde, alcance, semanas/hombre a utilizar y por supuesto, que la estructura del informe y la determinación de observaciones sería exactamente la misma que para el resto de las auditorías.

**IMPACTOS DEL SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL  
EN MATERIA DE AUDITORÍA**



**MEJOR ORIENTACIÓN EN EL TIPO DE AUDITORÍAS A  
REALIZAR**

| <i>AUDITORÍAS SUSTANTIVAS</i>  | <i>AUDITORÍAS NO SUSTANTIVAS</i>   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las auditorías sustantivas (a programas) tendrían mejor orientación en el PACA; con mayor cantidad de semanas/hombre.</li> <li>• Se tendría la posibilidad de profundizar en el examen y revisión del cumplimiento de programas y metas de trascendencia institucional.</li> <li>• Se fortalecería y ampliaría la cobertura del OIC.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendrían menor participación en la estructura del PACA.</li> <li>• Se efectuarían sólo las necesarias en las áreas administrativas y/o de Oficialía Mayor.</li> </ul> |

### 3.2.- Fortalecimiento de la autonomía técnica de los Órganos Internos de Control.

#### 3.2.1.- Equipos multidisciplinarios.

En diversos foros, reuniones y documentos oficiales de la APF, se ha planteado la necesidad de fortalecer la función de control y auditoría, particularmente bajo la perspectiva de un fortalecimiento técnico, incorporando personal calificado con formación académica y con suficiente experiencia profesional.

Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000 en el apartado "Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública"<sup>(24)</sup>, se indica que es necesario que los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública, tengan independencia, capacidad técnica y la credibilidad necesaria y se anuncia, que éstos se reestructurarán para fortalecer su independencia, autonomía técnica, reorganizando además los actuales métodos de control interno para lograr un sistema más eficiente de autoevaluación, con un fuerte enfoque preventivo, vinculado al desarrollo administrativo de la gestión pública

Por otro lado en el caso de la SECODAM en su "Diagnóstico..."<sup>(25)</sup>, se habla de profesionalizar al personal adscrito a los OIC impulsando la instauración de mecanismos más estrictos de selección y contratación para niveles de mandos medios y superiores y añade, que su profesionalización debe orientarse entre otros aspectos, a elevar su efectividad en las áreas de su competencia, además de ampliar la fiscalización hacia la medición del desempeño y de los resultados institucionales.

En principio, en este documento se indica que debe haber perfiles profesionales para ocupar puestos de dirección, y agrupa en tres niveles a las Secretarías de Estado y a las más importantes entidades. Por ejemplo, para ser Titular del OIC de la Secretaría de Gobernación o de Petróleos Mexicanos, se debe tener experiencia y desempeño en la materia mínimo 6 años, en cambio para CONASUPO o la Secretaría de Desarrollo Social, el requisito es de 4 años y según esta dependencia, a mayor nivel de responsabilidad corresponderán características y requisitos más estrictos para el ingreso y la promoción, así como mayor experiencia para el desempeño de la función de control.

Bajo esta misma preocupación pero en un marco de reflexión académica y de capacitación profesional, en las discusiones y análisis promovidos en la temática abordada en el plan de estudios de la Especialidad en Contraloría Pública es decir, bajo un marco de crítica propositiva, se argumentó en diversas ocasiones sobre la necesidad de incorporar en forma decidida y urgente en las Contralorías Internas, a profesionales de diversas disciplinas es decir, integrar grupos multidisciplinarios cuya formación y experiencia enriquezca el desempeño de las funciones de control y auditoría.

Es claro que en estas inquietudes, gravita entre otras cosas, la idea de que los OIC deben dejar de ser áreas administrativas reservadas para el desempeño exclusivo de profesionales de la contabilidad, apreciación que de alguna manera persiste y que incluso con frecuencia se retoma para normar puntos de vista y decidir sobre determinada contratación de personal.

24/- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 31/05/95, Pág. 40  
25/- SECODAM, Diagnóstico sobre los Órganos Internos de Control del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, Págs.23-24.

Ciertamente que en cualquier Contraloría se requiere la concurrencia de los servicios de profesionales contables, e incluso llega a ser necesario que los informes de auditoría que tienen trascendencia legal y/o judicial, estén avalados con la firma de un Contador Público con registro de Cédula Profesional, sin embargo los hechos y más aún las prioridades en que está inmersa la Administración Pública Federal, requiere urgentemente la participación adicional de profesionales con formación en otras disciplinas, dependiendo por supuesto de la naturaleza y necesidades de la dependencia o entidad.

En el caso que nos ocupa, y partiendo de los propósitos que encierra el tema de esta Tesina, se puede señalar que sería difícil y prácticamente imposible, alcanzar una cobertura de control y fiscalización en los OIC como lo requieren las prioridades y orientación que ha adquirido la APF, sobre todo si tomamos en cuenta las características, alcances e impactos aquí propuestos, ya que la actual participación del personal se limita preferentemente a las esferas de competencia de los profesionales de la contabilidad.

El enfoque que hasta ahora han tenido en su trabajo los OIC, ha consistido como se ha mencionado en otras partes de este trabajo, en evaluar niveles de gasto autorizados, examen de los rubros presupuestarios, verificación del cumplimiento del marco jurídico-administrativo y la detección de irregularidades e ilícitos y en general, se examinan y auditan las áreas administrativas<sup>(26)</sup>.

Así, para ampliar la cobertura de control y fiscalización bajo este nuevo enfoque, significa que previamente debe fortalecerse la infraestructura técnica que le permita a los OIC cumplir con estos nuevos retos y propósitos.

Es evidente que no basta con señalar hacia donde se debería reorientar el desempeño de las funciones de los OIC, es necesario fortalecer, en los hechos, su capacidad y autonomía técnica y que en principio, pudiera dar inicio con la integración de grupos de trabajo con formación y experiencia profesional múltiple.

Por ejemplo en el caso de la Secretaría de Turismo, SECTUR, cuya actividad sustantiva consiste en "Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional y formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúan las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado"<sup>(27)</sup>, el control, seguimiento y evaluación a las actividades, programas y metas que de esto se derivan, difícilmente podrán efectuarse si éstas se realizan con el personal de que se dispone ya que en su mayoría proviene de áreas contables y carece de experiencia en materia de técnica publicitaria y de conocimientos de mercadotecnia que se aplica a nivel nacional e internacional.

Un ejemplo particular: para el cumplimiento de la meta conocida como 3M-02-07 "Diseñar e instrumentar campañas de publicidad y relaciones públicas así como de fomento a la oferta en el extranjero", registrada en el presupuesto institucional con metas físicas y financieras, la SECTUR firmó un contrato con una Agencia de Publicidad Internacional cuyo costo original para 1997, llegó a 28.7 millones de pesos.

26/. Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000, México, D.F., mayo de 1996, Pág. 25.

