

29  
50



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

## EL CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL, ESTUDIO DE CASO: EL FORO CONSULTIVO DE CONTRALORIAS INTERNAS (FOCOCI)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA  
Y ADMINISTRACION PUBLICA (AP)

P R E S E N T A :

SILVIA IRENE RAMOS KELLY

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# INDICE

## INTRODUCCION

PAG.

### CAPITULO I. EL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

A) Antecedentes de la función de contraloría	1
B) Concepto y objetivos del control interno	18
C) Tipos de control	23
D) Responsables y alcances del control interno	26
E) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación:	32
a) Concepto, objeto y naturaleza	32
b) Instrumentos y mecanismos	37

### CAPITULO II. EL CONTROL INTERNO EN LA EMPRESA PUBLICA

A) Autonomía de gestión de la empresa pública	41
B) Control del Ejecutivo y del Legislativo	66
C) El fortalecimiento del control. Una necesidad expresa.	97

CAPITULO III. INSTANCIA CONSULTIVA DE LA SECRETARIA DE ENERGIA,  
MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL, PARA FACILITAR LA  
APLICACION DE LA NORMATIVIDAD Y OPERACION DE LOS  
SISTEMAS DE CONTROL (CASO PRACTICO)

A) El Foro Consultivo de Contralorías Internas	108
a) Antecedentes	108
b) Vertientes de acción	123
c) Funcionamiento	149
d) Ambito de acción	158
e) Resultados obtenidos (1983 - 1986)	159
f) Trascendencia de este tipo de instancias colegiadas.	166
 CONCLUSIONES	 168
 ANEXOS	 174
 BIBLIOGRAFIA	 197
 POST SCRIPTUM	 199

## INTRODUCCION

En la Administración Pública Federal (APF), el papel que desempeña el control es de una gran importancia, ya que esta función abarca el plan de organización y todos los métodos y procedimientos coordinados que una dependencia o entidad debe poseer para ser eficiente en la administración de sus recursos, en el manejo de información oportuna y confiable y en el cumplimiento de leyes, normas y políticas, para que puedan realizarse los objetivos, fines y metas, por los cuales existen dichas instituciones, de cuyo desarrollo depende, en gran medida, el de la propia nación.

A través del tiempo, el aparato gubernamental ha ido abarcando diferentes ramas de la economía del país haciendo sus funciones cada vez más amplias y complejas. Esto ha dado lugar a que el cumplimiento de los objetivos del gobierno se realice tratando de aprovechar al máximo el potencial con que se cuenta, tanto en recursos humanos, como en materiales y financieros, dejándose atrás las viejas y perjudiciales prácticas del dispendio público.

Bajo este contexto, en el año de 1983 se creó una infraestructura novedosa para llevar a cabo el control en la APF; el círculo del control se conformó por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, rectora en ese sentido; las contralorías internas de las dependencias del sector - -

central; y los órganos internos de control de las empresas - públicas, todos los cuales se engranaron a un sistema de información y control, con el objeto de imprimir integralidad y dirección a esta función.

El presente trabajo contempla, en su primer capítulo, el tema del control, tanto en sus aspectos generales como en su origen dentro del aparato administrativo público hasta llegar a la responsable, hoy en día, de implantar dicho control en el Sector Público.

En el segundo capítulo se hace especial énfasis en el control ejercido sobre las empresas públicas, por ser ellas precisamente las que se encargan directamente del manejo y aplicación de los recursos, poniendo de relieve las limitaciones - a que éstas se ven sujetas por el entorno político que en muchas ocasiones es determinante ya que comúnmente se posterga o sacrifica lo importante por lo urgente de acuerdo a intereses personales o económicos.

En el último capítulo se trata el tema referente al Foro Consultivo de Contralorías Internas (FOCOCI), órgano coordinado por la Contraloría Interna de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), el cual ha tenido, entre sus tareas, la importante labor de la capacitación dentro de este Sector, de los servidores públicos de las áreas de contraloría observando siempre la idea de que el elemento más valioso con que los órganos cuentan son los recursos - -

humanos, ya que con su trabajo físico y mental transforman continuamente el entorno laboral en que se desenvuelven.

En este sentido el aspecto de la capacitación es de suma relevancia, ya que la modernización de los instrumentos y mecanismos de control de la APF implica una tarea constante de mejoramiento, de manera que esta función se pueda ir adecuando en la medida de los requerimientos actuales.

Asimismo, es trabajo de todos los días el promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros del Gobierno Federal, y la SEMIP -- encontró en el FOCOCCI la herramienta más efectiva para el desarrollo concreto de estas acciones en su sector, así como el medio para facilitar la aplicación de la normatividad y operación de los sistemas de control, a través del diálogo constructivo.

El alcance de los objetivos depende invariablemente de la capacidad de los hombres que dirigen las instituciones y de aquellos que ejecutan las diversas funciones, así pues, siendo dicho elemento el factor más importante de una organización, es imprescindible que éstos estén suficientemente capacitados despertando en ellos su interés y vocación que, a su vez, los integre, motive y desarrolle.

## CAPITULO I. EL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

### A) ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN DE CONTRALORÍA

La evolución de los sistemas o procedimientos de control interno se ha ido dando a consecuencia del desarrollo, la complejidad y el aumento en las operaciones de las organizaciones, ya que éstas han requerido de dichas técnicas para llevar a cabo adecuadamente sus transacciones comerciales e industriales.

En nuestro país la existencia de un contralor dentro de la iniciativa privada se remonta a 1935, en la empresa General Motors de México, S.A. de C.V., el cual desarrollaba más propiamente las funciones de un auditor interno.

Posteriormente, empezaron a definirse de forma más estructurada la autoridad y funciones de la contraloría en importantes empresas de México como Ford Motor Company, S.A. en 1946; Industria Eléctrica de México, S.A. en 1948, y General Popo en 1952.

Pero en realidad, el antecedente más lejano en México de un órgano encargado de funciones de control surgió en 1821 con la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda Pública que, a través de su Contaduría Mayor, examinaba y -- glosaba la cuenta pública. Dicha Contaduría quedó bajo la -

inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, en 1824, a raíz del decreto "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública". Este organismo se dividió en dos secciones: - una de Hacienda y otra de Crédito Público, que se daban a la tarea de revisar las cuentas presentadas cada año por el Secretario del Despacho de Hacienda quien, a su vez, vigilaba la manera en que las dependencias hacían uso de los recursos públicos asignados.

Más tarde, en 1838, se creó el Tribunal de Revisión de Cuentas con su correspondiente Contaduría Mayor, quedando también bajo la vigilancia de la comisión inspectora de la Cámara de Diputados. Este Tribunal se integró con tres Salas: - la primera juzgaba en primera instancia y estaba formada por los dos contadores mayores de Hacienda y de Crédito Público, respectivamente, y otro de la misma clase que nombraba la Cámara de Diputados, quienes fungían como responsables del manejo de caudales en dinero o especie y del crédito público. Sus facultades consistían en: (1)

- Exigir cuentas a los que por cualquier motivo debiesen responder de su manejo, reclamando lo que faltare.
- Señalar plazos para la contestación de pliegos de revisión e imponer multas a aquellos empleados morosos que no

(1) "México a través de los informes presidenciales". Secretaría de la Presidencia. México 1976; Tomo 5, Pág. 174.

cumplieran con lo establecido.

- Pedir a los secretarios del despacho, oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fuesen necesarios a la cuenta y razón.
- Expedir los finiquitos que debía glosar la Contaduría - - Mayor.
- Tomar razón de toda patente o despacho de gobierno al cobro de los caudales de su pertenencia.

Las otras dos Salas, que eran de la Suprema Corte de Justicia, trataban los asuntos referentes a los recursos ulteriores.

Para 1910 se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa -- dentro de la Tesorería General de la Federación de la Secretaría de Hacienda, la cual llevaba la contabilidad de hacienda federal, dirigía la de las oficinas de la Federación, además de glosar sus cuentas, justificando, comprobando y registrando dicha contabilidad. (2)

Durante la gestión presidencial de Don Venustiano Carran-

(2) Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". INAP, México 1984. Tomo I; Pág. 257.

za, al promulgarse el 25 de diciembre de 1917 la Ley de Secretarías de Estado, nació el Departamento Autónomo de Contraloría que publicó su Ley Orgánica el 18 de enero de 1918.

A través de este Departamento, que suprimió a la citada Dirección de Contabilidad y Glosa, se intentaba el adecuado uso de los fondos y la observancia de los preceptos legales correspondientes para evitar malversaciones, así como sistematizar el funcionamiento y control de las operaciones hacendarias y que... "en lo relativo a métodos de contabilidad y administración se alcance con él, la perfección a que han llegado los gobiernos más progresistas del mundo". (3)

En la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría del 10 de febrero de 1926, así como en su Reglamento del 20 de noviembre del mismo año, se señalan sus funciones, que eran: (4)

Fiscalizar los fondos y bienes de la nación y aquéllos que estén bajo la guarda del Gobierno Federal.

(3) Hajar y Haro, Alberto. "Manual de la Contraloría". Revista de Administración Pública No. 54; Capítulo III; Pág. 64.

(4) Márquez Rubio, Federico. Tesis Profesional "La Contraloría en el Proceso Administrativo". Facultad de Contaduría y Administración. UNAM.

- Glosar las cuentas de oficinas y personas que manejan fondos y bienes de la nación, o bien, administrados por el Gobierno Federal.
- Llevar la contabilidad de la hacienda pública.
- Ejercer fiscalización en materia de deuda pública.
- Llevar un registro de empleados federales.
- Estudiar la organización interior, procedimientos y gastos de las dependencias del Gobierno Federal con objeto de obtener la mayor economía en los gastos y la mayor eficiencia en los servicios.

El Departamento Autónomo de Contraloría fue derogado por decreto presidencial el 29 de diciembre de 1932. Las funciones anteriormente mencionadas quedaron a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En otro orden de ideas, es bien sabido que en los países de escasos recursos es el Estado el responsable de promover el desarrollo y el crecimiento económico de acuerdo a premisas equitativas a través de su participación eficiente, tanto directa como indirectamente, en las actividades sociales y económicas del país.

Esto significa que el Estado debe construir la infraestructu

ra tecnológica interna necesaria e industrias básicas, generar empleo de acuerdo al crecimiento de la mano de obra y - prestar los servicios de vivienda, educación y salud.

En México, a raíz del surgimiento de nuestra Carta Magna en 1917, el Estado asumió importantes responsabilidades, entre ellas, las que se tradujeron en la subordinación de la propiedad privada al interés público de la cual él es el encargado de preservar a través de disposiciones legales y medidas directas para promover, corregir y reorientar el funcionamiento del sistema económico.

Durante las administraciones que abarcan las décadas de 1920 y 1930 se planteó la necesidad de establecer una adecuada - organización institucional a través de la utilización de - las empresas y organismos creados para llevar a cabo los objetivos de la política económica y social. De ahí en adelante la participación paraestatal se extendió a todos los - ámbitos donde fué requerida la presencia del Estado a través de acciones preventivas, correctivas, reguladoras y promotoras.

En este contexto, si analizamos la evolución de los controles tanto del sector central como del paraestatal observamos que éstos, a través de la historia, han estado y siguen estando estrechamente vinculados, o sea, que lo que afecta a - uno necesariamente redundará en el otro. Algunos cambios importantes se registraron principalmente en los siguientes -

períodos: (5)

Una primera etapa que va de 1947 a 1976, coincide con el inicio del proceso de industrialización del país cuando surgieron un considerable número de empresas y organismos públicos que trajeron consigo los respectivos problemas de planeación, coordinación y control en la administración pública, requiriéndose de un esquema de control mejor planteado para la vigilancia de dichas entidades. Para tal fin, se expidió la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (31 de diciembre de 1947), siendo la supervisión financiera y el control administrativo de estas entidades el objetivo principal de dicha Ley. El control y vigilancia de estas operaciones las llevó a cabo la SHCP; y por su parte, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se encargaba de todo lo relativo con los bienes muebles e inmuebles, así como de investigaciones en compras, a su juicio lesivas para alguna empresa.

En 1958, con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre, hubo cambios en el sector central que se reflejaron en los controles de las empresas públicas.

(5) Ruiz Dueñas, Jorge. "Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Análisis de una Década". Editorial Trillas; México 1982; Pág. 23.

De esta manera, se creó la Secretaría de la Presidencia, se transformó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de Patrimonio Nacional (SEPANAL), la cual manejó cuestiones operativas, técnicas o administrativas; asimismo tuvo la vigilancia y control de las empresas públicas. En general, sus atribuciones fueron de custodia del patrimonio nacional.

Cabe mencionar que a la citada Secretaría de la Presidencia le correspondió elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de las empresas públicas.

Durante todos estos años el modelo de control permaneció centralizado, ya que éste se encontraba a cargo de las Secretarías de la Presidencia, Patrimonio Nacional y Hacienda y Crédito Público, cuya conjugación laboral fué denominada "Triángulo de la Eficiencia Administrativa", llevando a cabo trabajos de planeación y control por medio de comisiones y comités, entre los que destacó la Comisión de Inversiones.

A finales de 1976, en el segundo período, se efectuaron cambios considerados como fundamentales en la Administración Pública Federal (APF), a raíz de que las relaciones entre el sector paraestatal y el central se habían seguido dando en un marco legal desordenado e impreciso. La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) ejercía hasta entonces la orientación y control de las entidades, pero el

órgano directivo de muchas de ellas estaba presidido por el titular de una secretaría distinta, más similar a la naturaleza de sus actividades, por lo que dicho control se perdía por la diversidad de conductos de relación entre el titular de una entidad y el Gobierno Federal. Así, surgió el modelo sectorial que trajo consigo el desarrollo de las funciones - de coordinación, programación, control y vigilancia, en los niveles global, sectorial e institucional. (6)

El primer nivel corrió a cargo de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la cual se encargó de la planeación, programación, presupuestación, información, estadística, evaluación y control de toda la Administración Pública; o sea, de proyectar la planeación nacional del desarrollo a través de un Plan Nacional. (7) En este nivel - - también se incluyó a la SHCP.

El segundo nivel correspondió a cada una de las secretarías de estado y departamentos administrativos, denominadas coordinadoras o cabezas de sector cuya función se estableció con carácter integrador. Cada una de estas dependencias comprendió a un sólo sector dentro del cual se asignaron prioridades de acuerdo con sus objetivos particulares. De esta forma, cada titular de una secretaría se hizo responsable de - -

(6) Ruiz Dueñas, Jorge. Op. cit; Pág. 26

(7) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32 - -

los resultados generales de la operación de las entidades -- sectorizadas agrupadas en su ámbito. Sin embargo, se estipuló que esto no implicaba la pérdida de facultades que correspondían a las propias paraestatales.

El tercer nivel ha estado a cargo de los órganos de gobierno y de los directivos de cada entidad paraestatal donde la empresa misma, siguiendo los objetivos planteados a nivel nacional y sectorial, dirige su actividad y orienta sus programas de gastos e inversiones.

Estas entidades constituyen el ámbito de la APF donde se llevan a cabo las acciones operativas; las normativas, de coordinación y evaluación son desarrolladas por las dependencias directas del Ejecutivo.

Los postulados sectoriales apuntan que las entidades paraestatales mantienen su personalidad jurídica, conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, pero se obligan a hacer compatibles sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto y con las grandes políticas nacionales.

Además de realizar funciones productivas o de servicio, las empresas públicas desempeñan tareas administrativas, tales como (8):

(8) Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". INAP, México 1984. tomo II: Pág. 362.

- Aplicar las normas y lineamientos del coordinador de sector respectivo y de las dependencias globalizadoras.
- Concertar y consultar con el coordinador del sector los objetivos, metas, acciones y recursos para elaborar el proyecto del plan sectorial para el corto, mediano y largo plazos.
- Consultar con el coordinador de sector los objetivos y metas, recursos crediticios y rangos presupuestales del proyecto anual de programa-presupuesto y del proyecto anual de programa financiero.
- Realizar la autoevaluación de sus planes, programa, presupuesto y programa financiero y proporcionar al coordinador de sector la información necesaria para la evaluación del sector en su conjunto y posterior consolidación global.
- Contribuir a la articulación del sistema nacional de información, conforme a los lineamientos de su coordinador de sector y las directrices de las globalizadoras, en la captación, procesamiento e integración de la información.
- Incluir o reforzar en su estructura administrativa las unidades de planeación, programación, presupuestación, control interno y control de gestión.

- Proponer al coordinador de sector las reformas administrativas que estime procedentes.

Durante este tiempo, la SPP elaboró manuales para normar la gestión de los órganos internos de auditoría, encargados de aplicar los principios y técnicas de auditoría a la operación del Sector Público.

Estos y otros cambios se expusieron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1976, y en cuyo contenido se puede apreciar una reorganización concreta del aparato administrativo gubernamental a través de la sectorización, que es la manera en que funciona la APF desde entonces.

Otro documento que establece el agrupamiento de las paraestatales por sectores coordinados por el sector central es el Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se Agrupan por Sectores, publicado en el DOF del 3 de septiembre de 1982.

En el mismo año se efectuaron varias reformas, ya que las deficiencias continuaban detectándose. Con base en lo anterior, se plantearon dos instrumentos para ordenar la actividad de la APF: la consolidación del Sistema Nacional de Planeación y la integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG).

Esta última, fué una de las premisas que dieron origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), creada por decreto presidencial publicado en el DOF del 29 - de diciembre de 1982, entrando en funciones el 1 de enero de 1983, buscándose a través de esta dependencia una nueva forma de ser y de actuar.

Dicha Secretaría se instituyó con atribuciones y funciones - de evaluación y control que hasta 1982 habían venido desarrollando diferentes áreas, que iban desde departamentos hasta direcciones generales, adscritas a las siguientes dependencias gubernamentales:

- Presidencia de la República (extinta)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de Comercio (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial)
- Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal)
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas - - (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).

- Procuraduría General de la República
  
- Procuraduría de Justicia del Distrito Federal

Así, la SCGF concentró todas aquellas áreas que en materia de control y evaluación estaban hasta ese momento dispersas y desintegradas, cobrando dichas funciones impulso e importancia al ser materia de especial tratamiento por parte de esta nueva globalizadora.

Por otra parte, con la instrumentación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (DOF del 31 de diciembre de 1982) por parte de la SCGF, se reformó y reglamentó el Título Cuarto Constitucional, ya que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos no se había desarrollado desde 1917 tan dinámicamente como otros órdenes nacionales.

El objetivo de esta Ley previene que ... "los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de éstos, las responsabilidades en que incurrirán por su incumplimiento, los medios para identificarlo, las sanciones y los procedimientos para prevenirlo y corregirlo". (9)

(9) Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. DOF 31 de diciembre de 1982. Pág. 7

Posteriormente, como parte importante de la modernización administrativa del sector paraestatal, se expidieron los Acuerdos Presidenciales del 19 de Mayo de 1983 que versan sobre el funcionamiento de las entidades paraestatales y sus relaciones con el sector central, los cuales precisan, entre otras cosas, las atribuciones correspondientes a las Secretarías Globalizadoras (SPP, SHCP y SGGF) en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales. Las atribuciones de dichas dependencias son: (10)

- Normar y definir, en virtud de que son órganos de autoridad
- Vigilar y controlar de manera global en materia de políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos del Sector Público
- Apoyar y brindar asistencia técnica para habilitar a las coordinadoras del sector.

Tres años después, el 14 de Mayo de 1986, fué publicada en el DOF la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual tiene por objeto regular la organización, funcionamiento

(10) Salas, María del Pilar. Tesis Profesional "Los Controles Administrativos en la Desconcentración y Descentralización del Sector Paraestatal Mexicano". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM

to y control de las entidades paraestatales de la APF.

Muchas son las opiniones que se han emitido respecto al contenido de esta Ley y la mayoría concuerda en que ésta carece de una instrumentación adecuada y concreta en materia de control. Se afirma que la Ley delinea perfectamente los controles externos que se van a ejercer en la entidad y, sin embargo, no hay ninguna instrumentación de control interno que deban seguir las empresas públicas. Se dice que aparenta ser una Ley completa, pero que es ambigua, ya que deja elementos y situaciones no muy bien definidas, por lo cual puede ser interpretada según la conveniencia de los intereses que se estén manejando.

La evolución de los controles en la APF, así como la creación de órganos y leyes que los regulen cada vez de mejor forma, es una tarea que sigue su marcha. Pero se puede afirmar que el control en el Sector Público se ha ido estableciendo sobre bases más firmes, al contar todas las dependencias y entidades de la APF, en sus estructuras organizacionales, con contralorías internas, ejerciéndose un control más homogéneo en todos y cada uno de los ámbitos de sus respectivas competencias.

Lo verdaderamente importante es que estos órganos internos de control estén en manos de personal altamente capacitado, a fin de que puedan cumplir cabalmente con su cometido y lograr acertadamente los objetivos de control en la APF.

Lo anterior es muy significativo, ya que dentro de los recursos con que cuentan las organizaciones, los humanos son por fuerza de razón los que contribuirán con sus atinadas intervenciones al logro de las metas y objetivos.

Dada esta premisa, se tiene que en la medida en que estos -- recursos humanos estén preparados para desempeñar sus labores, mejores resultados y productividad se tendrán en las -- dependencias y entidades.

Por ello, resulta vital contar con un plan de capacitación integral tendiente a lograr la superación de los individuos y por ende la de sus respectivas instituciones. Y es la -- SCGF la encargada de crear, organizar e implementar dicho -- plan en todas las contralorías internas de la APF promoviendo la capacitación a través de cursos que brindan a los servidores públicos de estas áreas conocimientos que les ayudan a cumplir más eficientemente con sus tareas.

El Foro Consultivo de Contralorías Internas del Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal --del que se hablará en -- el tercer capítulo --ha realizado una función similar, sólo -- que circunscrita a este sector y al interior de la propia -- dependencia.

## B) CONCEPTO Y OBJETIVOS DEL CONTROL INTERNO

### A) CONCEPTO

Desde los lejanos sistemas de contabilidad de la época -- medieval a las máquinas computadoras de la actualidad, -- los administradores se han preocupado siempre por desarrollar métodos que les permitan estar informados de los resultados de los planes y procedimientos puestos en práctica.

Por esta razón, una de las funciones administrativas más importantes es la de control y el precisar su concepto ha sido, por demás, tarea infatigable, y aunque éste es muy usado en la actualidad, es a la vez uno de los más difíciles de definir por su constante desenvolvimiento.

En el proceso evolutivo de la APF se han formulado una -- gran variedad de conceptos sobre la función de control, -- los cuales definen ya sea su ámbito, tiempo u objetivos; así, la palabra control se usa como sustantivo, verbo o -- adjetivo, que a su vez describe un mecanismo físico, una etapa en un proceso, un método para llevar a cabo una actividad, un medio para lograr un fin, y un fin en sí mismo (11)

(11) Curso "Lineamientos Generales Sobre Control". SCGF; Pág. 3

Analizando las ideas de diversos autores (12) en relación a este concepto, se considera al control como la función administrativa que verifica y registra, a través de la -- observación e inspección de las acciones que se están lle<sup>g</sup>vando a cabo o ya han sido ejecutadas, con el objeto de -- que todo concuerde con el plan adoptado, las órdenes da-- das y los principios establecidos; o sea, que puedan com-- pararse y evaluarse continuamente los planes iniciales con los resultados parciales o totales obtenidos en una uni-- dad de tiempo determinada, y en el caso de detectarse des<sup>g</sup>viaciones en el proceso de verificación de dichas activi-- dades o programas, puedan aplicarse las acciones correc-- tivas, tomándose siempre las medidas necesarias que ase-- guren la consecución de los objetivos.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) en el Boletín No. 5 apunta que el control es el sistema por el cual se da efecto a la administración de una entidad eco-- nómica y que tiene como objetivos principales, la obten-- ción de información correcta y oportuna, la protección --

(12) Fayol, Henry. "Administración Industrial y General". Librería El -- Ateneo; B.A., Argentina, 1956. Pág. 121.

Galván Escobedo, José. "Tratado de Administración General". México, 1976. Pág. 478.

Illescas Blanco, Francisco. "El Control Integrado de Gestión". Edi-- torial Limusa; México, 1980. Pág. 36.

Ruiz Dueñas, Jorge. Op. cit. Pág. 27.

del activo de la empresa y la promoción de la eficiencia de operación.

La SCGF precisa que el control comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración de una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos, obtener la suficiente información oportuna y confiable, promover la eficiencia operacional y asegurar la adhesión a las leyes, - normas y políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

Concretamente, el control se refiere al dominio o conducción de una situación, así como a su verificación o evaluación y, en su caso, a la pronta corrección de desviaciones.

No obstante, es necesario reconocer que comúnmente al término control se le ha interpretado en forma negativa, en el sentido de que significa mandato, represión, dominio, - traba, inhibición, manejo, vigilancia, rigidez, coerción intromisión, etc... sin detenerse a entender que puede -- ser tomado como un elemento positivo y de motivación para el logro de los objetivos de la organización y la superación personal de sus miembros.

## B) OBJETIVOS

Invariablemente los objetivos del control se deducen de los objetivos para los que fué creada cada organización, según la naturaleza de sus operaciones y filosofía de gestión.

En realidad, su objetivo fundamental se localiza en vigilar que la ejecución de las actividades se haga conforme a lo planeado de manera que las metas puedan ser alcanzadas. Sin duda el control se aboca, también, a la protección de los recursos y a la eficacia en la operación.

Con base en lo anterior, se puede deducir que los objetivos del control en la APF se orientan a asegurar:

- La salvaguarda de los recursos públicos, así como su uso económico y eficiente.
- La información suficiente, correcta y oportuna.
- La obediencia a los planes, políticas, procedimientos, reglamentos y leyes.
- El cumplimiento de metas y objetivos.
- El desarrollo de la eficiencia del personal.

- La prevención de errores y fallas
  
- La armonía entre los sistemas organizacionales y de procedimientos
  
- La promoción de eficiencia y eficacia en las operaciones, lo que significa productividad.

Es conveniente señalar, además, que resulta indispensable precisar los objetivos del control, ya que sólo así podrá evaluarse la eficiencia en la organización.

### C) TIPOS DE CONTROL

A menudo se puede ver que a la palabra control se le añaden múltiples calificativos, tales como contable, de gestión, preventivo, administrativo, etc., según sus aplicaciones específicas o el momento en que éste es ejercido, ya sea antes, durante o después de efectuadas las acciones. A continuación se señalan diferentes tipos de control: (13)

De acuerdo a sus objetivos, el control puede clasificarse de la manera siguiente:

**Control de Legalidad:** compara lo previsto y dispuesto por las leyes, reglamentos, ordenamientos jurídicos, y la manera en que se desarrollan las acciones.

**Control de Gasto Presupuestario:** revisa el ejercicio del presupuesto de egresos, o sea, si lo gastado está en concordancia con las partidas respectivas en monto, destino o aplicación.

**Control Aritmético:** previene errores; analiza la cuantificación monetaria de las operaciones financieras.

**Control de Procedencia:** su objetivo es evitar la desvia--

(13) Pichardo Pagaza, Ignacio, Op. cit, Págs. 119 - 120.

ción de recursos, ya que muestra que quien recibe un pago del organismo sea también el acreedor del mismo.

**Control de Disponibilidad o de Saldo:** previene que existan fondos financieros para cumplir con una obligación de pago antes de elaborar los documentos respectivos.

**Control de Rendimientos:** muestra la forma de utilización de los elementos, sean materiales o humanos.

**Control de Eficiencia o Economía:** mide la acción de la organización comparando los resultados finales respecto a los objetivos iniciales, con lo que se demuestra la eficiencia o ineficiencia de la misma.

**Control de Políticas, Planes y Programas:** se comparan las normas al momento en que se establecieron los objetivos frente a los resultados obtenidos.

Según el momento de su aplicación, existen dos tipos de control:

**Control Previo:** se aplica antes de efectuar las acciones específicas.

**Control Posterior:** una vez realizadas dichas operaciones, este control da lugar a mecanismos de análisis para evaluarlas.

Los tipos de control según la materia son:

**Control Financiero:** se ejerce sobre los gastos, la evaluación presupuestaria y los estados financieros. Puede ser interno o externo; previo o posterior.

**Control Operacional o Administrativo:** es posterior, ya sea interno o externo. Su objetivo consiste en evaluar la eficiencia y la eficacia de las operaciones.

Según el órgano que lo aplica, el control puede ser:

**Control Externo:** generalmente se efectúa posteriormente a las operaciones por órganos supremos de control diferentes a la organización específica, que llevan a cabo acciones de revisión.

**Control Interno:** conocido también como autocontrol, ya que es el que realizan las propias organizaciones al llevar a cabo acciones de revisión.

## D) RESPONSABLES Y ALCANCES DEL CONTROL INTERNO

### a) RESPONSABLES

En el área administrativa del Gobierno, el Titular del -- Ejecutivo Federal es el responsable de la adopción y sostenimiento del control de los planes, el cual a su vez -- delega esa responsabilidad en los altos funcionarios de -- la APF, ya que las operaciones y actividades de ésta, han rebasado la capacidad de centralizar el control en un sólo ámbito de decisión.

Por esta razón, se han desarrollado esquemas de control -- en las diferentes estructuras administrativas, en donde -- los titulares de cada unidad son responsables de efectuar sus tareas de conformidad con los ordenamientos vigentes y el régimen jurídico correspondiente.

A fin de que el control surta el efecto esperado, es necesario precisar las responsabilidades de quienes dirigen -- las dependencias y entidades, quienes ejecutan las acciones y quienes las evalúan. (14)

**Responsabilidad del Organismo de Gobierno:** es el responsable de fijar los objetivos y controlar la forma en que éstos

(14) Curso "Lineamientos Generales..." Op. cit. Págs. 7 - 8 .

son alcanzados y la manera en que son conducidas las estrategias básicas de la organización.

**Responsabilidad del Titular:** corresponsablemente con el cuerpo directivo, implanta y mantiene los sistemas de control y supervisa las funciones delegadas.

**Responsabilidad de otros niveles de decisión:** el mantenimiento adecuado del sistema de control incumbe a cada persona dentro de su esfera de competencia.

**Responsabilidad de los titulares de las contralorías internas:** examinan y evalúan el control para determinar si éste es suficiente, adecuado y eficiente, con el propósito de que los objetivos y metas se alcancen económicamente y en la forma proyectada.

#### b) ALCANCES

El límite del control es, en parte, una consecuencia de la limitación de nuestros conocimientos, pero más que otra cosa está sujeto a las limitaciones de tiempo, energía, capacidad mental, adaptabilidad personal y a la complejidad de la situación bajo control. (15)

(15) Galván Escobedo, José. "Tratado de Administración General". ICAP, Costa Rica, 1968. Pág. 484

Respecto al tiempo y energía, las limitaciones en cuanto al número de personas que un hombre puede controlar o supervisar con eficiencia, proviene de la capacidad psicológica y mental de unos y otros. O sea, existen límites sobre la capacidad de trabajo que todo hombre puede realizar bien, dentro de un período determinado.

Es necesario observar, por lo tanto, que los individuos diferimos en la capacidad para adaptarnos a la enorme variedad de situaciones que pueden presentárenos, así como que un buen control requiere, además de información confiable, concentración y atención personal a los subordinados y a las actividades que se están dirigiendo.

De lo anterior, puede dilucidarse que en toda empresa tenemos que tomar en cuenta, desde el principio, los límites de la naturaleza humana.

Por otra parte, a menudo al control se le reconoce actuando aisladamente de la planeación, organización y dirección, o sea, como la última fase del proceso administrativo. Ciertamente, al control le corresponde ese sitio, sin embargo éste abarca, también, la función administrativa en su totalidad, o sea, el ciclo interno de las funciones mencionadas, así como de la programación-presupuestación y ejecución.

En la APF, el marco del control está determinado por el -

Sistema Nacional de Planeación, los programas basados en éste, los presupuestos anuales para los programas, así -- como los recursos presupuestarios destinados para su alcance.

Esto último es de particular consideración, ya que el -- instrumento más poderoso de acción administrativa está -- representado por el presupuesto, y de las cifras que en -- él se destinen para llevar a cabo el control de las operaciones y actividades que se realicen, se subraya la enorme importancia que esta función tiene para obtener el mejor empleo de los recursos disponibles.

Al destinar un monto razonable para disponer todo lo que conlleva el ejercicio de la función de control, se ve el interés que el Gobierno Federal tiene en llevar a cabo -- dicha vigilancia. Lo anterior, porque tiene que haber un equilibrio y una obligación fundamental de evitar desviaciones financieras por descuido o exceso de poder. De -- igual forma, porque debe existir este control por la magnitud de los intereses en juego y para cumplir los objetivos de los programas consignados en el presupuesto. En -- sí mismo, la utilización de un presupuesto gubernamental es un instrumento de control de la actividad estatal y de planeación administrativa.