Este contrato que contiene 38 cláusulas y un extenso anexo, obliga a la Agencia a realizar mensualmente en los Estados Unidos de América y el Canadá, un programa de trabajo distribuido en 24 grandes actividades. (Véase relación anexa). Por su parte la SECTUR, tiene la obligación de suministrar mensualmente cierto monto de recursos\*/.

|   |  |  |
|---|--|--|
| 1.- Operación del Núm. 1-800                      | 9.- Impresión de sobres/consumidores       | 17.- Programa de seminarios y capacitación.                        |
| 2.- Base de Datos de Agentes de Viajes            | 10.- Impresión de sobres/agentes de viajes | 18.- Viajes de familiarización                                     |
| 3.- Base de datos de Información turística        | 11.- Impresión de cartas/consumidores      | 19.- Programa Lead Generation                                      |
| 4.- Diseño de folletos regionales y de destino.   | 12.- Impresión de cartas/agentes de viajes | 20.- Sistema de envío de información por fax.                      |
| 5.- Diseño de Incentivos Institucional            | 13.- Impresión de cartas de pedido         | 21.- Presentes   |
| 6.- Impresión de folletos y trípticos en francés. | 14.- Impresión de manuales de venta        | 22.- Gastos de administración                                      |
| 7.- Impresión de folletos temáticos               | 15.- Distribución de folletos              | 23.- Honorarios  |
| 8.- Impresión de folletos por destino             | 16.- Manejo de bibliotecas audiovisuales.  | 24.- Servicios adicionales (Transparencias, Información turística) |

¿Cómo y con quién el OIC deberá integrar un sistema de control para el debido cumplimiento de este contrato? ¿ Con qué autonomía técnica el OIC emitirá un juicio evaluatorio de este contrato, si por años su personal se abocó a efectuar auditorías de flujo de nóminas y egresos, de inventarios, etc. ? Más aún: ¿Cómo examinar y emitir una opinión sobre la actividad publicitaria, si además de estar en inglés los "testigos", se desconocen aspectos tan importantes como las tendencias temporales del turismo internacional ?

No se debe soslayar que en una evaluación a este tipo de programas, es recomendable al menos tener una idea, de cómo marcha la tendencia mundial turística, cómo se comportan los principales mercados ante eventualidades sociales y políticas de nuestro país y cómo saber si la agencia realizó los ajustes adecuados a las actividades de promoción.

Estos temas y un número indefinido de cuestionamientos, necesariamente se derivan del examen y evaluación de una meta o programa sustantivo de esta naturaleza sin olvidar que a este nivel de reflexión, se pone de ejemplo sólo un caso, pero de este y otro tipos existen mas retos u objetivos del control y la fiscalización. Uno más, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se indica que en la cuestión turística(28), se dispondrá lo necesario para contar con una instancia mixta de promoción a la que concurran el gobierno y el sector privado.

Para cumplir con este propósito de alcance nacional, la SECTUR se había planteado para 1997 la conformación de 42 Fondos Mixtos de Promoción Turística, los cuales se llevarían a cabo mediante convenios de concertación estatal y cuyo objetivo consiste precisamente, en realizar promoción y campañas publicitarias de regiones turísticas, participando para estos efectos, los gobiernos estatales, la iniciativa privada local y el Gobierno Federal. (Se dan casos en que pudieran existir más de un Fondo Mixto por entidad federativa).

27/- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 42.

\*/. Se realizó una primera evaluación en el segundo semestre de 1997 y aunque se definieron recomendaciones, éstas se enfocaron en su gran mayoría, hacia aspectos administrativos y contables.

Presupuestalmente esta meta se incluyó en el programa conocido como de Promoción y Fomento, con un costo original para 1997 muy cercano a los 36 millones de pesos, recursos que se ejercen con la firma de un convenio y se depositan en una institución bancaria quien actúa como fiduciaria\*/.

¿Con qué personal el OIC podrá realizar un control, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos que encierran estos fondos? ¿Cómo emitir una opinión sobre lo acertado de los impactos de las campañas de publicidad? ¿Qué recomendaciones para la toma de decisiones pudiera proponer el OIC? ¿Qué significaría para el grupo de auditores realizar este tipo de control y evaluación, si su mayor experiencia entre otros, se enfocó al seguimiento de los servidores públicos registrados en la cuenta contable de Deudores Diversos?

¿Cómo fortalecer la autonomía técnica de este OIC, para cumplir con los objetivos del control y fiscalización que en este trabajo se propone y por lo tanto, ampliar su cobertura hacia las actividades sustantivas de la institución?

Es indudable que al tratarse de una dependencia abocada fundamentalmente a actividades de promoción turística nacional e internacional, el control y la fiscalización de una instancia ajena a la operación como en este caso lo deberá ser el OIC, se tendría que realizar por personal con experiencia, o por lo menos con formación académica en la materia; personal del que no se dispone; sólo se tienen técnicos y de profesionales que han realizado revisiones y auditorías como las que ha requerido SECODAM.

Luego entonces uno de los primeros impactos para la puesta en marcha de un mejor sistema de control y fiscalización, necesariamente sería el fortalecer su plantilla de personal con equipo de trabajo multidisciplinarios empezando primero, como en este caso se hizo, por identificar las actividades sustantivas de la institución y en un segundo nivel de análisis, ubicar los programas, subprogramas y metas

En la SECTUR al lado de auditores con formación académica en contaduría y administración, se requeriría incorporar personal con licenciaturas en mercadotecnia, publicidad, relaciones internacionales y economía, entre otros, incorporación que quizás tendría que darse en forma paulatina pero de manera inexorable para lo cual, las autoridades administrativas correspondientes tendrían que prever lo conducente. Esto nos llevaría a establecer una área con funciones enfocadas a la instrumentación del Subsistema de Control Institucional, de donde se derive la evaluación y seguimiento de los programas y metas sustantivas de la dependencia.

En otras instituciones como por ejemplo la Secretaría de Desarrollo Social, (donde se ejercieron para 1997, recursos de dos ramos presupuestales que rebasan los 19 mil millones de pesos), el fortalecimiento de la autonomía técnica del OIC, estaría dado con la integración de profesionales en economía, trabajo social, sociología, ingeniería civil, entre otros, cuyas funciones tendría que dar respuesta sobre cómo se cumplen los programas y metas orientados a la Superación de la Pobreza y de Desarrollo Urbano.

28/- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 31/05/95, Pág. 93.  
\*/.- En el mes de agosto de 1997, existía la discusión en las dependencias globalizadoras, sobre la naturaleza jurídica de estos fideicomisos.

Aún más, será necesario integrar a personal con capacidad para entender y explicar el surgimiento y desarrollo de la geografía política mexicana; que identifique y precise las principales demandas sociales; la forma en que desde el gobierno federal se atienden y se satisfacen, ya que con frecuencia el análisis e interpretación "fría" de los registros contables, no permiten integrar un evaluación coherente y objetiva.

Para darnos una idea más completa sobre cómo serían éstas transformaciones en los demás OIC de la administración pública central, en el cuadro anexo al inciso 3.1.2. de este documento, se han enlistado las actividades sustantivas de las dependencias y que de acuerdo con la Ley Orgánica de la APF, deberían instrumentarse a través de programas.

En este sentido, en el OIC de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sería importante tener conocedores de la problemática laboral del País; estudiosos del sindicalismo mexicano; profesionales orientados a entender el equilibrio que debe darse entre los factores productivos; trabajo y capital.