Con frecuencia se han emitido opiniones acerca de si el -- gasto efectuado en todo el aparato de control está en con

cordancia con los resultados obtenidos. Si observamos -- que toda organización está sujeta a fallas y deficiencias individuales del hombre por concepciones erróneas u orientaciones torcidas que se imprime a la labor gubernamental y que llevan a malgastar dinero y esfuerzos en proyectos que nunca llegan a realizarse, en erogaciones fastuosas, -- el mantener un aparato de control representará siempre un gasto menor que los resultados que se darían sin éste. - (16)

La inversión en control no es un despilfarro, sino una -- verdadera inversión, pues constituye un elemento primor-- dial que canaliza el aprovechamiento de todos los recur-- sos con que cuenta el aparato gubernamental. Bien orien-- tado, significa mejores y más útiles bienes y servicios - públicos. Estos, a su vez, se traducen en mayor producti-- vidad que equivale a mayor ingreso nacional y por tanto - mayores posibilidades de progreso en todos los órdenes.

Si el esfuerzo de perfeccionamiento administrativo se ha-- ce necesario en países dotados de amplios recursos, en el nuestro, dadas sus posibilidades, no puede aceptarse el - flujo del despilfarro, ocasionado por una organización - -

(16) En este sentido, resulta conveniente señalar que el control, en - - cualquier aspecto, deberá estar siempre enfocado a lograr la mayor eficiencia y eficacia del manejo de los recursos presupuestarios en función de las metas y objetivos establecidos.

gubernamental cuyos elementos componentes operen con costos que se traduzcan en cargas excesivas e inequitativas; por tal razón, es conveniente que el Gobierno, cuya misión consiste en crear o mantener la maquinaria adecuada para lograr, con el menor costo o desperdicio, los objetivos que la política le señale, cuente con un aparato de control que evite dichos dispendios y que garantice positivos resultados que el que resultaría de no invertir en éste, con lo que se tendría un control obsoleto o inexistente, con todos los riesgos que esto conlleva.

**E) LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION****a) CONCEPTO, OBJETO Y NATURALEZA**

La SCGF es una dependencia de la administración pública - centralizada perteneciente al Poder Ejecutivo Federal que conduce sus actividades en forma programada con base en - políticas destinadas al logro de objetivos y prioridades nacionales establecidas por el Presidente de la República.

Dentro de la APF está definida como el órgano responsable que consolida, fortalece y hace integrales las funciones de control, fiscalización y evaluación del aparato gubernamental, y combatir la corrupción de manera preventiva - y/o sancionadora. Además, como una dependencia de apoyo y vigilancia que no se involucra directamente en los procesos operativos. Tiene a su cargo las funciones y despacho de los asuntos que se le encomiendan en el Art. 32 Bis de la LOAPF, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Titular del Ejecutivo.

Esta Secretaría, de acuerdo a la fracción XV del artículo mencionado, recibe y registra las declaraciones patrimoniales que presentan los servidores públicos, verificando y practicando las investigaciones de conformidad con las leyes y reglamentos. Por ejemplo, el Art. 81 de la Ley -

de Responsabilidades dice que, las declaraciones de situación patrimonial deben presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión y dentro de los treinta días naturales siguientes al término del - encargo de los servidores de la APF.

El objeto de esta dependencia se basa en la creación, instrumentación y coordinación del SICEG\*, definido éste como "el conjunto de indicadores que permite el análisis de la congruencia y efectividad en el funcionamiento de los instrumentos, procedimientos y mecanismos de control y evaluación de los sistemas operativos de la APF". (17)

Esta vigilancia consiste en inspeccionar el gasto público federal, de forma que concuerde con el Presupuesto de - - Egresos de la Federación. De igual manera, vigila y comprueba el cumplimiento del funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y fiscalización de la APF, regidos por normas expedidas por esta Secretaría. -- Además, lleva a cabo auditorías, evaluaciones e inspecciones en las dependencias y entidades, a fin de verificar - el cumplimiento de los objetivos de sus programas y el -- uso adecuado de sus recursos. Por último, lleva en coordinación con la SPP y la SHCP la contabilidad general de la nación.

(17) Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal. SCGF. Pág. 18.

O sea que, la importancia de este Sistema reside en que -- no se limita al término de las acciones, sino que está -- presente a lo largo de todo el proceso de planeación, con lo que no se convierte en un órgano adicional de control.

El SICEG funciona en la medida en que todas y cada una de las contralorías internas de las dependencias y entidades de la APF integre, fortalezca y compatibilice el control en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Con base en lo anterior, los objetivos de esta dependencia son:

- 1) Controlar, evaluar, medir, comparar, seguir y perseguir, interpretar, concluir y recomendar en materia de control, fiscalización y evaluación en la APF.
- 2) Modernizar los sistemas de control y evaluación de la APF.
- 3) Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.
- 4) Prevenir y combatir la corrupción.

La naturaleza de la SCGF está determinada en las fracciones II, III, V, VIII y IX del Art. 32 Bis de la LOAPF.

La normatividad establece que esta Secretaría debe realizar sus funciones de vigilancia y comprobación de manera objetiva e imparcial, y cumplir sus objetivos actuando -- dentro de un marco orgánico-funcional de neutralidad. De acuerdo con esto, su naturaleza es de apoyo y vigilancia constructiva y fiscalización a todos los procesos operativos, sin involucrarse en ellos.

En la práctica, llevar a cabo esto último no resulta del todo sencillo ya que pueden entrar en conflicto una serie de implicaciones y consideraciones de tipo político y administrativo difíciles de manejar.

Los funcionarios públicos superiores afirman que son politicamente neutrales y que su preocupación primordial y -- exclusiva es regir asuntos del Estado bajo la dirección -- de los políticos.

Al respecto, Ralph Milliband dice que invariablemente el aparato administrativo de un país lo llevan, en su mayoría, hombres de un mismo partido y que el considerarlos -- como simples ejecutantes de políticas es por demás irrealista. (18)

En realidad, estos servidores públicos desempeñan un pa--

(18) Milliband, Ralph. "El Estado en la Sociedad Capitalista". Capítulo Los Servidores del Estado. Edit. Siglo XXI. Pág. 115.

pel preponderante en la toma de decisiones gubernamentales con lo que se convierten en..."una fuerza considerable en la configuración del poder político en sus sociedades". (19)

Por tal razón, el autor citado explica que la noción de - neutralidad ideológica y el desinterés partidista que estos altos funcionarios pregonan es falsa.

Tratando de demostrar lo anterior, Milliband reflexiona - diciendo que el papel tan fundamental que juegan estos -- hombres en la aplicación y en la determinación de la polí tica no puede por ningún motivo ser neutral debido a las inclinaciones ideológicas bien definidas con las que, sin duda, orientan y rigen los consejos y llevan a cabo sus - tareas administrativas.

Continúa explicando que la burocracia estatal no es un -- elemento impersonal, a-ideológico y apolítico de la socie dad, que esté por encima de los conflictos entre clases, los intereses y los grupos.

En su opinión, dicha burocracia precisamente por sus pre- disposiciones ideológicas y por sus propios intereses, se convierte en un elemento comprometido en el mantenimiento y la defensa de la estructura del poder y en el servicio al gobierno del momento.

## b) INSTRUMENTOS Y MECANISMOS

Los instrumentos y mecanismos de control y evaluación se establecieron con el propósito de que en forma preventiva y efectiva se apliquen los recursos de la APF y para corregir las desviaciones que lleguen a darse en los programas de cada organismo y las responsabilidades de cada servidor público. Los diferentes ámbitos en los que éstos actúan son: Ejecución de obras, evaluación de las adquisiciones, ejercicio del gasto público, etc...

El Art. 32 Bis de la LOAPF, determina los principales instrumentos de la SCGF, entre los que destacan:

- 1) Las normas que regulan el funcionamiento de estos instrumentos y procedimientos de control, establecidas por la propia Secretaría y a través de las cuales dirige sus acciones.
- 2) El Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Con él se tiene una visión global del funcionamiento de la APF y, como ya se mencionó, éste opera en la medida en que todas y cada una de las contralorías internas de las diferentes instituciones cumpla con su obligación de enviar la información pertinente al caso, a fin de que esta Secretaría pueda detectar oportunamente las fallas, deficiencias y desviaciones o, en su caso, la correcta marcha de las operaciones y

actividades. Por lo tanto, este Sistema debe ser visto como el autocontrol del Poder Ejecutivo para regular sus acciones.

- 3) La opinión previa acerca de la normatividad expedida por las dependencias globalizadoras. En este punto - a menudo puede haber fricciones, porque, en ocasiones, los puntos de vista de una Secretaría de este tipo, - prevalecen sobre los de otra, cuestión que será tratada más a fondo en el segundo capítulo.
- 4) En materia de recursos, la Auditoría Interna llevada a cabo tanto directamente como a través de contralorías internas de las dependencias y entidades, apegándose éstas a las bases generales establecidas por la SCGF para la elaboración de los Programas de Control y Auditoría y el Sistema de Información Periódica. Este instrumento ha jugado un papel fundamental en los últimos años, cuando se han puesto en marcha programas de austeridad, ya que con ella se detectan las -- irregularidades, o bien, la correcta aplicación de -- los recursos. Esta práctica es recomendable en cualquier organización que desee que sus operaciones y -- actividades se realicen adecuadamente.
- 5) La Auditoría Externa efectuada por auditores independientes, quienes dictaminan los estados financieros - de los entes paraestatales, para verificar, desde un

punto de vista externo, que el manejo de recursos de la entidad es administrado correctamente.

- 6) La fracción XI de la LOAPF establece que otro instrumento más es el de los Comisarios y Delegados nombrados por la SCGF. El primero es el elemento de control preventivo con que cuenta esta dependencia en el seno de los órganos de gobierno de las empresas públicas. Por su parte, los Delegados actúan en las dependencias. Cabe resaltar que, salvo algunas excepciones, ni en la empresa pública ni en la privada, se cumple completamente con este punto.

En relación a sus mecanismos el más importante es el Subsistema de Responsabilidades del Servidor Público, normado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sus elementos más relevantes son: el Sistema de Quejas y Denuncias, el cual ha representado un avance en la atención directa a los ciudadanos por parte del Gobierno Federal, para que éstos cuenten con una instancia a la cual pueden acudir a presentar sus inconformidades para que puedan ser resueltas con oportunidad, combatiéndose de esta manera, la impunidad de los servidores públicos. Además, la obligación anual de los servidores de la APF, a partir de cierto nivel,

de declarar al inicio, durante y al final de su cargo, los cambios y modificaciones de su patrimonio, con lo que se combate, en gran escala, las riquezas injustificables y de dudosa proveniencia.

Por último, el funcionamiento de cada uno de estos -- instrumentos y mecanismos de control es normado, regulado y supervisado por diferentes áreas de la SCGF.

## CAPITULO II. EL CONTROL INTERNO EN LA EMPRESA PUBLICA

### A) AUTONOMÍA DE GESTIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

El estudio de las empresas del Estado es tan interesante -- como complejo, máxime si éste toca el tema del control deseable sobre sus finanzas y actividades y el de autonomía de -- gestión, cuestiones, ambas, que han dado lugar a polémicas e innumerables debates que ponen de relieve la preocupación -- constante que al respecto manifiestan tanto los funcionarios del sector central como los directivos de las empresas públi-- cas.

A menudo, estas controversias no toman en cuenta los diver-- sos orígenes y tipos de dichas empresas, creadas o incorpo-- radas al Gobierno en diferentes tiempos y circunstancias, -- como pueden ser: quiebras, problemas en el manejo de asuntos laborales, incumplimiento en el pago de impuestos, estrate-- gia económica, inversiones de la banca nacional, falta de -- participación del sector privado, soberanía nacional, coope-- rativas quebradas, prácticas monopólicas, etc., por lo que -- evidentemente las generalizaciones no siempre resultan posi-- tivas o convenientes.

Inicialmente es debido a esta heterogeneidad que puede coar-- tarse, en cierta medida, la libertad de acción de las empre--

sas públicas si se formulan leyes que luego son aplicadas a una serie de entidades que las sujeta a un régimen común sin tomar en cuenta sus diferencias inherentes, problemas organizativos particulares y objetivos específicos, lo que da cierta congruencia en el Sector Público, pero que aprisiona si la ley no es lo suficientemente elástica como para permitir todas las variaciones deseables.

Por otra parte, la reglamentación que de hecho se ha ido acumulando y la obligación de informar detalladamente al sector central, en ocasiones llega a entorpecer el buen desempeño de sus actividades. En un estudio realizado por Alfredo Acle (1) se observa el marco jurídico a que están sujetas las empresas públicas, el cual está conformado por 36 leyes, 20 reglamentos, 4 decretos, 45 acuerdos y 29 normas. Lo anterior explica por sí solo el aspecto cuantitativo, legalmente hablando, a que están sometidos los entes parastatales.

Puede observarse, entonces, que la dirección y control de estas entidades presenta variadas y numerosas situaciones a causa de su origen diferente y al proceso gubernamental del que forman parte, razón por la cual las leyes para empresas públicas deben ser formuladas con mucho cuidado.

(1) Acle, Alfredo y Vega, Juan. "La Empresa Pública: desde fuera, desde dentro". Edit. Liausa. Primera edición. México 1986; Págs. 135 -

Es importante señalar que el establecimiento de mecanismos - de control legales, administrativos y técnicos, fueron consecuencia del crecimiento imprevisto del sector paraestatal, - necesitando el Estado implantarlos para coordinar los criterios y las actividades de estas entidades para que funcionaran más racional y eficazmente, evitándose las acciones aisladas y dispersas.

Dentro de dichos mecanismos destaca la Ley Orgánica de la -- Administración Pública Federal (LOAPF) la cual, innegablemente, representa un gran esfuerzo del Gobierno a fin de organizar al sector paraestatal.

En el Art. 9 de esta Ley se señala lo siguiente: las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Este artículo presenta ya una planeación a gran escala para imprimir solidez, permanencia y equidad al crecimiento de -- la economía, a fin de alcanzar el desarrollo integral de México en lo político, económico, social y cultural.

De esta manera, el sector central de la APF determina la organización, las funciones, los poderes, propósitos y recursos para llevar a cabo las actividades de las empresas públi

cas, sin que éstas puedan por sí mismas modificar tales com  
tidos, ni vender, terminar o liquidar la unidad confiada.

En nuestro país, donde estas empresas ocupan un lugar cen--  
tral en la economía, la cuestión es, más bien, otorgarles --  
una libertad adecuada más que llevarlas a supervisiones es--  
trictas, garantizándoles la independencia de su administra--  
ción y, al mismo tiempo, hacer viables controles efectivos --  
sobre dicha administración. En realidad, los objetivos de --  
la ley deben contemplar un balance justo y operativo entre --  
autonomía y control.

En la actualidad, se han establecido en el Ejecutivo varias  
instancias de control y vigilancia para las empresas públi--  
cas, que son:

- 1) Global
- 2) Sectorial
- 3) Empresa

La primera instancia es llevada a cabo por las Dependencias  
de Orientación y Apoyo Global, que son: SPP, SHCP, y SCGF.  
Estas buscan que todos los sectores paraestatales cumplan --  
con los objetivos propuestos y mantienen el control de los --  
recursos presupuestados para cada uno de ellos, en especial  
los que gravitan verdaderamente en el gasto público.

A las cabezas de sector compete que las empresas cumplan con

sus objetivos y con el manejo eficiente de sus recursos, - siempre dentro de las bases presupuestales definidas. De acuerdo con la LOAPE, las coordinadoras de sector tienen ciertos poderes de control sobre la empresa pública, ya que sólo a través de ellas, éstas pueden ajustarse a la línea de requerimientos de la política gubernamental en curso.

En la tercera instancia, cada tipo de empresa está adscrita a un sector específicamente relacionado con su campo de operaciones. Cada una de ellas cuenta con un órgano de gobierno (consejo de administración, junta de gobierno) a quien corresponde asegurarse que se realicen las acciones para lograr los objetivos por los que existe dicha entidad, atendiendo siempre los niveles macroeconómico y sectorial para normar y orientar sus programas de gastos e inversiones. Para la gran mayoría de los directivos de las empresas y algunos teóricos de la Administración Pública, la autonomía orgánica es uno de los elementos esenciales de los entes paraestatales, por lo que consideran que la política de organización y dirección de estos órganos debería ser ejercida por autoridades distintas del poder central, lo que de hecho no sucede, razón por la cual la empresa considera que algunos de estos controles son una forma de intromisión en sus funciones.

En síntesis, cada nivel debe disponer de los controles y de la información que conforme a su área de responsabilidad le competen, a fin de controlar lo importante y pertinente.

En la práctica, el deslinde de responsabilidades asignadas - en diversas leyes a cada uno de los niveles no ha sido tan claro, ya que en ocasiones hay traslape de actividades. Además, es frecuente que en nuestro país, la responsabilidad de tomar decisiones siempre sea llevada hasta el nivel más alto, lo que da como resultado que los niveles jerárquicos que debieran centrarse en la formulación de políticas y en el control, se vean atestados de problemas de menor importancia, - Por ejemplo: al momento de instrumentar los presupuestos y - las actividades del área financiera (principal punto de control de la empresa pública en México) en múltiples circunstancias surgen controversias, actuando las dependencias globalizadoras como última instancia aprobatoria y controlando realmente las situaciones a través del mecanismo de aprobación de presupuestos.

Dichos problemas surgieron en el sector paraestatal a raíz - de la adopción en México del Presupuesto por Programa (1975), ya que, en primer término, es la SPP, en su carácter de globalizadora, quien fija la estructura programática del presupuesto (2), lo que representa para la empresa que sus programas los fije una instancia que no toma en cuenta su participación en la realización de éstos, y que no conoce a fondo - su esencia, necesidades individuales y problemática particular.

(2) Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público - Federal. Artículo 14.

Las estimaciones detalladas planificadas de acuerdo al objetivo que realizan los entes paraestatales, son esenciales -- para el buen manejo de los recursos públicos, ya que al asignarse los gastos respecto de las actividades, éstos se van ajustando a las cuestiones realmente primordiales de la nación.

El conflicto estriba, según los directivos de las empresas, en que éstas deben diseñar sus propios procedimientos tanto para las estimaciones iniciales como para variar la asignación de fondos cuando sea necesario para que la entidad pueda seguir operando. Para los empresarios públicos resulta más práctico que las aprobaciones externas sólo revisen que los gastos totales propuestos estén acordes a los requerimientos de la política financiera nacional en curso, o sea, que la empresa demuestre las necesidades para su operación y que lo que va a generar será de utilidad para el país y beneficiará a la sociedad en general. De acuerdo a esto y según las posibilidades reales, las demás instancias asignen los fondos.

Algunos autores (3) afirman que la problemática descrita, aunada a que las erogaciones de las empresas públicas forman parte del Gasto Público Federal y los adeudos están incorporados a la Deuda Pública Federal, que junto con los ingresos, obras y adquisiciones del sector paraestatal forman parte de

(3) Acle, Alfredo... Op. cit. Pág. 55

las finanzas del sector central, resta flexibilidad y eficiencia al limitar la operación y desarrollo de las mismas, ya que a raíz de estos criterios integratorios se dieron una serie de implicaciones que afectan su funcionamiento y resultados.

Alfredo Acle opina que al convertir en públicos los gastos de todas las empresas del Estado, éstas sufren innecesariamente los problemas financieros por los que el Gobierno Federal pudiera estar atravesando. Por ejemplo: si se precisa reducir el gasto público, estas empresas tendrían que bajar en un cierto porcentaje su nivel de gasto corriente o de inversión, por lo que sus primeros cálculos resultarían obsoletos y esto haría inalcanzables los objetivos planteados inicialmente.

Dicho autor es muy explícito al exponer, (4) que si una empresa pública enfrenta un problema de falta de liquidez a consecuencia del atraso en los pagos de sus clientes, necesitará de un crédito para capital de trabajo. Señala que entre el banco y el director existen tres instancias a las que se debe solicitar por escrito la autorización respectiva:

- 1) La cabeza de sector, la cual analiza la congruencia sectorial y la justificación de la petición.

(4) Idem. Pág. 70

- 2) La SPP, que estudia el impacto en el gasto público.
- 3) La SHCP, que evalúa el efecto en el endeudamiento neto -- del Sector Público.

La última instancia comunica directa o indirectamente a la empresa su punto de vista que, de resultar positivo, facultará al director de ésta para acudir al banco.

El mismo autor continúa explicando que a veces es probable que a una empresa pública con suficiente capacidad para la amortización y servicio de créditos a largo plazo y con disponibilidad de recursos en algún banco, no se le autorice -- contratar ningún financiamiento adicional al presupuestado -- por considerar que ello conlleva a una afectación en el nivel de endeudamiento total del Sector Público, ya que por -- los criterios de contabilización gubernamental se genera un incremento en la deuda pública. Esto mismo sucede con la -- posibilidad de adquirir fondos tanto para cambiar el equipo que se va destruyendo y el obsoleto, como para la realiza--- ción de mejoras y ampliaciones.

Todo lo anterior constituye una limitante administrativa que afecta no sólo a los entes paraestatales, sino al propio desarrollo nacional.

De igual manera, otra limitante lo es el que tanto la empresa como su cabeza de sector no están facultadas para reasig-

nar o transferir recursos de un programa a otro; para ello - se requiere de una autorización expresa de la SPP, lo que ha sido materia de grandes discusiones entre las cabezas de sector y las globalizadoras.

Teóricamente, las coordinadoras sectoriales deben compatibilizar los requerimientos del sector, seleccionando las prioridades; después las globalizadoras deben buscar la congruencia macroeconómica de todos los sectores atendiendo a las -- prioridades nacionales y a la capacidad de financiamiento -- del país, ya sea con recursos propios o crediticios. Sin - embargo, las coordinadoras de sector alegan no estar de - - acuerdo en que las globalizadoras sean las que asignen conforme a sus criterios las prioridades dentro de sus sectores.

Todas estas indefiniciones repercuten en las empresas públicas de manera negativa, ya que se encuentran con sus inversiones clasificadas de acuerdo a criterios que no son los - suyos y frente a una gran inflexibilidad para poder actuar - rápida y oportunamente, lo que en ocasiones es fundamental - para su supervivencia en el mercado. Por esta razón, se dice que sería conveniente que estas empresas manejaran sus - finanzas, formulando su propio plan de gastos e ingresos, lo cual representa uno de sus principios fundamentales. Esta - independencia sólo se enfoca a los actos administrativos, pu - ra disponer de recursos y poder cumplir así, con los propósi - tos para los cuales existen, pero no elimina los controles - que el Estado ejerce sobre ellas, ya que deben coordinar sus

políticas a las grandes políticas del sector administrativo del cual forman parte.

En el nivel operativo, cuando los recursos asignados están siendo desembolsados, se le imponen revisiones complicadas y meticulosas a los egresos gubernamentales ordinarios. Que haya un control de gastos es muy importante, pero un método más conveniente y de menor desgaste para los entes paraestatales sería el especificar los renglones de los gastos que requieran aprobación gubernamental pudiendo ser los que rebasen cierta cifra, asegurándose así la rectitud en los gastos mayores; el pequeño malversador o desfalcador sería descubierto por el auditor posteriormente.

Resulta importante mencionar, además, que la planeación y la asignación de recursos a través de un presupuesto se limita a un año, por lo que anualmente la empresa pública tiene que negociar sus presupuestos ante su cabeza de sector y globalizadoras, y ante el Congreso de la Unión las que estén incorporadas legislativamente al Presupuesto, lo que puede interrumpir o retardar sus proyectos, rompiéndose la continuidad de cualquier estrategia; obviamente esto trae aparejados costos más elevados que los previstos.

También ello es una limitante para las entidades y conlleva retrasos y desgastes al negociar cada año el presupuesto, ya que por la complejidad de sus operaciones, la mayor parte de sus proyectos abarcan más de un año y el logro de algunos --

objetivos requiere eslabonar acciones que sólo pueden darse en varios años.

Con base en lo anterior se observa, entonces, que al estar - incorporadas las finanzas del sector paraestatal a las del - sector central, dicho mecanismo influye en que el órgano de gobierno y los directivos de las empresas públicas pierdan - parte de sus atribuciones y su capacidad de respuesta y al- - cances de su gestión, por lo tanto, no pueda ser la misma. - Por eso hay necesidad de precisar el papel de ambos, ya que teóricamente los mecanismos de control solamente deben estar centrados en asegurar el cumplimiento de misiones y objeti- - vos sin interferir en el ámbito de acción y decisión propios de la empresa.

El órgano de gobierno es la forma práctica para ejercer la - autonomía administrativa; se le deben otorgar atribuciones - reales al depender de él, decisiones importantes en materia administrativa y financiera que en la práctica no toman. En él descansa el éxito o fracaso de estas entidades y con ello uno de los aspectos de política económica cruciales para la nación.

Para Robson, las principales cuestiones que dependen de la - decisión de un órgano de gobierno deben ser: (5)

(5) Citado por Benjamín Retchkiean en "Aspectos Estructurales de la - - Economía Pública". UNAM, México 1972. Pág. 331.

- 1) Nombramiento del director general y principales funcionarios administrativos. De hecho, el director de la empresa es designado por el Titular del Ejecutivo Federal, lo que condiciona manifiestamente el funcionamiento de dicho órgano, al establecerse ciertos valores entendidos al prevalecer la opinión de los funcionarios de mayor nivel sobre los de menor rango.
- 2) Programas de producción actual y futura
- 3) Planes para desarrollo o reorganización
- 4) Proyectos importantes para nuevo equipamiento
- 5) Relaciones con secretarios de estado en cuestiones de política
- 6) Consideración de críticas graves por parte del Congreso - de la Unión, consumidores y público en general. Medidas a tomar.
- 7) Resultados de negociaciones con sindicatos obreros
- 8) Políticas generales concernientes a finanzas, gastos de capital, precios, superávit y déficit.
- 9) Políticas de personal de la empresa (sueldos, incentivos, moral).

- 10) Promoción de legislación. Actitud a asumir respecto a -- leyes que se promulguen.
- 11) Métodos para cumplir con directrices ministeriales.
- 12) Conflictos de intereses y políticos con otras empresas - públicas o privadas.
- 13) Manejo de los fondos de reserva.
- 14) Acciones a tomar para reducir el déficit de operación.
- 15) Adopción de inventos importantes, procesos o mejoras.
- 16) Políticas sobre investigación y desarrollo, entrenamien- to y educación.

Este órgano debe ejercer supervisión y control permanente -- sobre la empresa en asuntos administrativos, financieros y - técnicos. Puede examinar, analizar y controlar los modos de operación, a fin de comprobar que el trabajo sea racional y de acuerdo a los propósitos acordados, sobre una base de políticas económicas, comerciales e industriales sólidas.

Resulta muy clara la gran responsabilidad que pesa sobre el órgano de gobierno, por lo que la rotación del personal no - es aconsejable que se realice constantemente, ya que esto -- puede reducir sus alcances como instancia administrativa al

incorporarse nuevos elementos y con ellos otros estilos y -- criterios.

Es muy importante señalar, entonces, que la existencia de -- dicha figura administrativa es fundamental en la empresa pública, ya que se requiere de un amortiguador entre la autoridad gubernamental y la administración operacional, que permite que aquélla cumpla con la política general que le es im- puesta por el Gobierno, que en ocasiones no puede llevar a -- cabo, en parte debido a que los objetivos macroeconómicos, a nivel empresa, representan propósitos muy generales. Por -- ejemplo: el Gobierno ordena aumentar el nivel de empleo, sug tituir importaciones, mejorar la productividad, reducir la -- dependencia tecnológica, etc..., y la empresa debe traducir estos requerimientos en acciones específicas, para lo cual -- cuenta con este órgano.

Muchas veces las empresas no están en posibilidades o no -- tienen capacidad para cumplir con los mencionados requeri- mientos porque el señalamiento de éstos viene de arriba aba- jo y no conlleva un análisis profundo del estado en que se -- encuentra cada entidad paraestatal en particular para contri buir al logro de dichos objetivos.

Por eso es necesario el órgano de gobierno, ya que según el Profesor Dimock, existe un área importante de subpolítica y toma de decisiones que está a la mitad entre la acción glo-- bal del Gobierno y el punto en el cual el administrador co--

mienza su labor, área que debe ocupar este órgano, cuyas - - obligaciones son: (6)

- 1) Formulación de subpolítica o realización de la política de nivel medio de la empresa.
- 2) Verificación o control del programa de presupuesto interno.
- 3) Estudio de los problemas organizativos y de administración.
- 4) Nombramientos ejecutivos estratégicos.
- 5) Control de métodos de financiamiento y de informes.
- 6) Manejo de las relaciones públicas.

En la consideración de este autor, el órgano de gobierno sirve para asegurar que los asuntos de subpolítica (aquellas -- decisiones relacionadas con la organización y los procedi--- mientos internos necesarios para darle efecto a los objeti--- vos generales del Gobierno) sean adoptados y realizados con rapidez y eficiencia, de lo que depende, en gran medida, el éxito de los programas. El órgano de gobierno debe tener -- plena autoridad sobre la empresa, excepto en aquellos asun--

(6) Citado por Retchkiman. Op. cit. Pág. 335.

tos específicamente reservados para la aprobación ministerial; si se le limita a funciones de asesoría y coordinación es muy poco útil.

En relación a lo anterior, Retchkiman comenta que en los EUA, la Comisión Gubernamental Hoover propuso la eliminación de este tipo de órganos, como una fórmula de simplificación y racionalización administrativa de los organismos paraestatales o, en su defecto, su conservación como un cuerpo asesor, sin responsabilidad ejecutiva, dedicado sólo a la formulación de informes para la realización de evaluaciones de la efectividad de la organización con respecto al volumen de los negocios, a su proyección en el tiempo, al costo y a su capacidad de ampliación, que coopere con ello a la buena marcha de la empresa de Estado. (7)

Menciona este autor la contraparte de estas ideas citando al Profr. Dimock, el que asegura que dicha Comisión refleja un desconocimiento total sobre lo que los órganos de gobierno pueden realizar, cuestiones ya señaladas.

En la actualidad, en nuestro país, el órgano de gobierno mantiene informadas a las secretarías involucradas a través de los representantes miembros del mismo, los cuales son nombrados por sus respectivos titulares. En muchas ocasiones, el secretario de estado de la coordinadora sectorial es el pre-

(7) *Idem.* pág. 334.

sidente del órgano y la postura de éste resulta definitiva, pues si sus actitudes intervencionistas van más allá de los señalamientos de una política general y se introduce en el campo de la administración de la empresa, se presentan una serie de conflictos, en la cual la responsabilidad no coincide con el poder real de tomar decisiones.

Cuando el secretario del ramo es el presidente del órgano de gobierno, participa en acciones y decisiones que posteriormente revisa en su capacidad de supervisor. Asimismo, trata -- con compañeros, miembros de éste, cuyo nombramiento o despido por incompetencia u otras razones, caen bajo su autoridad. Elige o releva de sus funciones a personal administrativo de alto nivel; además, puede aprobar o vetar decisiones que en él se tomen.

Por lo anterior, el coordinador sectorial al ocuparse de todos los asuntos y pequeñas aprobaciones de la empresa, se -- vuelve incapaz de intervenir en importantes asuntos de política de los cuales él es el responsable, como: programas de desarrollo, necesidades de capital, políticas generales sobre finanzas y personal, etc...

Por otra parte, cuando una empresa pública tiene grandes responsabilidades y sus decisiones tienen implicaciones políticas importantes, el control ministerial es estricto y metódico, ya que el coordinador sectorial está sujeto a presiones y cuestionamientos detallados por parte del Congreso en

cuanto a las operaciones diarias de la empresa. O sea que, - el grado de control ministerial ejercido realmente sobre una empresa en particular, está condicionado parcialmente por el grado de responsabilidad de cada empresa, de sus relaciones financieras con el Gobierno y de la importancia política de sus operaciones.

En este contexto, los administradores de las empresas, no - son capaces de brindar lo mejor de sí mismos mientras que -- toda la autoridad esté retenida por el coordinador sectorial, por lo que empleos, despidos, planificación de la producción, contabilidad, compras, distribución y ventas son manejadas a través de la complicada maquinaria gubernamental.

La empresa pública debe estar en posibilidades de tomar de--cisiones para el trabajo diario y tener cierto grado de inde-pendencia con respecto a la interferencia ministerial, ya - que si el órgano de gobierno está atado, le impide a sus - - miembros más capaces desarrollar sus actividades. Los meca-nismos de control deben asegurar que los objetivos se cum--plan, permitiendo que el directivo maniobre disponiendo de - todos los recursos a su alcance, poniendo toda su capacidad administrativa, ya que a menudo éste se enfrenta al dilema - de cumplir con una serie de trámites o simplemente operar.