Es importante también señalar, que la concurrencia de profesionales de diferentes disciplinas, no sólo daría como resultado auditorías de mayor "calidad" sino incluso, permitiría un mejor equilibrio en la interpretación y aplicación de la normatividad que rige a la APF, y que con frecuencia en la práctica se recurre.

El estricto apego y a veces inflexibilidad que observan los auditores en la aplicación de las disposiciones contenidas en los Boletines que expide SECODAM, se puede llegar a flexibilizar, sin caer en violaciones normativas, si el análisis e interpretación de estos documentos lo realiza por ejemplo, un abogado o algunos otros profesionales participantes en la auditoría.

### 3.2.2.- Apoyo técnico.

A las deficiencias del enfoque en sus funciones en que están inmersos los OIC, se agrega el bajo apoyo que en infraestructura se les ha otorgado, situación que los condujo a caer en una inercia histórica que hoy requiere revertirse.

En cuanto a equipo informático se refiere, su distribución es muy desigual (29), siendo lo más alarmante el promedio de 20.5 usuarios por computadora en el OIC del ISSSTE, siguiéndole el de la Secretaría de Educación Pública con 17.2, la Secretaría de Salud con 14.6 y de la Reforma Agraria con 12.7. En cambio en otras instituciones como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el promedio es de 1.3 usuarios por equipo, en PEMEX Corporativo, de 1.4 y en CONASUPO 1.9

Frente a estas desigualdades, es evidente que si se instrumentara una propuesta como la señalada en este trabajo y en las condiciones actuales, la oportunidad, veracidad y en general, la eficiencia de la evaluación no tendría resultados uniformes; algunos OIC no dispondrían de una base de datos electrónica como sería deseable su manejo, y a otros se les facilitaría más su operación y por consiguiente los resultados pudieran presentar deficiencias y sobre todo, insuficiente veracidad en todo el Sector Público.

29/- SECODAM, Diagnóstico sobre los Órganos Internos de Control del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, México, D.F., Mimeo, Págs. 5 y 7.

Por ello, al hablar de modernizar y actualizar los sistemas de control y fiscalización, necesariamente debe incorporarse como instrumento de apoyo el factor técnico y que comprenda principalmente, equipo de cómputo y paquetes (software) para su operación más aún, si se considera que la información a utilizar sería la que proviene de los diferentes formatos que genera el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, y cuyo manejo es uniforme en todas las dependencias del Gobierno Federal.

Con el apoyo de suficiente equipo de cómputo y la capacitación que al respecto debería darse al personal, sería sumamente sencillo integrar y manejar una base de datos que incluso, pudiera estar directamente alimentada por el referido sistema a través de un módem como el que utiliza la "Ventanilla Única" de las secretarías de estado y de las empresas públicas, para su transmisión a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Banco de México.

Para emprender una estrategia de fortalecimiento y apoyo técnico de los OIC, pudiera utilizarse como referencia la información del cuadro anexo, donde se indica la disparidad en la distribución del equipo de cómputo.

| Institución.                      | Promedio de usuarios por computadora. | Institución.    | Promedio de usuarios por computadora. |
|-----------------------------------|---------------------------------------|-----------------|---------------------------------------|
| Capufe                            | 3.1                                   | SCT             | 3.0                                   |
| CFE                               | 2.0                                   | SE              | 4.3                                   |
| Conasupo                          | 1.9                                   | SECOFI          | 1.3                                   |
| Ferronales                        | 8.3                                   | SECTUR          | 3.5                                   |
| IMSS                              | 6.4                                   | SEDESOL         | 9.0                                   |
| ISSSTE                            | 20.5                                  | SECOB           | 2.5                                   |
| LOTENAL                           | 3.7                                   | SEMARNAP        | 5.0                                   |
| Luz y Fuerza del Centro           | 5.1                                   | SEP             | 17.2                                  |
| PEMEX Corporativo                 | 1.4                                   | SHCP            | 3.1                                   |
| PEMEX Exploración y Producción    | 2.9                                   | SRA             | 12.7                                  |
| PEMEX, Gas y Petroquímica Básica. | 2.4                                   | SRE             | 2.6                                   |
| PGR                               | 9.2                                   | SS              | 14.6                                  |
| PIPSA                             | 6.5                                   | STPS            | 9.2                                   |
| PEMEX Petroquímica                | 3.9                                   | <b>Promedio</b> | <b>4.2</b>                            |
| SAGAR                             | 4.7                                   |                 |                                       |

FUENTE: Tomado de SECODAM, Diagnóstico sobre los Organos Internos de Control del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, México, D.F., Mimeo.

Se puede concluir este apartado, señalando que la carencia de apoyo técnico de los OIC para instrumentar esta y otras propuestas de trabajo, no es un problema de conocimiento de deficiencias y mucho menos de precisión, es un problema que se ubica en el terreno de los hechos; de toma de decisiones y por supuesto es un problema que requiere de recursos para



la inversión; apoyo que seguramente examinando su monto no significaría mayor problema, sobre todo si este se razona bajo una perspectiva de utilidad y más se justificaría si se acompaña de un indicador de costo/beneficio.

### 3.2.3.- Programas de Capacitación.

Dentro del marco del fortalecimiento de la autonomía técnica de los OIC, se encuentra lo relativo a la capacitación de su personal, pero una capacitación que no se limite a los temas especializados en auditoría que imparte la SECODAM, se trata de una capacitación adicional que actualice y familiarice al auditor o servidor público encargado de llevar cabo la evaluación que aquí se propone, con la temática, retos y en general, los problemas en que están inmersas las instituciones públicas.

Para el ejemplo que con mayor frecuencia se ha puesto en este trabajo, el del Sector Turismo, la temática sobre capacitación pudiera iniciar por entender la importancia de este Sector en la actividad económica nacional, su participación en los principales agregados macroeconómicos como el empleo, ingresos, PIB, balanza de pagos, tasa de desempleo ingreso per cápita, divisas, inversión, etc., por ello, sería fundamental que para este personal, se estructuren seminarios, se distribuyera material didáctico y se tuviera acceso permanente a publicaciones especializadas.

Difícilmente se podrá emitir juicios de opinión y más aún evaluatorios, sobre variaciones que pudieran haber durante el cumplimiento de metas físicas y financieras, si no se actualiza sobre las variables sociopolíticas coyunturales que tienden a determinar el flujo de visitantes externos; no es lo mismo la apreciación que para la toma de decisiones sobre un problema doméstico pudiera tener el visitante procedente de algún estado de la Unión Americana, que un turista francés o alemán; decisiones que de una u otra forma se reflejan en los registros de metas y programas de la institución.

¿Con qué juicios de valor a una fecha determinada puede explicarse la caída de visitantes procedentes, por ejemplo, del Canadá? ¿Se debe a deficiencias de la gestión de la SECTUR? ¿Debe reflejarse esto en una observación de evaluación y el área responsable debe comprometerse a superarla? o peor aún; ¿Pudiera pensarse siquiera en fincar responsabilidades por negligencia del servidor público en el desempeño de sus funciones?