La labor del empresario público no es sencilla; ya que éste tiene que tomar en cuenta los planes generales del Estado, - el eslabonamiento de la industria que maneja con otras de --

servicio, eficiencia, producción, calidad, importancia, precio de los bienes producidos y servicios otorgados, considerando siempre el interés general de la comunidad y el de los obreros y empleados de la empresa. Rara vez se reconoce la influencia de los controles en el cumplimiento de dichas metas operativas.

Por lo tanto, se debe hacer una distinción entre asuntos de administración cotidiana para los que la empresa debe gozar de libertad y asuntos de política general que son responsabilidad última del Secretario encargado.

Retchkiman, citando a Robson, señala que la primera característica esencial de una empresa pública es su libertad en materia de administración, lo que constituye una cuestión diferente de la política que ésta debe proyectar como integrante de la APF. Continúa diciendo que la empresa pública debe tener libertad en lo referente a su diaria operación, a fin de promover la iniciativa y la actitud empresarial en cuestiones de producción, venta, administración de personal, presupuestos, contabilidad, desarrollo de la unidad fabril, etc..., sin que, por supuesto, esta independencia signifique que la empresa pública constituya una entidad autónoma.

Afirma que es posible la combinación de las políticas de control y de libertad administrativa, lo que puede conseguirse reservando algunas decisiones de importancia mayor a los encargados de responder ante los Poderes Legislativo y Ejecuti

vo, dejando los aspectos administrativos a la discreción de la empresa pública; aun así, el gobierno central se reserva ciertos poderes que, en un momento dado, le permiten intervenir en beneficio del interés público de la nación. (8)

Así, la administración detallada, que es labor de la gerencia, queda fuera de su campo de acción y los secretarios se limitan a tratar asuntos del más alto nivel de política y a verificar los resultados. Asimismo, el órgano de gobierno debe delegar todas las decisiones para el funcionamiento cotidiano de la empresa al director general, ya que si la empresa ha de prosperar, es éste quien debe dirigirla dentro de las políticas establecidas por el Gobierno.

De acuerdo con Alfredo Acle, además de los controles que existen sobre el área financiera, existen otros que actúan en otras áreas como: (9)

- 1) Comercial o Administrativa
- 2) Personal
- 3) Información diversa

Respecto al control de la primera área, se abarcan transacciones de compraventa de bienes muebles e inmuebles, contratación de obras y servicios, etc... Este control tiene ven--

(8) Retchkiaan. Op. cit. Pág. 303

(9) Acle, Alfredo. Op. cit. Pág. 57

tajas ya que establece procedimientos uniformes de adquisición, que al ser conocidos por todos, evita malos manejos y se obtienen mejores precios. Evidentemente esto involucra - cargas administrativas adicionales para su cumplimiento, sin embargo su impacto en la operación de la empresa pública es menor que el de los controles financieros.

El control al personal de este tipo de empresas está establecido de manera específica en la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual les señala las - - obligaciones y sanciones a que están sujetos. Esta Ley obliga al Registro Patrimonial.

Por otra parte, las remuneraciones del personal de confianza de alto nivel se establece desde el sector central, a través del Tabulador de Ingresos de los Funcionarios Públicos Federales, a fin de que los ingresos de éstos, estén en función de su nivel de responsabilidad, pero Acle señala que esto no es práctico dado que cada una de las empresas públicas desarrolla sus actividades en distintos mercados y regiones geográficas, lo que debería determinar las remuneraciones del personal de cualquier empresa.

También Retchkiman afirma que se debe mantener la independencia general en cuanto al contrato de trabajo y la remuneración al personal, restringiéndose el control gubernamental a señalar límites amplios dentro de los cuales la empresa debe operar, lo cual considera uno de sus principios fundamenta--

les. (10)

Alfredo Acle insta en su libro a que el sector central reasigne a los órganos de gobierno de cada empresa, la aprobación de la política de sueldos. Según el autor, ésta debe surgir del análisis del mercado laboral: rama industrial, región geográfica donde se ubica; cuidando la equidad interna y reconociendo el esfuerzo. El sueldo del director general deberá ser, entonces, materia de conocimiento y aprobación por parte de dicha junta. (11)

Este autor considera que al asignar un mayor grado de autonomía y responsabilidad a dichos órganos en el manejo y administración de sus respectivas empresas, se da el mejor sistema de control que es el autocontrol.

No es posible lograr una distribución racional de la responsabilidad dentro de la organización si existe una intervención política permanente en asuntos de nombramientos, ascensos, contratos, concesiones, etc... Aunque tales presiones no sean corruptas, socavan la moral de la empresa al imprimir desconfianzas con las que se tratan los funcionarios superiores o inferiores, jerárquicamente hablando.

La política de sueldos es uno de los instrumentos más impor-

(10) Op. cit. Págs. 310 - 311

(11) Op. cit. Pág. 117.

tantes de que dispone la administración de cualquier empresa para el manejo y desarrollo de su personal y si ella no es autónoma en esta materia se le priva de algo que por naturaleza le corresponde.

La solicitud de información a la empresa es otra forma de -- control por parte del sector central. Cualquier dirección, -- subdirección o jefatura de departamento puede requerir el en vío ocasional o periódico de informes. Las duplicidades ocu rren con mucha frecuencia por lo que hay gasto excesivo de -- recursos humanos y materiales.

A manera de no hostigar constantemente a los administradores, la SEMIP diseñó y propuso un paquete básico de información -- con los datos estadísticos y financieros más relevantes de -- cada entidad, con lo que éstas sólo estarían obligadas a en viar informes periódicamente a una sola instancia (su cabeza de sector) la que deberá compilar y procesar las cifras reco piladas. Dicha información puede así ser consultada por -- cualquier dependencia gubernamental que requiera hacerlo.

De acuerdo con Alfredo Acle existe evidencia empírica que demues tra que el desempeño de las empresas públicas fué adecuado cuando contaron con la fijación de objetivos precisos a su administración con un mínimo de interferencias por parte del Gobierno; y donde los propósitos no estuvieron definidos con claridad y -- hubo continuas intromisiones, los resultados fueron pobres. (12)

(12) Op. cit. Pág. 112

En razón de lo sustentado en este punto, se puede afirmar -- que en México la verdadera autonomía de la empresa pública -- debería estar fuera de discusión, ya que el aparato gubernamental puede y debe ser capaz de intervenir en cualquier -- asunto importante para él. La defensa de la autonomía sólo resalta la necesidad de que los responsables en los reglamentos de delegación de la vigilancia y control de los entes -- paraestatales, restrinjan su intervención a cuestiones realmente importantes.

## B) CONTROL DEL EJECUTIVO Y DEL LEGISLATIVO

### A) CONTROL DEL EJECUTIVO

Actualmente las funciones de control interno sobre la - -  
empresa pública competen a varias instancias o niveles -  
administrativos de decisión, los cuales están encargados  
de revisar o decidir desde las cuestiones más generales -  
hasta las relativas a la operación.

En el nivel más alto encontramos a las dependencias globa  
lizadoras que realizan funciones denominadas de orienta--  
ción y apoyo global, como son: programación, presupuesto,  
información y estadística, financiamiento, control y eva-  
luación. Dichas dependencias son las siguientes:

- SPP, actúa en el área presupuestal y programática.
- SHCP, en lo concerniente al endeudamiento.
- SCGF, revisa el cumplimiento del marco legal que rige  
la actividad de la empresa, sobre todo las adquisicio-  
nes y la obra pública.

La segunda instancia de control interno lo ejercen las --  
dependencias coordinadoras de cada sector (secretarías de  
estado y departamento administrativo) sobre las entidades

que integran su grupo.

Por último, el conjunto de empresas del sector paraestatal, las cuales deben someter a consulta y autorización sus planes y programas y que se encuentran ubicadas en el ámbito operativo.

Esta clasificación fue necesario realizarla a fin de ordenar en una sola ley todas estas actividades. Dicho ordenamiento surgió en 1976 con el nombre de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en la cual se establece la sectorización de la APF.

Esta Ley Orgánica creó a la SPP, la cual figura hoy en día como la responsable de la planeación, programación y normatividad de las acciones del Sector Público. Absorbió funciones relacionadas con la planeación de secretarías de estado que en la actualidad están extintas (a excepción de Hacienda): de la Secretaría de la Presidencia, las actividades referentes a la programación global, sectorial y regional; de la Secretaría de Industria y Comercio, las relativas a la información y estadística; de la Secretaría de Patrimonio Nacional, el control normativo y global de los entes paraestatales; y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las funciones del presupuesto de egresos.

Godolfino Juárez Mejía explica que el cambiar el presu---

puesto a la SPP fue con el fin de ligar la formulación y el ejercicio presupuestal a los programas, a los objetivos y metas primordiales para el país y no al ingreso, -- como era la costumbre. O sea, ... "un presupuesto al servicio de las grandes prioridades nacionales y no un presupuesto en función de los ingresos". (13)

La LOAPF estipula que la SPP tiene el encargo de controlar, vigilar y evaluar el ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos. Asimismo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público señala que la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público, lo realiza dicha dependencia.

En los Acuerdos de Mayo de 1983 sobre empresas públicas -- se dictamina que a la SPP corresponde establecer las metas globales y sectoriales en consulta con los coordinadores de sector; autorizar los montos globales de gasto con base en la propuesta de los coordinadores; autorizar el monto de inversión sectorial y fijar los montos globales de subsidios o transferencias con base en la propuesta recibida de los coordinadores. Es responsable, también, de -- las autorizaciones concernientes al gasto de creación o -- participación, aumento del capital o patrimonio de una -- empresa pública.

(13) Juárez Mejía, Godolfino. "La Sectorización de la Administración Pública Federal". Cuadernos INAP. Serie Praxis 9, 1978. Pág.10

Cuando una de estas empresas necesita un financiamiento - interno o externo, requiere de la aprobación de la SPP, y de la autorización de ese crédito por parte de otra globalizadora, la SHCP, la que lleva a cabo un estudio de la - magnitud de los programas de dichas empresas que para realizarlos requieran de una gran cantidad de recursos financieros. Se busca que estos créditos sean autoliquidables o no empeoren la situación del endeudamiento público. La SHCP supervisa la situación financiera de la empresa, el proyecto al que se aplicará el crédito y registra la deuda concertada, aplicando la Ley General de Deuda Pública. A su vez, la empresa queda obligada a enviar periódicamente información sobre su estado o situación.

La SHCP lleva a cabo un control importante al vigilar a - dichas empresas para que en sus presupuestos asienten las provisiones suficientes a fin de amortizar sus respectivas obligaciones de pasivos.

La Secretaría de Hacienda debe proyectar, calcular y tomar las medidas necesarias para allegarse de ingresos: - establecer y verificar los precios y tarifas de los bienes y servicios, con la participación de las coordinadoras de sector, escuchando a la SPP y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI); revisar el adecuado uso del crédito público, y emitir normas y lineamientos generales en consulta con los coordinadores de sector, para elaborar los programas financieros, sectoriales e --

institucionales del Gobierno Federal.

La tercera globalizadora, la SCGF, nació a raíz de la carencia de un órgano que hiciera integral y fortaleciera - el control y la evaluación de la APF, ya que aún con todo y los avances que se habían dado en la planeación, programación y presupuestación del gasto público nacional, no - siempre se llegaban a las metas planteadas en los programas.

Las funciones de la SCGF contemplan controles internos -- del Ejecutivo, tales como: el presupuestal, programático, administrativo, de eficiencia, legalidad, evaluación, etc. por lo que se trata de una dependencia globalizadora de - control que tiene, además, un carácter preventivo.

Por lo tanto, la Secretaría de la Contraloría es el instrumento del Poder Ejecutivo que surgió para ejercer el - control interno de sus propias actividades, cuestión de - suma importancia ya que todas y cada una de las organizaciones necesitan de dicho control de su gestión y de la - autoevaluación de su trabajo.

Para lograr lo anterior, la SCGF planea, organiza, instrum<sub>en</sub>ta y coordina el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental en el conjunto de la Administración Pública, para mejorar las decisiones de política económica y social, instar a una mayor eficiencia en la administración y pre-

venir que se realice un mal empleo de los recursos de la nación.

El Art. 32 Bis de la LOAPF y el Art. 18 de la Ley de Planeación regulan su funcionamiento. La contemplan como -- una dependencia de apoyo y vigilancia constructiva que no se involucra directamente en la operación, sino que participa en todos los procesos administrativos del Gobierno Federal, opinando previamente y comprobando el cumplimiento de las normas y lineamientos expedidos tanto por las -- globalizadoras como por las coordinadoras de sector. -- Ejerce el control y seguimiento de los objetivos, vigila y evalúa los ingresos, obligaciones de la APF y que el -- ejercicio del gasto público sea congruente con los presupuestos de egresos. Esto lo hace con el fin de optimizar recursos, además de prevenir y sancionar la corrupción en la Administración Pública, que de presentarse, esta dependencia está capacitada para proporcionar elementos suficientes para la aplicación de medidas correctivas, sancionando o, en su caso, denunciando las irregularidades ante el Ministerio Público.

Como ya se mencionó, la EPP es la institución responsable de planear, programar y normar las acciones del Sector -- Público; la SCGF, a su vez, vigila que dichas actividades se apeguen a las normas dictadas por la primera y, de esta manera, se refuerce el sistema nacional de planeación con la intervención del control. Ello permite el mejoramiento

en la ejecución de los programas, al estar ambas funciones vinculadas por medio del seguimiento de las acciones y la evaluación de los resultados, todo lo cual permite un orden racional de la actividad del Sector Público.

Pichardo Pagaza expone en su obra que el carácter globalizador de la SCGF está basado en los siguientes elementos:

(14)

- Elabora las normas para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, fiscalización y evaluación en todo el ámbito de la APF.
- Establece bases generales para realizar auditorías en las dependencias y entidades del Ejecutivo.
- Establece lineamientos para la aplicación de la LFRSP.

Una de las razones que más influyó en el surgimiento de esta Secretaría fue porque la imagen del servidor público, su honradez y eficiencia, era dudosa ante la sociedad, -- por lo que se consideró era urgente recuperar la confianza perdida, así como demostrar con claridad que los recursos económicos públicos serían aplicados por éstos sin -- desviaciones y austeramente.

Con base en lo anterior, se modificó el Título IV Constitucional a fin de establecer una relación más estricta entre el servidor público y el Estado que es su empleador. Precisamente fué esta ocasión en que se cambió el concepto de funcionario público por el de servidor público, en el que ya se incluyó al personal que labora en el sector paraestatal.

La reordenación del mencionado Título Constitucional (artículos 108 al 114) permite establecer lo siguiente: (15)

- Los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (108).
- La naturaleza de tales responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (109).
- El juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes -- (110).
- La sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para no confundir su aplicación -- con represalias políticas (111 y 112).

(15) *Idea*. Pág. 126.

- La naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (113).
- Los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (114).

Como consecuencia de esta modificación a la Constitución se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos\*, publicada en el DOF en diciembre de 1983, la cual tiene por objeto reglamentar dicho Título y que otorga a la SCGF el papel sancionador de la función de control que lleva a cabo.

Al afectarse intereses públicos se da origen a la responsabilidad política, para lo cual pueden imponerse destitución o inhabilitación.

El juicio político al cual están sujetos los servidores públicos mencionados en el Art. 110 Constitucional (senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios de despacho; el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, directores generales de entidades paraestatales, gobernadores, diputados, jueces y magistrados locales) tiene lugar por las cuestiones descritas en el Art. 7 de la LFRSP, que son:

\* LFRSP

- El ataque a las instituciones democráticas
- El ataque a la forma de gobierno
- Las violaciones a las garantías individuales
- El ataque a la libertad de voto
- La usurpación de atribuciones
- Las infracciones a la Constitución y a las leyes federales.
- Las omisiones y violaciones a planes, programas y presupuestos de la Administración Pública y a leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos.

Esta Ley define jurídicamente la moral de los servidores públicos al obligarlos a mostrar claramente la procedencia de sus ingresos y prestaciones y prohibir los negocios cuya actividad esté fundada en relaciones económicas con el Gobierno y el uso de los fondos públicos para campañas políticas de dichos servidores, así como el mal uso de bienes y servicios a su encargo. (16)

(16) *Idea*. Pág. 128

Precisamente, la SCGF como la autoridad competente para -  
 vigilar que los servidores públicos cumplan con su cometido, conoce e investiga los actos y omisiones de éstos a -  
 fin de identificar las responsabilidades administrativas en que incurren y aplicar las sanciones respectivas de --  
 acuerdo a la Constitución y, cuando proceda, hacer las -  
 denuncias ante el Ministerio Público. Dichas sanciones -  
 pueden ser: (17)

- Destitución de cualquier servidor público no designado por el Jefe del Ejecutivo.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar funciones, em--  
 pleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- Amonestación y/o apercibimiento privado o público.