La experiencia ha demostrado que con frecuencia en la problemática que los auditores detectan a través de sus auditorías, se carece de criterios de evaluación; no se conoce muchas veces el entorno sobre el cual surge determinado problema; la apreciación tiende a ser limitada y no precisamente por falta de habilidad en la realización de auditorías, sino por que es notoria la ausencia del conocimiento del auditor, sobre el contexto y los problemas en que se encuentra la unidad auditada o la instancia correspondiente.

Si en una auditoría que se realiza con un procedimiento y una técnica utilizada por muchos años sobresalen necesidades de capacitación, con mayor razón éstas necesidades tendrían que subsanarse para un mejor desempeño y operación de un sistema de trabajo como el que se propone mediante el SUCI.

Por ello, las acciones de capacitación deberán enfocarse a proveer al servidor público de las contralorías internas, no sólo de habilidades administrativas (conocimientos de cómputo y técnicas de auditoría), sino dotarlos de mayor capacidad y actitudes diferentes que requiere este nuevo enfoque de control y fiscalización.

En este sentido, la capacitación necesariamente tendría que ser especializada, y dependerá de la naturaleza de las funciones sustantivas de la institución.

En la mayoría de las contralorías de las dependencias e instituciones del sector público, se tienen enormes carencias de capacitación y sólo para darnos una idea sobre este problema y lo que se tendría que hacer al respecto, en el cuadro siguiente se presenta la relación de cursos que sobre auditoría imparte SECODAM, respecto al número de profesionistas de los OIC; registros que en términos de necesidades de capacitación son muy elocuentes.

| Institución.                     | Cursos impartidos por SECODAM, en los OIC respecto al número de profesionistas | Institución.    | Cursos impartidos por SECODAM, en los OIC respecto al número de profesionistas |
|----------------------------------|--|-----------------|--|
| Capufe                           | 1.84   | SCT             | 0.84   |
| CFE                              | 0.92   | SE              | 0.29   |
| Conasupo                         | 0.142  | SECOFI          | 0.37   |
| Ferronales                       | 1.86   | SECTUR          | 0.05   |
| IMSS                             | 1.23   | SEDESOL         | 0.52   |
| ISSSTE                           | 0.19   | SECOB           | 0.10   |
| LOTENAL                          | 0.93   | SEMARNAP        | 0.37   |
| Luz y Fuerza del Centro          | 0.42   | SEP             | 1.63   |
| PEMEX Corporativo                | 0.62   | SHCP            | 0.20   |
| PEMEX Exploración y Producción   | 0.71   | SRA             | 0.05   |
| PEMEX Gas y Petroquímica Básica. | 0.66   | SRE             | 0.63   |
| PCR                              | 0.34   | SS              | 1.75   |
| PIPSA                            | 0.00   | STPS            | 1.49   |
| PEMEX Petroquímica               | 0.00   | <b>Promedio</b> | <b>0.84</b>  |
| SAGAR                            | 5.03   |                 |  |

FUENTE: Tomado de SECODAM, Diagnóstico sobre los Organos Internos de Control del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, México, D.F., Mimeo.

### 3.2.4.- Independencia de criterio y relación con los Titulares.

La independencia de criterio de los OIC para el desempeño de las funciones preventivas y correctivas que se requiere, se puede considerar que están dadas a partir del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996 y las actualizaciones del Reglamento Interior de la SECODAM<sup>(30)</sup>, por lo que las consideraciones que aquí se vertirán, únicamente estarán enfocadas a precisar el destino y entrega de los informes, presentación de la evaluación y los seguimientos de compromisos que pudieran desprenderse de esta propuesta.

Al no ser parte de la estructura de las instituciones objeto de evaluación y al reglamentarse la dependencia de los mandos medios y superiores de los OIC respecto a la SECODAM, se establece la condición necesaria para ejercer con verdadera independencia de criterio las funciones de auditoría y supervisión que se puedan desprender de esta propuesta.

Esta independencia de criterio formalmente está sustentada en los siguientes preceptos: En el capítulo VIII, artículo 26, segundo párrafo del citado reglamento, se indica que la SECODAM designará para el mejor desempeño del sistema de control y evaluación gubernamental, a los titulares de los Órganos Internos de Control, de acuerdo con las facultades previstas en el Art. 37, Fracc. XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se indica además en el Art. 26, Fracc. III, párrafo 4, que los OIC implementaran el sistema de control gubernamental y coadyuvarán a su debido funcionamiento.

Es importante tener presente que una propuesta como la aquí señalada, es conveniente que la instrumente el OIC, porque esto equivaldría a ejercer en los hechos independencia de criterio, lo cual se reflejaría en lo siguiente:

- i).- Se rompería con esa práctica incorrecta que aún subsiste, y que consiste en que las áreas que tiene bajo su cargo la operación, son las mismas que se evalúan y por consiguiente los resultados y las acciones para su corrección no siempre se les da el seguimiento adecuado.
- ii).- Al efectuar los OIC la evaluación y el seguimiento a que hubiere lugar, las opiniones y recomendaciones necesariamente tendrán mayor imparcialidad además, la experiencia demuestra que el cumplimiento de compromisos son mejor atendidos.
- iii).- Con las conclusiones y recomendaciones de los OIC, se rescataría el verdadero espíritu y papel de la función de control en el ejercicio administrativo; se retroalimentaría el proceso coadyuvando de esta manera a eficientar el cumplimiento de metas y objetivos.
- iv).- El OIC podría con suficiente conocimiento de causa, integrar mejor su programa de auditoría señalando prioridades y efectuaría revisiones que trasciendan el aspecto sustantivo de la institución, tanto en el ejercicio de los recursos como en programas y metas.

Al ejercer esta independencia, se tendría relación directa con los titulares de las dependencias y entidades y los informes, su problemática, las recomendaciones y conclusiones en general, se presentarían oportunamente y previa evaluación conjunta con las áreas responsables, también se les remitiría para su conocimiento y la toma de decisiones correspondientes.

30).- SECODAM, decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 24/12/96; SECODAM, decreto que reforma su Reglamento Interior 29/09/97.