Respecto al control de la gestión pública como responsabilidad de esta dependencia, se le faculta para realizar --  
 las siguientes funciones:

- Planear, organizar y coordinar el SICFG; o sea, el sis-  
 tema de control, fiscalización y evaluación del desempe

(17) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Art. -

- ño operativo, productivo, financiero y económico-social de las dependencias y de las entidades paraestatales.
- Proponer y designar a los auditores externos de las entidades y dependencias, normando y controlando su actividad.
  - Designar a los comisarios en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales; a su vez, a los delegados que realizan la evaluación de la acción de cada secretaría de estado.
  - Llevar a cabo auditorías y evaluaciones para promover la eficiencia en las operaciones y verificar el cumplimiento de los programas. O sea, determinar a través de la evaluación de la acción de gobierno, la relación entre los recursos asignados y los objetivos alcanzados por los programas presupuestales.
  - Opinar en materia de normas de contabilidad y de control relacionadas con programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, elaborados por la SPP, y sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que sean elaborados por la SHCP.
  - Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos internos de control, el apego a las normas y --

disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y otros activos y recursos materiales.

- Opinar sobre el nombramiento y remoción de los controladores internos de cada dependencia y entidad paraestatal.
- Vigilar el cumplimiento de los lineamientos y políticas señalados en el articulado de los Acuerdos para las empresas públicas.
- Mantener relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, a fin de coordinarse para establecer los procedimientos necesarios que les permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades en lo relativo a control y fiscalización.

Además, la SCGF tiene atribuciones exclusivas para efectuar los siguientes procesos de control y evaluación:(18)

- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores de la APF y verificar y practicar las investigaciones pertinentes.

(18) Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. Pág. 149.

- Atender quejas de particulares que celebren acuerdos, - convenios o contratos conforme a las leyes y reglamentos, con las dependencias y entidades de la APF.
  
- Establecer normas y procedimientos para atender dichas quejas y denuncias que se relacionen con el incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos.
  
- Expedir normas, formatos, manuales e instructivos para que los servidores públicos presenten sus declaraciones patrimoniales.
  
- Investigar los actos, omisiones o conductas indebidas - de los servidores públicos federales.
  
- Llevar registros sobre inhabilitación de servidores públicos federales y expedir las constancias relativas.
  
- Impugnar las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando le sean desfavorables, en los juicios de nulidad que se hubieran intentado por -- los servidores públicos contra sanciones o responsabilidades administrativas.
  
- Instruir y resolver los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, contra resoluciones de la Secretaría que impongan sanciones por irresponsabilidades administrativas.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La SCGF tiene facultades para ejercer sus funciones como control preventivo y como control a posteriori durante - - todo el ejercicio fiscal corriente.

Como ya se mencionó, esta dependencia lleva a cabo el - - SICEG encabezando dicho sistema de control y vigilancia - gubernamental, pero no centraliza esta tarea, ya que hace corresponsables a todas las secretarías de estado y entidades en sus respectivas áreas de influencia, a fin de -- evitar el desvío de los recursos de la consecución de los objetivos y prioridades nacionales.

Debido a esto, la SCGF no suplanta ninguno de los medios de control interno de las dependencias y entidades, sino que se coordina y apoya en ellos. Por lo tanto, este Sistema lo integran la SCGF, las contralorías internas de -- las dependencias y entidades y los comisarios y delegados de la SCGF.

Las contralorías internas son órganos de apoyo y vigilancia que forman parte de la estructura orgánica interna de las dependencias y entidades de la APF, actuando como el mecanismo fiscalizador general, o sea, desarrollando todas aquellas acciones orientadas a organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control al interior de la dependencia o entidad a que pertenecen, que - contempla los aspectos más representativos y relevantes - de la forma en que se aplican y se utilizan por las áreas

responsables las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

Estos órganos realizan sus funciones de acuerdo a las disposiciones, normas y lineamientos de la SCGF, de la cual funcionan a semejanza, pero su alcance está limitado a -- fortalecer y darle integralidad al control dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Actúan como contra partes funcionales de la SCGF, vigilando el cumplimiento del marco normativo en materia de control. Mantienen independencia de las funciones operativas: contabilidad, tesorería, informática, custodia y administración de bienes en general, organización y métodos, formulación del presupuesto, etc... ya que la normatividad les impone que las funciones de vigilancia, fiscalización y comprobación se lleven a cabo con objetividad e imparcialidad.

La relación que existe entre las contralorías internas de las dependencias y las de las entidades, no es de tipo -- jerárquico, sino sobre bases de participación y de complementariedad. Es importante recalcar que dichos órganos de control no son canales intermedios de comunicación con las entidades coordinadas.

Por lo que respecta a los comisarios (entidades) y a los delegados (secretarías) de la SCGF, éstos tienen la responsabilidad de evaluar políticas, acciones, recursos y -

resultados, así como proponer medidas específicas para -- mejorar la gestión en sus respectivos ámbitos de competencia. Además, llevar el seguimiento, control y evaluación del desempeño mediante la revisión de sus programas y presupuestos y el adecuado funcionamiento de sus órganos de gobierno.

Esta función de evaluación la comparten, en el Poder Ejecutivo, las dependencias globalizadoras, las coordinado--ras de sector y las propias entidades coordinadas; pero - es la SCGF quien tiene más atribuciones en dicha materia.

La evaluación consiste en analizar todo tipo de informa--ción que contenga los logros de los programas y en los -- últimos años se ha convertido en una instancia efectiva - que mejora la gestión interna. Se trata con ella de dar una visión global del desempeño de la actividad guberna--mental, si fueron alcanzados los objetivos nacionales y - la eficacia en el logro de las metas previstas, así como sus efectos y resultados; la eficiencia en el manejo de - los recursos y la organización de las actividades de pla--neación.

Respecto a la segunda instancia de control interno, la -- LOAPF otorga al coordinador de sector facultades para pro--mover o instrumentar las reformas administrativas neces--arias a las entidades paraestatales ubicadas en su ámbito de responsabilidad sectorial.

Los coordinadores de sector tienen principalmente el encargo de conducir la programación y coordinar y evaluar la operación de su sector; establecer mecanismos anuales que aseguren la operación y ejecución de los programas institucionales y financieros; agrupar a su sector en subsectores conforme a la naturaleza de sus funciones; establecer lineamientos y criterios que determinen la participación pública en su sector; establecer los mecanismos de control de gestión, auditoría interna e información.

Así como la SPP programa, presupuesta, controla y evalúa el gasto público federal como un todo, a las coordinadoras de sector les corresponde hacerlo en cada agrupamiento. Los proyectos de presupuestos de gastos de las empresas públicas son enviados a la SPP a través y con la aprobación del coordinador sectorial.

La última instancia son las entidades sectorizadas las cuales establecen controles programáticos, presupuestales contables y de auditoría sobre su gestión, que regulan a través de sus órganos internos de control respectivos, que muestre transparencia en el monto y uso del patrimonio nacional.

En síntesis, la actuación de la sectorización de las múltiples instancias de control de la APF se diferencia de -

la siguiente manera: (19)

La SPP, la SHCP y las coordinadoras de sector son normativas directas para la instrumentación, operación, control y evaluación de las fases, productos e instrumentos del Sistema Nacional de Planeación. Además, apoyan y dan asistencia técnica a las entidades para su mejor desempeño y, en su caso, las suplen por inacción o inadecuado funcionamiento.

Por su parte, la SCGF acompaña a todo el proceso opinando previamente sobre las normas y lineamientos que expiden las otras dos globalizadoras y las coordinadoras sectoriales; comprueba su observancia, aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades nacionales; vigila la congruencia del ejercicio del gasto público con respecto a los presupuestos de egresos y, en su caso, proporciona elementos suficientes para la aplicación de medidas correctivas.

## b) CONTROL DEL LEGISLATIVO

Como ya se definió en el punto anterior, el Ejecutivo -- ejerce control sobre la empresa pública para examinar la legalidad de sus decisiones, el avance en sus programas, -- su eficiencia financiera y el adecuado uso de los bienes y recursos públicos.

Dicho control de la APF es el denominado interno; pero -- existe otro tipo de control que es el llamado externo, -- aplicado por el Poder Legislativo sobre las acciones del Poder Ejecutivo.

La Legislatura tiene la función de legislar, suministrar fondos y supervisar su administración. La empresa pública requiere según la legislación, de la aprobación del -- Congreso dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para ser establecida y llevar a cabo sus funciones. -- Asimismo, puede necesitar de recursos suministrados por -- el Legislativo por medio de concesiones, subsidios y préstamos. De igual forma, como la empresa pública forma parte de la APF, está bajo la supervisión de un secretario -- de estado quien figura como el responsable ante el Congreso de las políticas generales que autoriza y del buen uso de los fondos.

La Cámara de Diputados está facultada constitucionalmente (Art. 74) para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento.

mento del Distrito Federal; y, a su vez, discutir las contribuciones que deben decretarse para cumplirlos. El mismo artículo la faculta para revisar la Cuenta de la - - - Hacienda Pública del año anterior. También la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público otorga a la Cámara de Diputados facultades en materia presupuestal.

Cuando dicha Cámara revisa, discute y autoriza el presupuesto federal de acuerdo al cual se harán los gastos gubernamentales en el ejercicio fiscal siguiente, el control se denomina a priori o ex ante. Y es a posteriori o ex post, cuando examina por sí misma y con apoyo en la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública, a fin de verificar el cumplimiento de las previsiones presupuestales y el resultado de la gestión financiera, observando siempre el cumplimiento de las metas programadas y la evaluación de los resultados. En caso de que dichos resultados no estén en regla, o sea, que entre las partidas y lo gastado no haya concordancia y no exista justificación satisfactoria, el Legislativo puede proceder a determinar las responsabilidades de acuerdo a la Constitución.

El Poder Legislativo posee facultades que le permiten - - ejercer control sobre la empresa pública. En los artículos 90 y 93 de la Constitución Política se observan varios aspectos fundamentales: (20)

(20) Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. Pág. 375.

- 1.- La administración paraestatal forma parte de la APP y por lo tanto está sujeta a los mismos procesos parlamentarios.
  
- 2.- La facultad del Congreso de la Unión para citar a los secretarios del despacho y jefe del departamento administrativo, para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, así como a los directores y administradores de las empresas públicas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio que aluda a sus actividades. Esto último está también regulado por el Art. 23 de la LOAPF.
  
- 3.- La facultad de las cámaras de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos.

Los cuestionamientos orales a estas personas, representantes secretariales y empresariales, son muy importantes ya que la información que recibe la Cámara de Diputados a través de ellos, le permite realizar más efectivamente sus funciones. Por lo tanto, dicha información debe ser suficiente y objetiva, y mucho depende de estas contribuciones de los secretarios a los debates, de los informes sobre la contabilidad anual de las empresas, o sea, que el material adecuado esté a su alcance.

Asimismo, el Poder Legislativo debe regular la intervención del sector central, a través de secretarios de esta-

do, a quienes debe restringirse el control gubernamental, al señalamiento de límites amplios dentro de los cuales - la empresa debe operar, dejando a ésta en posibilidades de tomar decisiones para el trabajo cotidiano.

La intervención del Legislativo debe ser mesurada, ya que en ocasiones existen quejas del cuestionamiento persistente, sus debates frecuentes y sus investigaciones hipermeticulosas, lo que a menudo entorpece la actividad de los administradores de las empresas públicas, quienes necesitan una libertad adecuada para tomar decisiones rápidas e incurrir en riesgos. De lo contrario puede inhibirse su crecimiento por presiones políticas y sectoriales en áreas de decisión donde la administración debe contar con libertad, ya que cualquier exceso de control central o legislativo puede resultar funesto para los resultados que se -- esperan de la operación de las empresas del Estado.

Para cumplir con sus obligaciones, la Cámara de Diputados cuenta con tres comisiones legislativas que llevan a cabo funciones de control y evaluación sobre las actividades - financieras del Ejecutivo Federal:

- 1) Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública
- 2) Comisión de Hacienda
- 3) Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Ha--

cienda.

Estas Comisiones le permiten a la Legislatura adquirir de manera sistemática información y tener dentro de ella misma, un cuerpo de especialistas en empresas públicas que hacen contribuciones valiosas a sus debates. Asimismo, el Congreso puede examinar los informes de secretarios, revisar documentos e inspeccionar las empresas.

El Proyecto del Presupuesto de Egresos lo presenta el titular de la SPP a los diputados en una sesión en la que explica hacia donde estará dirigido el Presupuesto, su relación con los programas gubernamentales, así como los efectos esperados en la economía nacional por la inversión de dichas erogaciones.

En esta comparecencia los diputados interrogan al mencionado titular sobre el asunto en cuestión y en múltiples ocasiones formulan requerimientos de información más específica.

Una vez terminada esta fase, el Proyecto pasa a manos de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, quien se encarga de estudiarlo detalladamente; muchas veces, a fin de complementar su análisis celebra reuniones o citas de trabajo con los titulares involucrados, con el objetivo de conocer más a fondo la problemática de ciertas entidades. Después se elabora un dictamen de resulta

dos que se da a conocer al pleno de la Cámara Baja quien lo discute a más tardar a fines de diciembre. Posteriormente, se expide el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, pero ya con las adiciones y las mejoras -- realizadas.

Pichardo Pagaza explica que este debate sobre el Presupuesto constituye... "una de las más importantes sesiones parlamentarias, porque involucra el análisis y discusión de la política económica y social del Gobierno y porque -- considera criterios decisivos en relación al alcance e -- intensidad de la acción pública". (21)

Por otra parte, el Ejecutivo Federal, también a través de la SPP, quien tiene la función de integrar la contabilidad gubernamental, rinde cada año ante el Congreso de la Unión, en los primeros diez días de junio del año siguiente al ejercicio a que se refiera, la Cuenta Pública de la Federación y la del Departamento del Distrito Federal, en la que se dan los resultados de la gestión financiera del año anterior.

Al recibirse la mencionada Cuenta, se turna a la Comisión de Vigilancia para que bajo la dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda, la examine y analice. Dicha Comisión -- efectúa investigaciones detalladas a las empresas públi--

(21) *Idea*. Pág. 143

cas que están incorporadas al presupuesto, para evaluar su gestión y comprobar que las erogaciones se hayan aplicado correctamente.

Para conocer estos hechos, la Contaduría Mayor de Hacienda fiscaliza a través de auditorías de estados financieros (opinión sobre la situación financiera y resultados de operación) y auditorías administrativas (opinión acerca de la eficiencia y eficacia de la gestión según los objetivos y metas consignadas).

Después elabora el Informe de Resultados de Revisión de la Cuenta Pública que reporta a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia para su posterior debate.

La Contaduría Mayor de Hacienda no puede efectuar revisiones durante el ejercicio presupuestal. Por ejemplo: el Ejecutivo está obligado a dar reportes trimestrales a la Cámara de Diputados sobre el ejercicio del gasto corriente, pero la Contaduría Mayor de Hacienda no puede examinarlo, fiscalizarlo o auditarlo, sólo lo recibe para informar. Por lo tanto, su actuación siempre es a posteriori, porque examina la Cuenta Pública del año anterior. Sus informes previo y de resultados los realiza anualmente a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia.

El referido Informe Previo se envía dentro de los 160 días siguientes para su dictamen final. A continuación puede observarse el contenido de dicho Informe: (22)

- 1) Observancia de los principios de contabilidad en la presentación de la Cuenta.
- 2) Resultados de la gestión financiera.
- 3) Adhesión a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos y cumplimiento de las disposiciones legales aplicables:
- 4) Cumplimiento de objetivos y metas de los principales programas aprobados.
- 5) Análisis de los subsidios y transferencias al sector paraestatal.
- 6) Análisis de desviaciones presupuestales.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, basándose en este Informe y luego de reuniones de trabajo adicionales, emite un dictamen sobre la Cuenta Pública -- que es sometido para su aprobación al pleno de la Cámara.

El titular de la SHCP presenta a la Cámara de Diputados, las iniciativas de leyes de ingreso durante una sesión de preguntas y respuestas sobre la materia. La Comisión de Hacienda elabora un dictamen basándose en la iniciativa y en reuniones y consultas de trabajo que le aclaren dudas. Luego tiene lugar el debate sobre el dictamen y al aprobarse se turna a la Cámara de Senadores.

El Congreso de la Unión está facultado para autorizar los montos del endeudamiento directo neto interno y externo - que se requiera para el financiamiento de las entidades - de la APF que estén incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, ya que el control legislativo se limita a las empresas públicas incorporadas. Algunas de estas entidades son:

- Petróleos Mexicanos (PEMEX)
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los --  
Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE)
- Comisión Federal de Electricidad (CFE)
- Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES)
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)

- Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.(PIPSA)
- Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA)
- Diesel Nacional, S.A. (DINA)
- Fertilizantes Mexicanos, S.A. (FERTIMEX)

Cuando el Poder Ejecutivo rinde anualmente ante el Congreso, la Cuenta Pública y remite su proyecto de ingresos, informa del estado de la deuda. También lo hace cada tres meses para informar de los movimientos de la misma.

Si existen circunstancias económicas extraordinarias y el Ejecutivo Federal requiere de financiamiento adicional, el Congreso está facultado para autorizarlo al aprobarse la Ley de Ingresos. El Congreso deberá estar informado al momento del uso de esta autorización por parte del Ejecutivo.

Cuando se da lugar a una contratación de deuda para la empresa pública y se afecta con ello el estado general de la deuda pública, deberá ser sometida a sanción legislativa, ya que en los presupuestos anuales se definen claramente los montos máximos de endeudamiento que se pueden llevar a cabo.

Una vez abarcados los puntos relativos al control interno

y externo, resulta oportuno comentar que dichos controles no son excluyentes uno del otro, sino que normativamente se complementan.

Cualquier organismo o institución requiere del control -- interno de sus acciones y de la autoevaluación de su gestión por lo que se reafirma la conveniencia de que el Poder Ejecutivo cuente con su propia instancia de autocontrol que le permita regular sus actividades y a través de la cual pueda organizarse para cumplir adecuadamente con sus objetivos y metas. Sin embargo, es indispensable que dicha vigilancia sea complementada con la intervención -- del Poder Legislativo, el cual posee legalmente atribuciones que le permiten llevar a cabo la fiscalización superior sobre todas las actividades del Sector Público, de -- tal forma que se asegure, desde su punto de vista externo, mayor parcialidad y objetividad para verificar que las -- actividades están siendo realizadas sin desviaciones, comprobando las erogaciones efectuadas y evaluando la gestión de las organizaciones.

Bajo este contexto, existe una tesis de colaboración entre los poderes de la Unión, en la cual la LOAPF faculta a la SCGF para llevar a cabo la coordinación que se requiera con la Contaduría Mayor de Hacienda, con el objeto de establecer los procedimientos necesarios que les permitan a dichos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Las reuniones de trabajo entre ambas instituciones se han llevado a cabo desde 1983, año en el que se sentaron las bases del convenio de coordinación en el que se establecieron que las acciones y atribuciones de cada una ... -- "se complementan e interrelacionan de manera sistemática en la práctica administrativa". (23)

### C) EL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL. UNA NECESIDAD EXPRESA

A lo largo de este estudio se ha podido constatar el papel tan primordial que juega la función de control para la buena marcha de las actividades administrativas del Gobierno Federal.

Durante los últimos años dichas actividades han crecido en volumen y complejidad haciendo más difíciles las operaciones en el Sector Público, lo que aunado a la falta de recursos y altos costos, requiere que el control no decaiga sino que se fortalezca a través de un manejo presupuestal más cuidadoso, de manera que las metas y objetivos de las dependencias y entidades puedan cumplirse cabalmente.

Para realizar con éxito los programas, las dependencias y entidades deben continuar ajustando sus actividades a principios de racionalidad que garanticen, en las primeras, el desempeño eficaz y eficiente de la gestión a su cargo, y en las segundas, el incremento en la productividad y la mejora permanente en la prestación de los bienes y servicios de conformidad con las políticas sectoriales e institucionales establecidas.

En realidad, el objeto de que los sistemas de control de cada dependencia o entidad se fortalezcan, es de que éstas mejoren su gestión, cuenten con estructuras racionales y manejen disciplinadamente el gasto ofreciendo transpa-

rencia en el uso de los recursos.

El control debe abocarse a la promoción de actividades y a la resolución de problemas en la APF, tales como:

- El arreglo de desequilibrios orgánico-funcionales a -- través del reordenamiento de áreas y responsabilidades, estableciendo sistemas de administración y esquemas de organización congruentes. Si se precisan las políti-- cas, sistemas y procedimientos que regulan las activi-- dades y operaciones, se contribuye al fortalecimiento del control.
- El ajuste de sectores con lo que se evita el crecimien-- to sin control de la Administración Pública, al permiti-- tir la resectorización de empresas, y en su caso, la - venta o liquidación.
- El retiro de la reglamentación compleja y excesiva que sólo conlleva a atrasos y dificultad de trámites. La modernización y simplificación de los ordenamientos -- jurídicos, así como la normatividad específica por sec-- tor y entidad contribuye a una mejor coordinación sec-- torial y adecuado entendimiento entre las partes.
- La capacitación de los recursos humanos del Sector Pú-- blico con lo que se evita, en gran medida, la corrupción, incapacidad y falta de vocación en el servidor público.

- El establecimiento de políticas laborales de acuerdo - al mérito; garantía de estabilidad, ingresos y ascen-- sos, lo que contribuye también, a evitar deshonestidad. Además, leyes sobre responsabilidades y sanciones penales, así como defensa del ciudadano.

Mientras las necesidades de implementar controles adecuados crecen continuamente, el desarrollo de efectivos sistemas de control no ha mostrado en la práctica la misma - dinámica, por lo que se requiere asegurar que éstos sean adecuados, integrales y sujetos a una periódica revisión para garantizar su vigencia y aplicabilidad.

Ciertamente, no se trata de crear un sinfín de controles que sólo contribuyan a ejercer interferencia en los pro-- cesos que buscan controlar sino que dicho fortalecimiento del control busque, más bien, el equilibrio entre los me- canismos de control que garanticen que la empresa pública participe de las metas políticas planteadas por el Estado, pero siempre sin interferir en su administración interna.

Alfredo Acle opina que es más conveniente ejercer un control ex-post en lugar de un control ex-ante, ya que menciona que el control es un proceso esencialmente comprobato- rio. Para reforzar su idea, cita a Waline quien define - al control como... "verificación de la conformidad de una acción con una norma". (24) El control -explica- sucede -

(24) Op. cit. Pág. III

al evento y no al revés.

De acuerdo a lo anterior, el mismo autor indica que cada nivel o instancia de control sólo debe verificar o controlar lo importante y pertinente de acuerdo a sus atribuciones:

- 1) Las globalizadoras deben ocuparse de que los diferentes sectores paraestatales cumplan con sus objetivos - de acuerdo a los recursos presupuestados, sobre todo, - los que graviten significativamente en el gasto público.
- 2) A las cabezas de sector les debe interesar que cada -- empresa cumpla con su misión y objetivos dentro de las bases presupuestales señaladas.
- 3) El director es quien debe administrar la operación de la empresa a su cargo cuidando que se realicen las - - acciones para la consecución de los objetivos.

Si cada nivel maneja los controles y la información que -- le corresponde y los objetivos son claros desde el momento mismo del proceso de planeación, se contará con una -- base sólida desde la cual podrá aspirarse al alcance de -- positivos resultados.

Como es bien sabido, los responsables del cumplimiento de

metas y objetivos de los programas y presupuestos son los titulares de las dependencias y de las entidades para estas tales. Ellos responden también de la instrumentación y mantenimiento de los sistemas de control que aseguran su adecuada conducción.

Bajo este contexto, las acciones de las contralorías internas tienen real justificación y sentido, ya que verifican el desarrollo de dichas actividades, a fin de que se apeguen a las políticas establecidas por el titular para que las metas y objetivos se cumplan con un mínimo costo y tiempo.

El control será fuerte en la medida en que todos y cada uno de estos órganos internos de control estén engranados al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la SCGF para consolidar y vincular entre sí a todos y cada uno de los elementos que participan en la integración del Sistema, a fin de lograr su desarrollo pleno y equilibrado. Con él se vigila que las disposiciones, políticas, planes, programas, presupuestos, normas, lineamientos, órganos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación se apliquen y utilicen eficiente y eficazmente por todas las áreas.

Para fortalecer el control en el funcionamiento de la APF, las contralorías internas se orientan a promover los siguientes principios: (25)

- Eficiencia y eficacia
- Traducción de los objetivos y prioridades nacionales y sectoriales en acciones.
- Honestidad, capacidad, disciplina, claridad y transparencia.
- Enfoque participativo y responsabilidad compartida.
- Sanciones

A través de los órganos internos de control se revisan -- periódicamente los sistemas de control interno a fin de - detectar su viabilidad o, en su caso, deficiencias, con - lo que se garantiza su efectividad, aplicabilidad y suficiencia.

Para ello se cuenta con la Auditoría Interna Gubernamen-- tal que se orienta a la verificación, examen y evaluación de las operaciones realizadas y de los sistemas de con--- trol establecidos para determinar el grado de economía, - eficiencia y eficacia con que se están alcanzando las metas y objetivos, vigilando que el manejo y aplicación de los recursos públicos sea adecuado a las políticas esta- blecidas.

La auditoría interna forma parte del Sistema de Informa--

ción Periódica (SIP) que utilizan los órganos internos de control para agilizar y simplificar la preparación y comunicación de los resultados tanto al titular como a la - - SCGF, para que éstos analicen y evalúen más rápidamente.

El SIP está integrado por los siguientes reportes:

- Resumen del Programa Anual de Auditoría
- Programa Anual de Auditoría Detallado
- Reporte de Observaciones Relevantes
- Reporte de Seguimiento de Medidas Correctivas

El oportuno cumplimiento en la presentación de estos reportes le da vigencia e importancia a su contenido, lo -- que deviene en una comunicación eficiente. Cuando éstos han sido presentados y evaluados, la contraloría interna debe promover la oportuna y efectiva aplicación de las -- acciones correctivas que se dicten.

El Resumen del Programa Anual de Auditoría tiene la finalidad de programar las auditorías por un año y controlar llevando un seguimiento preciso del avance que registren a una fecha determinada.

El Programa Anual de Auditoría Detallado es un documento

que proporciona información analítica sobre las características, contenido, el alcance, las áreas y la problemática principal de los aspectos a revisar de las auditorías a efectuar y el período en que se realizarán.

Las bases para ambos programas son definidas por la SCGF y a ésta dependencia deben mandarse anualmente para aprobación, así como ponerla en conocimiento cuando no pueda cumplirse con el programa inicial y sus motivos a través del Reporte de Variaciones al Programa Anual de Auditoría para conocer el origen de las desviaciones y facilitar su seguimiento.

Los avances de dichos programas deben reportarse cada tres meses bajo un criterio de excepción con lo que se simplifica la comunicación periódica.

El Reporte de Observaciones Relevantes es elaborado trimestralmente y es un documento en el que se resumen las principales deficiencias y desviaciones detectadas durante las auditorías practicadas, describiendo:

- Las características, importancia y cuantificación de dichas desviaciones.
- El origen o la causa que la provocó, así como los efectos que está produciendo. Es conveniente profundizar en las causas que motivaron la problemática detectada.

- Las recomendaciones para corregir y evitar la recurrencia de esta situación.

Este Reporte forma parte de la estructura del Informe de Resultados que es la fase más importante del trabajo de auditoría. Este se presenta al titular de la dependencia o entidad para que, a su vez, intervenga y corrija oportunamente y satisfactoriamente. Una copia del Reporte se envía a la SCGF para que ésta establezca el seguimiento correspondiente.

El Reporte de Seguimiento de Medidas Correctivas es uno de los documentos más importantes y debe ser estricto para que dichas medidas surtan efecto.

Los dos últimos reportes constituyen el producto terminado del trabajo realizado por los contralores internos. La exactitud, objetividad y claridad de los mismos son determinantes para las acciones subsecuentes que se derivan de ellos.

Todos los reportes deben ser formulados correctamente para elevar la calidad de la información que permita la oportuna y adecuada toma de decisiones para mejorar la APF.

El moderno enfoque que se le da a la auditoría la presenta como un instrumento de control que además de imponer

sanciones representa un verdadero apoyo para los altos -- niveles de dirección, no sólo señalando fallas sino encontrando oportunidades de mejoras a través de la sugerencia de alternativas que se implanten con la aceptación de los responsables de las áreas auditadas.

La función de control y el trabajo de auditoría son útiles si se realizan en marcos de coordinación y apoyo, lo que redundará en el fortalecimiento de éstos. Esta actividad exige el esfuerzo conjunto de los titulares de las dependencias y entidades, de los responsables de las áreas y de los contralores internos de cada institución, a fin de que asuman en lo particular y corresponsablemente, las atribuciones y obligaciones de acuerdo a la legislación vigente en la materia.

Los contralores internos deben proporcionar a los titulares, encargados de la toma de las decisiones, información útil, o sea, relevante, exacta, clara, concreta sobre el desarrollo de las operaciones, identificando lo susceptible de mejoras. También debe ser oportuna, tan cercana a los hechos como sea posible para que ésta sea confiable y su aplicación vigente. Algo muy importante es que dicha información debe ser interpretativa para valorar las situaciones y sus posibles efectos.

El contralor interno y su equipo de trabajo deben ayudar a evitar que haya dispendio, desperdicio, deficiencias y

desviaciones, induciendo a las correcciones y cerciorándose de que las medidas que se tomen para subsanarlas sean puestas en vigor oportunamente, y procurando que las personas adscritas a la organización en cuestión manifiesten un cambio de actitud dirigido hacia el buen uso y optimización de los recursos disponibles.

Por lo tanto, estos servidores públicos deben conocer perfectamente la naturaleza, propósitos, alcance y normas -- que regulan el control y sus instrumentos. Asimismo, deben entender plenamente los objetivos, políticas, planes y programas de la dependencia o entidad a la que estén -- adscritos, así como las actividades, operaciones y procesos industriales, comerciales y administrativos que en -- ellas se realizan.

Para que lo anterior sea posible, se requiere de una actualización permanente para que dichas personas contribuyan a establecer, mantener, fortalecer y supervisar atinadamente los sistemas de control en todas y cada una de -- las dependencias y entidades de la APF, buscando que estas instituciones sean concebidas como centros de productividad y sano desarrollo.

### CAPITULO III. INSTANCIA CONSULTIVA DE LA SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL, PARA FACILITAR LA APLICACION DE LA NORMATIVIDAD Y OPERACION DE LOS SISTEMAS DE CONTROL (CASO PRACTICO)

#### A) EL FORO CONSULTIVO DE CONTRALORÍAS INTERNAS

##### a) ANTECEDENTES

Antes de citar los antecedentes del Foro Consultivo de -- Contralorías Internas (FOCOCI) resulta conveniente señaa-- lar los orígenes de la Contraloría Interna de la Secreta-- ría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), de la cual forma parte dicho Foro.

La Contraloría Interna de la SEMIP se estableció en 1983 como consecuencia de la creación de la SCGF, la cual in-- dujo el establecimiento de contralorías internas en cada una de las dependencias y entidades de la APF; el Regla-- mento Interno de la Secretaría de Energía del 9 de mayo - del mismo año, le otorgó a esta área la formalidad requere-- da.

La organización inicial se estructuró de la manera si--- guiente:

- Dirección General de Control y Evaluación.

- Dirección General de Supervisión y Auditoría
  
- Dirección General de Responsabilidades y Sanciones - -  
(junio 1983)
  
- Unidad de Coordinación y Apoyo al FOCOCI (diciembre - -  
1983)

Esta Contraloría empezó por realizar trabajos para mejorar el control general que las entidades del Sector deben llevar sobre sus actividades, buscando, al mismo tiempo, la forma de evaluarlas, observando estrictamente las normas y disposiciones legales que regulan el quehacer administrativo de la SEMIP. También, promovió y atendió las quejas y denuncias sobre los actos y servicios que competen a esta Secretaría o a los entes paraestatales del Sector coordinado. Asimismo, coadyuvó a resolver problemas específicos detectados en el Sector.

En julio de 1985, la plantilla global de la Contraloría Interna se redujo en un 40% en mandos superiores y medios y en un 28% de personal de apoyo, debido a las medidas de austeridad y reorganización interna de las dependencias, decretadas por el Gobierno. De esta forma, desaparecieron la Dirección General de Control y Evaluación, los puestos de directores generales de Supervisión y Auditoría e Inspección y Responsabilidades.