## Conclusiones

- 1.- Desde una perspectiva general, el actual desempeño de la función de control y auditoría, presenta diversos desfases que limitan su papel coadyuvante para el logro de los objetivos y metas, que se ha trazado la Administración Pública Federal para con el País en su conjunto.
- 2.- Durante los últimos 15 años, el Estado Mexicano y por consiguiente la administración pública, ha registrado diversos cambios tanto en su dimensión como en sus propósitos; cambios que han implicado la definición de nuevas prioridades en el aspecto económico, social y administrativo; se han reorientado sus funciones; se ha redimensionado; el gasto público ha sido más selectivo; se ha puesto más empeño en cumplir con los programas y metas institucionales; la generación de empleo decreció; su participación en el Producto Interno Bruto disminuyó y en los altos niveles de decisión, se ha puesto de manifiesto la necesidad de crear un Órgano Superior de Fiscalización, pero diferencias de tipo político han retrasado su creación.
- 3.- Frente a estas nuevas prioridades, la función de control y auditoría se ha mantenido rezagada en sus sistemas y formas de trabajo; a lo largo de los años, se ha reproducido una inercia que se traduce en esquemas de trabajo poco propositivos y sin coadyuvar suficientemente con los objetivos del control gubernamental.
- 4.- El desarrollo de la funciones de Control y Auditoría que se llevan a cabo en la Administración Pública Federal por un lado, por la Contaduría Mayor de Hacienda y por el otro, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, presentan diversas limitaciones que no facilitan obtener una mayor eficiencia administrativa y operativa para el logro de los objetivos institucionales.
- 5.- El control que se realiza desde el Poder Legislativo, Contaduría Mayor de Hacienda, es después de integrar la Cuenta Pública, difícilmente puede ser preventivo y únicamente se orienta a corregir desviaciones administrativas sin embargo su principal problema, es de cierta carencia de criterio autónomo, ya que su titular al ser designado por la mayoría parlamentaria, es al jefe de ésta a quien se le reportan los resultados quien a su vez toma las decisiones correspondientes.
- 6.- Por lo que respecta al control instrumentado desde el Poder Ejecutivo el que coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, está orientado principalmente, a fiscalizar las actividades administrativas lo que ha convertido a las áreas de Oficialía Mayor, en "clientes" cautivos de los programas de auditoría.
- 7.- El llamado Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, soslaya el control, seguimiento y evaluación de las actividades sustantivas, programas y metas, que es donde se ejerce el mayor monto de los recursos públicos.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

8.- Las disposiciones que ha emitido recientemente la SECODAM, señalan un fortalecimiento de los OIC en términos jurídicos-administrativos sin embargo aun cuando dependen jerárquicamente de esta dependencia, no se les ha otorgado el apoyo suficiente y se carece de información que señale el fortalecimiento de algún OIC en los aspectos técnico y presupuestales.

9.- Además de los problemas de índole funcional, los OIC arrastran inercias y limitaciones históricas, aspectos estructurales y de orientación en sus funciones y aún cuando la SECODAM las ha identificado plenamente, sólo se han adicionado más facultades sancionatorias.

10.- Además de ejercer más funciones correctivas que preventivas, los OIC diseñan e instrumentan programas de auditoría preestablecidos por la SECODAM y en éstos, tiene prioridad la realización de auditorías administrativas que en su mayoría no reflejan las necesidades de la dependencia, entidad e institución.

11.- En la estructuras de los programas de trabajo de los OIC, tienen mayor importancia las actividades de control y auditoría, lo que limita la planeación y ejecución de actividades que aunque no adquieren la dimensión de una auditoría, si revisten importancia sustancial para el logro de los objetivos institucionales, como el control, fiscalización y seguimiento de las funciones sustantivas.

12.- Las Contralorías Internas se alejan gradualmente de su papel de apoyo para el ejercicio administrativo, en mayor medida se orientan a la búsqueda de transgresores de la normatividad y además, la profesionalización de su personal sigue vigente en los planteamientos oficiales.

13.- Para fortalecer la función de contraloría pública, se requiere ampliar las actividades de control y seguimiento hacia los programas, subprogramas y metas de las instituciones públicas, que es donde se reflejan los compromisos y propósitos que la Administración Pública Federal tiene para con el País.

14.- Los Órganos Internos de Control deben modificar sus esquemas de trabajo y dar paso a nuevas y más eficientes formas de control y evaluación; de continuar con el mismo sistema de trabajo, la función de contraloría pública seguirá inmersa en terapias laborales, preparando y entregando informes, reportes, documentos, asistiendo a reuniones etc. que lejos de fortalecer la supervisión del ejercicio de los recursos públicos destinados a actividades relevantes, se especializa en la vigilancia del ejercicio de los "centavos", descuidando los "pesos".

15.- Es conveniente y oportuno, ampliar las actividades que en los programas de trabajo registrados en SECODAM, se conocen como aquellos "que no reúnen requisitos de revisión" incorporando actividades de *Control y Fiscalización* que pudieran estar comprendidas en un Subsistema de Control Institucional, SUCI, el cual a partir de un manejo de base de datos donde se registre el avance en el cumplimiento de programas, subprogramas y metas por unidad responsable, se pueda efectuar un seguimiento y evaluación con cierta periodicidad, veracidad y oportunidad para la toma de decisiones.

16.- En principio la instrumentación del SUCI, pondría énfasis en las actividades sustantivas tanto en sus metas físicas como financieras; se identificarían responsables, fortaleciendo la etapa del *Control*; retroalimentando con recomendaciones preventivas.

17.- De instrumentarse el SUCI, los OIC tendrían una cobertura mayor en materia de control y fiscalización y además con sus resultados, se podría reorientar con mejor conocimiento de causa al Programa Anual de Control y Auditoría, el cual pudiera estar configurado con un porcentaje mayor de auditorías sustantivas.

18.- A fin de incrementar la eficiencia administrativa en el Sector Público, se requiere que una área ajena a la operación como los OIC que cuentan con un marco jurídico-administrativo, sean quienes realicen el seguimiento y evaluación a los programas sustantivos; con esto, se rompería con ese vicio administrativo que consiste en que la misma área que opera, es la que evalúa.

19.- Para llevar a cabo esta propuesta, los OIC deben fortalecer en forma decidida y con hechos tangibles su autonomía técnica, conformando grupos de trabajo multidisciplinarios cuya especialidad responda a la naturaleza de las funciones de cada dependencia o entidad.

20.- Desde el punto de vista técnico, se requiere también fortalecer a los OIC con equipo de cómputo para el acopio, manejo y procesamiento de información que les permita eficientar sus resultados.

21.- La función de control y auditoría necesita estar a la altura de los retos que la Administración Pública Federal se ha planteado cumplir para con la sociedad mexicana, para lo cual debe adecuar sus formas de trabajo, poner énfasis en la supervisión para el cumplimiento de las metas institucionales; retroalimentar el proceso administrativo con más y mejores actividades de índole preventivo.

22.- Los Órganos Internos de Control, constituyen una infraestructura de organización importante que debe ser aprovechada para coadyuvar con el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales; dejar las terapias laborales (remisión de reportes, informes, etc.) que se les ha asignado y en su lugar, emprender el seguimiento, evaluación y análisis de los aspectos centrales de la vida de las instituciones públicas, lo que pudiera ser la alternativa para marchar en este sentido en la coyuntura actual del País.

---

## **Bibliografía**

**Adam Adam, Alfredo, Becerril Lozada Guillermo**, La Fiscalización en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

**Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática**, El Ingreso y el Gasto Público en México, 1995.

**Lanz Cárdenas, José Trinidad**, La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1987.

**Poder Ejecutivo Federal**, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1982 y 28 de diciembre de 1994.

**Poder Ejecutivo Federal**, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976, modificaciones del 21 de mayo de 1992, 23 de diciembre de 1993, 28 de diciembre de 1995 y 24 de diciembre de 1996.

**Poder Ejecutivo Federal**, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976, modificaciones del 10 de enero de 1994 y el 21 de diciembre de 1995.

**Poder Ejecutivo Federal**, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982, modificaciones del 10 de enero de 1994, 22 diciembre de 1995 y 24 de diciembre de 1996.

**Poder Ejecutivo Federal**, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1996 y 29 de septiembre de 1997.

**Poder Ejecutivo Federal**, Presupuesto de Egresos de la Federación, Diario Oficial de la Federación, ejercicios 1996 y 1997.

**Presidencia de la República**, Anexo del III Informe de Gobierno, 1997.

**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**, Diagnóstico Sobre los Órganos Internos de Control del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, México, Agosto de 1996.

**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**, Decreto que modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación, del 24 de diciembre de 1996.

**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**, Boletín "D", Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría, Lineamientos Generales para su Ejecución, México, septiembre de 1996.

---

**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**, Marco de Actuación de los Órganos Internos de Control en las Dependencias del Sector Central, Boletín C-001, México, D.F., diciembre de 1996.

**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**, Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000, México, 1996.

**Secretaría de la Contraloría General de la Federación**, Bases para la Planeación del Programa Anual de Control y Auditoría, 1995, México, D.F., noviembre de 1994.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, México, s/f.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo de 1995.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, Criterios Generales de Política Económica, Revista de Comercio Exterior, Vol. 46, Núm. 12, México, D.F., diciembre de 1996.



**A N E X O S**

**ANEXO 1**

**INFORMES Y REPORTES QUE PERIÓDICAMENTE SE REMITEN A LA SECODAM\***

| <b>INFORME Y/O-REPORTE</b>   | <b>PERIODICIDAD</b> |
|--|---------------------|
| <b>Sobre recuperaciones</b>  | <b>Trimestral</b>   |
| <b>De adquisiciones y arrendamientos</b>   | <b>Anual</b>        |
| <b>De licitaciones públicas.</b>   | <b>Trimestral</b>   |
| <b>Sobre adquisiciones de bienes muebles (formato BMR-001)</b>   | <b>Trimestral</b>   |
| <b>Sobre arrendamiento de bienes muebles (formato BMR-002)</b>   | <b>Trimestral</b>   |
| <b>Validación de gastos de comunicación social, viáticos, pasajes y alimentación.</b>  | <b>Mensual</b>      |
| <b>Conciliación de bitácora de quejas y denuncias.</b>   | <b>Mensual</b>      |
| <b>Bitácora de atención ciudadana</b>  | <b>Semanal</b>      |
| <b>Programa Anual de Control y Auditoría</b>   | <b>Anual</b>        |
| <b>Sistema de Información Periódica</b><br>• Auditorías concluidas y en proceso<br>• Seguimiento a observaciones del propio OIC, de SECODAM y la CMH | <b>Trimestral</b>   |
| <b>Informe de autoevaluación</b>   | <b>Trimestral</b>   |
| <b>Evaluación del PROMAP en toda la dependencia.</b>   | <b>Trimestral</b>   |

\*/- Independientemente de este tipo de informes, de acuerdo con las modificaciones del 29 de septiembre de 1997 al Reglamento Interior de la SECODAM, los OIC están sujetos a atender los requerimientos de información de las siguientes áreas: Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública (Art. 11 Fracc. V); Dirección General de Auditoría Gubernamental (Art. 18 Fracc. III); Dirección General de Atención Ciudadana (Art. 20 Fracc. I); Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial (Fracc. I); Dirección General de Inconformidades (Fracc. I, inciso b, Fracciones V, VI y VII) y Delegados y Comisarios (Art. 26 Fracc. I, numeral 3)

## PARTICIPACIÓN EN COMITÉS\*

| COMITÉS   |
|---|
| <b>Adquisiciones</b>  |
| <b>Obra Pública</b>   |
| <b>Informática</b>  |
| <b>Técnico de Programas Conjuntos</b><br>(En el caso de SECTUR)   |
| <b>De Enajenación de Bienes Muebles</b>                           |
| <b>COCOAS.</b><br>Su número depende de las entidades coordinadas. |
| <b>Consejos de Administración.</b>                                |
| <b>Reuniones sobre el PROMAP</b>                                  |

\*/- Además se participa en aperturas de sobres para adquisiciones, actos de fallo, actas de entrega-recepción y demás eventos que con frecuencia se convoca participar al OIC.

## ANEXO 2

### SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL AVANCE FÍSICO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.\*

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

1/10

| Programa, Subprograma y Metas  | U. Resp | Unidad de medida | Prog. Anual | E n e r o  |           |           | F e b r e r o |           |           | M a r z o  |           |           |
|--|---------|------------------|-------------|------------|-----------|-----------|---------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
|  |         |                  |             | Programado | Realizado | Variación | Programado    | Realizado | Variación | Programado | Realizado | Variación |
| BH.- POLÍTICA Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO<br>BH-03.- CONTROL Y EVALUACIÓN |         |                  |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| BH-02-06 ELABORAR Y ANALIZAR ESTUDIOS TURÍSTICOS SOBRE EL TURISMO SOCIAL POPULAR   |         | ESTUDIO          |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| BH-03-06 REALIZAR ENCUESTAS EN HOTELERÍA A NIVEL NACIONAL                          |         | ENCUESTAS        |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| BH-03-07 DESARROLLAR EL SISTEMA DE INFORMACION TURÍSTICA                           |         | SISTEMA          |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| BH-03-08 EFECTUAR PROGRAMAS DE CONCERTACIÓN  |         | PROGRAMA         |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |

\*/. La información puede registrarse para todo el ejercicio presupuestal. En este formato sólo como ejemplo se incluye hasta el mes de marzo.

## SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL

AVANCE FÍSICO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.\*

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

2/10

| Programa, Subprograma y Metas   | U.<br>Resp | Unidad de<br>medida | Prog.<br>Anual | E n e r o  |           |           | F e b r e r o |           |           | M a r z o  |           |           |
|---|------------|---------------------|----------------|------------|-----------|-----------|---------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
|   |            |                     |                | Programado | Realizado | Variación | Programado    | Realizado | Variación | Programado | Realizado | Variación |
| 3M.- REGULACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA   |            |                     |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3M-01 REGULACIÓN Y CONTROL  |            |                     |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3M-01-06 PROMOVER CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y CONCRETICEN CON LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO  |            | CONVENIO            |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3M-01-11 PROPONER Y PROMOVER NORMAS OFICIALES MEXICANAS, ASÍ COMO INDUCIR LA FORMULACIÓN DE NORMAS MEXICANAS NECESARIAS PARA EL SECTOR TURISMO  |            | DISPOSICIÓN         |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3M-01-13 CONSOLIDAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA DE REGISTRO, VERIFICACIÓN Y SANCIONES, DE ACUERDO CON LO ESTIPULADO EN LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN |            | INSPECCIÓN          |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
|   |            |                     |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |

\*/- La información puede registrarse para todo el ejercicio presupuestal. En este formato sólo como ejemplo se incluye hasta el mes de marzo.

## SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL

### AVANCE FÍSICO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.\*

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

310

| Programa, Subprograma y Metas  | U. Resp | Unidad de medida | Prog. Anual | E n e r o  |           |           | F e b r e r o |           |           | M a r z o  |           |           |
|--|---------|------------------|-------------|------------|-----------|-----------|---------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
|  |         |                  |             | Programado | Realizado | Variación | Programado    | Realizado | Variación | Programado | Realizado | Variación |
| 3M-02- PROMOCIÓN Y FOMENTO   |         |                  |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3M-02-05 REALIZAR Y PARTICIPAR EN EVENTOS DE PUBLICIDAD, PROMOCIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL      |         | EVENTO           |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3M-02-06 DISEÑAR, PRODUCIR Y DIFUNDIR EJEMPLARES DE MATERIAL PROMOCIONAL   |         | EJEMPLAR         |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3M-02-07 DISEÑAR E INSTRUMENTAR CAMPAÑAS DE PUBLICIDAD Y RELACIONES PUBLICAS, ASÍ COMO DE FOMENTO A LA OFERTA EN EL EXTRANJERO |         | CAMPAÑA          |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3M-02-10 COORDINAR FONDOS MIXTOS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA  |         | CONVENIO         |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3M-02-11 COORDINAR Y DIRIGIR REPRESENTACIONES DE TURISMO EN EL EXTRANJERO  |         | OFICINA          |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3M-02-26 REALIZAR CAMPAÑAS DE PROMOCION TURÍSTICA A NIVEL NACIONAL   |         | CAMPAÑA          |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |

\*./.- La información puede registrarse para todo el ejercicio presupuestal. En este formato sólo como ejemplo se incluye hasta el mes de marzo.

## SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL

### AVANCE FÍSICO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.\*

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

4/10

| Programa, Subprograma y Metas   | U. Resp | Unidad de medida | Prog. Anual | Enero      |           |           | Febrero    |           |           | Marzo      |           |           |
|---|---------|------------------|-------------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
|   |         |                  |             | Programado | Realizado | Variación | Programado | Realizado | Variación | Programado | Realizado | Variación |
| 3M-02-27 PROMOVER CONVENIOS DE COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO ORDENADO DEL TURISMO POPULAR, ASÍ COMO PARA LA CONSTITUCIÓN Y MEJORAMIENTO DE EMPRESAS DEL SECTOR SOCIAL QUE PRESENTEN SERVICIOS TURÍSTICOS                            |         | CONVENIO         |             |            |           |           |            |           |           |            |           |           |
| 3M-02-28 REALIZAR ACUERDOS CON PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS POR MEDIO DE LOS CUALES SE DETERMINEN PRECIOS Y CONDICIONES ADECUADAS PARA LA PRACTICA DEL TURISMO SOCIAL-POPULAR  |         | ACUERDO          |             |            |           |           |            |           |           |            |           |           |
| 3M-02-29 DESARROLLAR PROGRAMAS DE TURISMO SOCIAL-POPULAR, A FIN DE PROMOVER LA COMERCIALIZACIÓN DE LA OFERTA, APOYAR LA REALIZACIÓN DE EVENTOS ENCAMINADOS A FORTALECER ESTE SECTOR, ASIMISMO DIVULGAR LOS SERVICIOS ENTRE LA DEMANDA |         | PROYECTO         |             |            |           |           |            |           |           |            |           |           |
| 3M-02-30 DESARROLLAR PROGRAMAS EN EL MARCO DEL TURISMO SOCIAL-POPULAR QUE PERMITAN VINCULAR LA OFERTA Y DEMANDA DIFUNDIR Y CONSOLIDAR EL TURISMO DEPORTIVO DE AVENTURA Y ECOLÓGICO EN ESTE SECTOR                                     |         | PROGRAMA         |             |            |           |           |            |           |           |            |           |           |

\*/- La información puede registrarse para todo el ejercicio presupuestal. En este formato sólo como ejemplo se incluye hasta el mes de marzo.

## SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL

### AVANCE FÍSICO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.\*

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

5/10

| Programa, Subprograma y Metas   | U. Resp | Unidad de medida | Prog. Anual | <u>E n e r o</u> |           |           | <u>F e b r e r o</u> |           |           | <u>M a r z o</u> |           |           |
|---|---------|------------------|-------------|------------------|-----------|-----------|----------------------|-----------|-----------|------------------|-----------|-----------|
|   |         |                  |             | Programado       | Realizado | Variación | Programado           | Realizado | Variación | Programado       | Realizado | Variación |
| <b>3M-03.- INTEGRACIÓN Y DESARROLLO</b>   |         |                  |             |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| 3M-03-01 REALIZAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO DE CIUDADES COLONIALES                  |         | PROGRAMA         |             |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| 3M-03-02 REALIZAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO DE MUNDO MAYA                           |         | PROGRAMA         |             |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| 3M-03-03 REALIZAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO DE TURISMO CARRISTERO                   |         | PROGRAMA         |             |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| 3M-03-04 REALIZAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO DE TURISMO FRONTERIZO                   |         | PROGRAMA         |             |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| 3M-03-05 REALIZAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO DE PARQUES NACIONALES                   |         | PROGRAMA         |             |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| 3M-03-06 REALIZAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA ZONA BARRANCA DEL COBRE           |         | PROGRAMA         |             |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| 3M-03-07 PROMOVER LA FORMALICEN DE PROGRAMAS DE TURISMO CON LOS GOBIERNOS ESTATALES |         | ESTUDIO          |             |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |

\*/. La información puede registrarse para todo el ejercicio presupuestal. En este formato sólo se incluye hasta el mes de marzo.



## SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL

### AVANCE FÍSICO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.\*

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

6/10

| Programa, Subprograma y Metas   | U. Resp | Unidad de medida | Prog. Anual | Enero      |           |           | Febrero    |           |           | Marzo      |           |           |
|---|---------|------------------|-------------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
|   |         |                  |             | Programado | Realizado | Variación | Programado | Realizado | Variación | Programado | Realizado | Variación |
| 3M-03-08 REALIZAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO DE CENTROS DE PLAYA   |         | PROGRAMA         |             |            |           |           |            |           |           |            |           |           |
| 3M-03-09 REALIZAR UN PROGRAMA DE IMPULSO AL TURISMO ALTERNATIVO   |         | PROGRAMA         |             |            |           |           |            |           |           |            |           |           |
| 3M-03-10 DESARROLLAR UN PROGRAMA DE IMPULSO AL TURISMO CONVENCIONAL   |         | PROGRAMA         |             |            |           |           |            |           |           |            |           |           |
| 3M-03-11 REALIZAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO Y APOYO A LA INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO DE PRODUCTOS TURÍSTICOS |         | PROGRAMA         |             |            |           |           |            |           |           |            |           |           |
| 3M-03-12 REALIZAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO DE TRANSPORTACIÓN TURÍSTICA                                     |         | PROGRAMA         |             |            |           |           |            |           |           |            |           |           |
| 3M-03-13 REALIZAR UN PROGRAMA PARA APOYAR EL DESARROLLO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA        |         | PROGRAMA         |             |            |           |           |            |           |           |            |           |           |

\*/- La información puede registrarse para todo el ejercicio presupuestal. En este formato sólo como ejemplo se incluye hasta el mes de marzo.

## SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL

### AVANCE FÍSICO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.\*

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

7/10

| Programa, Subprograma y Metas   | U.<br>Resp | Unidad de<br>medida | Prog.<br>Anual | E n e r o  |           |           | F e b r e r o |           |           | M a r z o  |           |           |
|---|------------|---------------------|----------------|------------|-----------|-----------|---------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
|   |            |                     |                | Programado | Realizado | Variación | Programado    | Realizado | Variación | Programado | Realizado | Variación |
| <b>30.- DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN APLICADA</b>   |            |                     |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| <b>30-08 INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES</b>   |            |                     |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 30-08-04 PROPORCIONAR ASESORÍAS Y ASISTENCIA TÉCNICA NACIONAL INTERNACIONAL                   | E          | EVENTO              |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 30-08-09 REALIZAR PUBLICACIONES DE DOCUMENTOS DEL SECTOR TURISMO                              |            | DOCUMENTO           |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 30-08-16 ELABORAR Y ANALIZAR INVESTIGACIONES DE MERCADOS TURÍSTICOS                           |            | INVESTIGACIÓN       |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 30-08-17 ELABORAR Y ANALIZAR INVESTIGACIONES A TECNOLOGÍAS Y SISTEMAS DE SERVICIOS TURÍSTICOS |            | INVESTIGACIÓN       |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 30-08-18 COORDINAR EL DISEÑO Y ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS NACIONALES DE TURISMO EN HOGARES     |            | INVESTIGACIÓN       |                |            |           |           |               |           |           |            |           |           |

\*/. La información puede registrarse para todo el ejercicio presupuestal. En este formato sólo se incluye hasta el mes de marzo.

**SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL**  
**AVANCE FÍSICO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.\***

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

8/10

| Programa, Subprograma y Metas  | U. Resp | Unidad de medida | Prog. Anual | E n e r o  |           |           | F e b r e r o |           |           | M a r z o  |           |           |
|--|---------|------------------|-------------|------------|-----------|-----------|---------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
|  |         |                  |             | Programado | Realizado | Variación | Programado    | Realizado | Variación | Programado | Realizado | Variación |
| 3V FOMENTO Y REGULACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN PARA LOS TRABAJADORES  |         |                  |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3V-07 CAPACITACIÓN TURÍSTICA   |         |                  |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3V-07-01 ORGANIZAR SEMINARIOS, REUNIONES Y RECURSOS DE ESPECIALIZACIÓN A FUNCIONARIOS Y DIRECTIVOS DEL SECTOR TURISMO                          |         | CURSO            |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3V-07-02 PROPORCIONAR SERVICIOS DE CONSULTA BIBLIOTECARIA  |         | CONSULTA         |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3V-07-03 DESARROLLAR UN PROGRAMA DE PROFESIONALIZACIÓN DEL FACTOR HUMANO   |         | PROGRAMA         |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3V-07-06 DESARROLLAR CAMPAÑAS DE CULTURA TURÍSTICA   |         | CAMPAÑA          |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |
| 3V-07-07 DESARROLLAR LA CULTURA TURÍSTICA EN LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE ALIMENTOS Y BEBIDAS A PARTIR DE VALORES DE HIGIENE Y DE SEGURIDAD |         | PROGRAMA         |             |            |           |           |               |           |           |            |           |           |

\*/- La información puede registrarse para todo el ejercicio presupuestal. En este formato sólo como ejemplo se incluye hasta el mes de marzo.

## SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL

### AVANCE FÍSICO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

9/10

| Programa, Subprograma y Metas  | U. Resp | Unidad de medida | Prog Anual | <u>E n e r o</u> |           |           | <u>F e b r e r o</u> |           |           | <u>M a r z o</u> |           |           |
|--|---------|------------------|------------|------------------|-----------|-----------|----------------------|-----------|-----------|------------------|-----------|-----------|
|  |         |                  |            | Programado       | Realizado | Variación | Programado           | Realizado | Variación | Programado       | Realizado | Variación |
| DM. -RECREACIÓN, DEPORTE Y ESPARCIMIENTO   |         |                  |            |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| DM-03 SERVICIOS DE AUXILIO E INFORMACIÓN AL TURISTA  |         |                  |            |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| DM-03-02 PROPORCIONAR AUXILIO TURISTICO MEDIANTE EL RECORRIDO DE KILÓMETROS DE RADIO PATRULLAS EN CARRETERAS |         | KILÓMETRO        |            |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| DM-03-03 PROPORCIONAR SERVICIOS DE ORIENTACIÓN E INFORMACIÓN TURÍSTICA                                       |         | CONSULTA         |            |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| DM-03-04 ATENDER TURISTAS EN LA RED CARRETERA  |         | PERSONA          |            |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| DM-03-05 ATENDER VEHÍCULOS EN LA RED CARRETERA NACIONAL  |         | VEHÍCULO         |            |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| DM-03-06 PROPORCIONAR REPARACIONES A VEHÍCULOS EN CARRETERA  |         | PIEZA            |            |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |
| DM-03-07 ATENDER ENLACES RADIOFÓNICOS  |         | MENSAJE          |            |                  |           |           |                      |           |           |                  |           |           |

\*/- La información puede registrarse para todo el ejercicio presupuestal. En este formato sólo como ejemplo se incluye hasta el mes de marzo.

## SUBSISTEMA DE CONTROL INSTITUCIONAL

### AVANCE FÍSICO EN PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y METAS.\*

Dependencia o Entidad: \_\_\_\_\_

Periodo: \_\_\_\_\_

10/10

| Programa, Subprograma y Metas  | U. Resp | Unidad de medida | Pres. Anual | E n e r o  |           | F e b r e r o |           | M a r z o  |           |           |           |           |  |  |
|--|---------|------------------|-------------|------------|-----------|---------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--|--|
|  |         |                  |             | Programado | Realizado | Programado    | Realizado | Programado | Realizado | Variación | Variación | Variación |  |  |
| DM-03-08 PROPORCIONAR CONSULTA DE ATENCION MEDICA DE PRIMEROS AUXILIOS   |         | CONSULTA         |             |            |           |               |           |            |           |           |           |           |  |  |
| DM-03-09 ESCOLTAR A CARAVANAS DE VEHICULOS RECREATIVOS   |         | VEHICULO         |             |            |           |               |           |            |           |           |           |           |  |  |
| DM-03-10 REALIZAR SUPERVISIONES A JEFATURAS DE SERVICIO  |         | INSPECCION       |             |            |           |               |           |            |           |           |           |           |  |  |
| DM-03-12 REALIZAR UN PROGRAMA PARA DIFUNDIR LOS SERVICIOS DE INFORMACION Y ORIENTACION TURISTICA A NIVEL NACIONAL  |         | PROGRAMA         |             |            |           |               |           |            |           |           |           |           |  |  |
| DM-03-13 INSTALAR Y MANTENER MODULOS DE INFORMACION TURISTICA A NIVEL NACIONAL                                     |         | CASETA           |             |            |           |               |           |            |           |           |           |           |  |  |
| DM-03-14 ATENDER LA ANFITRIONIA B INFORMACION AL TURISTA A TRAVES DE LOS PROGRAMAS PAISANO Y CENTROAMERICA VECINOS |         | PROGRAMA         |             |            |           |               |           |            |           |           |           |           |  |  |

\*/. La información puede registrarse para todo el ejercicio presupuestal. En este formato solo como ejemplo se incluye hasta el mes de marzo.