La estructura orgánica se compuso de la manera siguiente:

- Subcontraloría de Auditoría y Control (tomó las funciones íntegras de la Dirección General de Supervisión y - Auditoría, más algunas actividades de control interno)
- Subcontraloría de Inspección y Responsabilidades (atención de quejas y denuncias)
- Dirección de Sistemas de Control y Evaluaciones Especiales (asuntos encomendados a la Contraloría Interna, tanto de la Secretaría como del sector coordinado)
- Unidad de Coordinación y Apoyo al FOCOCI (encargada de organizar y coordinar los eventos del FOCOCI)

Los trabajos de auditoría y control que llevó a cabo la - Contraloría Interna se dividieron en tres ámbitos de acción:

- 1.- Interno de la SEMIP
- 2.- Externo hacia las entidades del Sector
- 3.- De instrumentos de apoyo para realizar las actividades en los dos primeros ámbitos.

Su meta principal fue el coadyuvar a subsanar errores y -

prevenir deficiencias, aportando ideas para un mejor control de operaciones.

De 1983 a 1986 se realizaron 131 auditorías en el ámbito interno de la Secretaría con un total de 977 observaciones, de las cuales el 80% se subsanaron para finales de 1986. (1) (Ver cuadros en las siguientes 2 páginas)

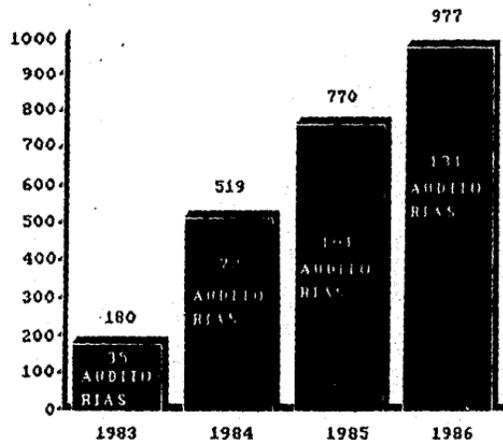
Otra de las importantes cuestiones a las que se abocó esta Contraloría fue a la recomendación de que se definieran los organogramas, procedimientos y sistemas de control, en las áreas administrativas de la SEMIP, ya que ésta estaba formada con parte de la extinta SEPAFIN, por lo que inició sus actividades con un presupuesto insuficiente, una estructura orgánica en proceso de formación con carencia de recursos humanos y materiales y con herencia de controles y registros programático - presupuestales y contables deficientes.

La Contraloría Interna actuó en las diferentes áreas de la dependencia. Por ejemplo, en el área de Recursos Humanos coadyuvó a implantar un sistema mecanizado de nóminas, a actualizar el archivo de expedientes de personal, agilizar el pago al personal de nuevo ingreso y la comprobación oportuna de los pagos realizados, así como el cumplimiento en la aplicación de los tabuladores y catálogos de puestos.

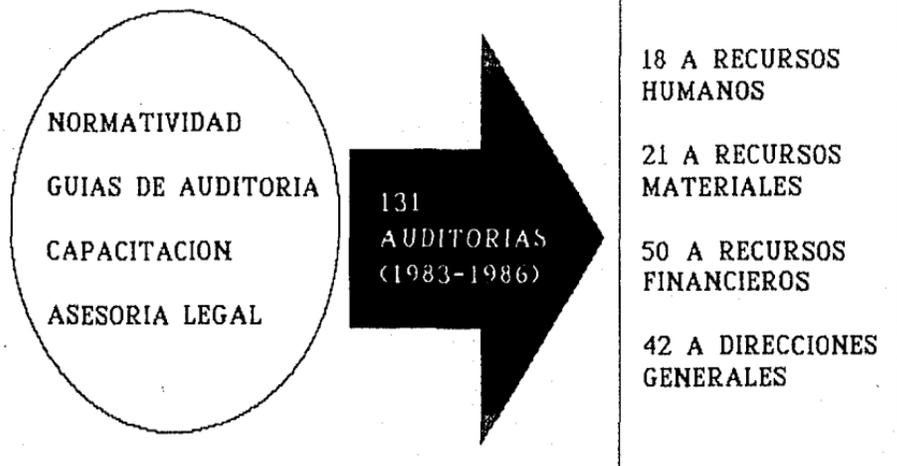
(1) Autoevaluación de la Contraloría Interna de SEMIP. Período 1983-1986.

## OBSERVACIONES DETECTADAS ACUMULADAS POR AÑO

OBSERVACIONES



## AUDITORIAS REALIZADAS 1983-86



Por otra parte, en el área de Recursos Materiales se detectaron un sinnúmero de deficiencias, tales como: en varios años no se habían conciliado los inventarios, el almacén era inseguro, los artículos almacenados estaban desordenados, el control sobre el inventario de vehículos y bienes inmuebles era muy deficiente.

Para 1986 se habían subsanado las deficiencias en seguridad y control del almacén, el inventario de vehículos y - puesto en marcha un sistema de control, depuración y valuación de artículos del almacén y de inventario de activo fijo.

También, la Contraloría Interna recomendó, con base en la revisión y supervisión, el establecimiento de procedimientos para el control en el manejo de los fondos y disponibilidades asignadas a cada una de las áreas de esta Secretaría.

En lo que respecta al área de Contabilidad se comprobó el adecuado funcionamiento del sistema contable y se realizaron algunas observaciones tendientes al control de documentación que comprobara los gastos efectuados, los que para 1986 se habían corregido. Asimismo, se abocó a realizar un sistema automatizado para llevar a cabo el control programático-presupuestal de la dependencia.

De igual forma, se elaboraron guías de auditoría técnica

en materia de control de calidad, mantenimiento, seguridad industrial, producción, ahorro de energía, mercadotecnia, proyectos de inversión, obra pública y control ambiental.

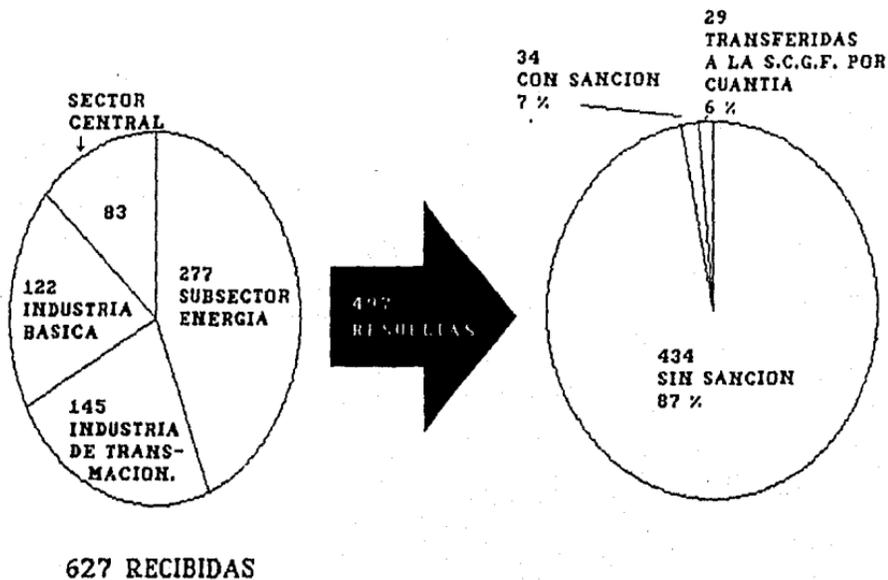
Además, la Contraloría Interna realizó en algunas entidades, a petición de autoridades superiores, revisiones técnicas, administrativas, financieras, etc... e investigaciones por alguna posible responsabilidad derivada de denuncias.

En el ámbito de Responsabilidades se recibieron 627 quejas y denuncias en el período de 1983 a 1986, de las cuales se resolvieron al 31 de diciembre de 1986, 497 casos; de éstos, 29 se transfirieron a la SCGF por rebasar 100 veces el salario mínimo el daño de dicha responsabilidad, 34 resultaron con alguna sanción, y 434 no ameritaron sanción; las 130 restantes se encontraban, entonces, en trámite de resolución. (2) (Ver cuadros en las siguientes dos páginas)

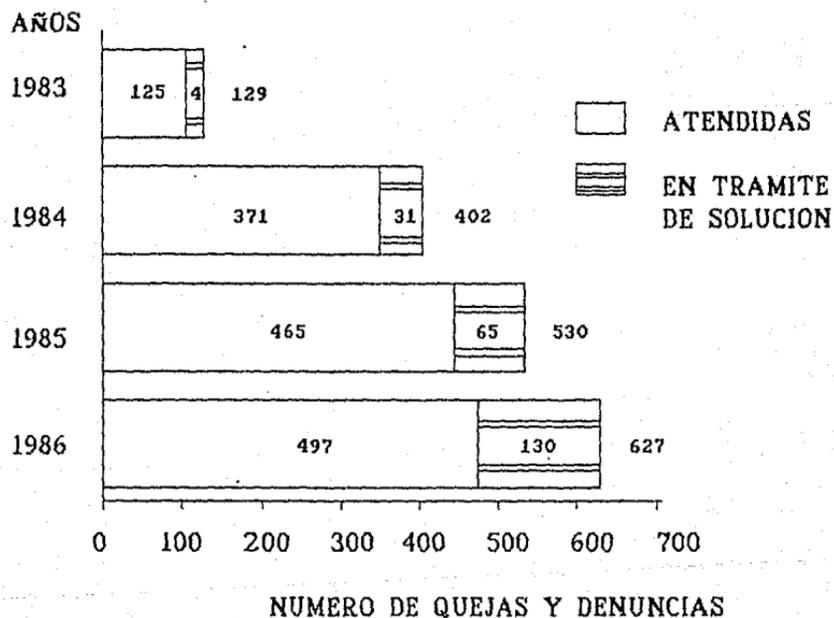
En 1984, la Contraloría Interna de la SEMIP y los diferentes órganos internos de control de las entidades sectorizadas, diseñaron e implantaron un sistema de atención de quejas y denuncias con el fin de homogeneizar dicho procedimiento. Lo anterior dió como resultado la creación -

(2) Autoevaluación de la Contraloría Interna de SEMIP. 1983-1986.

# ATENCION DE QUEJAS Y DENUNCIAS 1983-1986



## RECEPCION Y ATENCION DE QUEJAS Y DENUNCIAS ACUMULADAS POR AÑO



de unidades de quejas y denuncias dependientes de las contralorías internas de las principales entidades del Sector, así como del propio órgano interno de control de la dependencia. Ello no implicó un recargo en el aparato administrativo y si un uso más racional de los recursos públicos. En esta área se diseñó un sistema computarizado para el seguimiento de las querellas presentadas, a fin de llevar un control minucioso de la etapa en que se encontraba cada caso, con el objeto de darles una rápida atención y solución.

En los inicios de la gestión de la Contraloría Interna existían muchas indefiniciones, ya que ni sus funciones, ni su ubicación, ni su esquema organizativo estaban esclarecidos en su totalidad, por lo que la primer tarea sobre sistemas de control, fue definir estas cuestiones. Con el objeto de apoyar y cumplir con el Marco de Actuación, se llevaron a cabo análisis socio-políticos y definición de políticas y estrategias de la propia Contraloría Interna y del Sector coordinado.

Asimismo, esta Contraloría colaboró con varios órganos internos de control del Sector, en el diseño e implantación de una estructura básica de organización, pero siempre tomando en cuenta las características particulares de cada entidad.

Por otra parte, intervino en el Comité de Compras de la

Secretaría, en calidad de miembro permanente, con voz pero sin voto. Esto permitió, posteriormente, ver reducidas las observaciones en las auditorías de adquisiciones, realizadas en forma periódica.

Por lo que concierne a uno de sus objetivos, el de la modernización de los sistemas de control en la administración, la Contraloría Interna produjo en 1986 un sistema de contabilidad automatizada para la Compañía Real del Monte y Pachuca, así como un sistema de administración de recursos humanos con un manejo automatizado de nóminas.

En ese mismo año, se comenzó un programa específico de diagnósticos operacionales por unidad administrativa, los cuales abarcaron lo siguiente:

- La verificación del cumplimiento de las funciones asignadas a cada área de acuerdo al Manual de Organización de la SEMIP. Se revisaron los programas de trabajo, el sistema de control, el logro de metas, los productos obtenidos, la estructura orgánica, el nivel profesional del personal y las cargas de trabajo.
- Se revisaron los controles que las coordinaciones administrativas llevaban sobre recursos humanos, presupuestales, materiales (mobiliario, equipo, vehículos y material de consumo) y documentales.

Lo anterior, permitió a los encargados de la toma de decisiones en la Secretaría, tener un panorama general de la actuación de ésta y aplicar criterios racionales en cuanto a la organización estructural y operacional de la - - SEMIP.

La Contraloría Interna estableció un sistema de seguimiento a través de procesos electrónicos, sobre las entidades sujetas a desincorporación en el ámbito de la Secretaría, como parte de esta actividad prioritaria enmarcada dentro de la política de cambio estructural.

Toda vez destacados los principales puntos respecto al -- surgimiento y actuación de la Contraloría Interna de la - SEMIP, se citan a continuación los antecedentes del - - - FOCOCI.

El FOCOCI se creó a iniciativa de esta Contraloría en diciembre de 1983, como una instancia que permite el acercamiento entre los órganos internos de control de las entidades que conforman este Sector, y el propio de la mencionada dependencia.

Este importante Foro se formó de acuerdo con el principio estipulado en los Marcos de Actuación y de Relación de -- las Contralorías Internas, los cuales establecen que éstas deben constituirse en un apoyo efectivo al titular en la adopción y toma de decisiones. Para ello, las contra-

lorías internas de las dependencias deben tener un conoci  
miento general del sector en el que actúan para el mejor  
desarrollo de sus atribuciones, a través de ... "un inter  
cambio constante de información con las contralorías in--  
ternas de las entidades, dentro de un marco de coordina--  
ción y concertación sin que ello represente una relación  
jerárquica..." (3)

Además, el Acuerdo Presidencial del 19 de mayo de 1983 --  
que determina el funcionamiento de las entidades paraestata  
les y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, establece  
que los coordinadores sectoriales tienen la facultad -  
de señalar, de acuerdo a los lineamientos de la SCGF, los  
mecanismos de control y evaluación a las entidades bajo -  
su coordinación, para asegurar que se cumplan los objeti-  
vos y se aprovechen los recursos bajo su responsabilidad.

El FOCOCI se integró por los titulares de los órganos in-  
ternos de control del Sector Energía, Minas e Industria -  
Paraestatal.

El objetivo que se planteó fue el de establecer un cons--  
tructivo intercambio de experiencias a fin de permitir el  
adecuado desarrollo de las funciones de contraloría, apli  
cando las leyes y ordenamientos jurídicos de la SCGF y de

(3) Marco de Actuación de las Contralorías Internas del Sector Central.

otras dependencias normativas. Asimismo, mantener y promover una constante actualización de conocimientos e información que permitiera la capacitación del personal con que cuentan estas contralorías, coadyuvando a la superación personal de cada uno de sus miembros, capitalizando los recursos humanos, técnicos y financieros de las empresas del Sector.

## b) VERTIENTES DE ACCION

Una vez definidos los objetivos generales del Foro, se -- hizo necesario plantear de que manera se llevarían a cabo las tareas dentro del área, a fin de cumplir con éstos.

El FOCOCI se abocó al desarrollo de sus actividades y al cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado, a través de cuatro vertientes de acción, que a continua-- ción se señalan:

1.- Reuniones Temáticas

2.- Visitas Técnicas

3.- Capacitación

4.- Boletín FOCOCI - SEMIP

### Reuniones Temáticas:

En estas reuniones participaron directamente los titula-- res de las contralorías internas del Sector y el propio - de la dependencia.

En dichos eventos, los integrantes del Foro o algunas per-- sonalidades externas transmitieron las experiencias sobre los avances logrados en el ámbito de auditoría, responsa-- bilidades y control gubernamental; los productos obteni--

dos por las contralorías internas en áreas específicas de la entidad y temas e inquietudes de interés general. También se transmitieron las disposiciones jurídicas y las estrategias dictadas por la SCGF, así como los criterios sectoriales en ese sentido. Además, se propusieron y analizaron aspectos relativos a los sistemas de control, contribuyendo así al incremento de la productividad en las empresas. En el cuadro de la siguiente página se señalan de manera específica las materias tratadas, durante los cuatro años estudiados.

A raíz de estas reuniones y por el éxito obtenido en ellas, se establecieron Foros Técnicos en los cuales sus miembros llegaron a definir criterios específicos para la implantación de lineamientos de control o, en su caso, avances sobre la aplicación de la normatividad en la materia.

REUNIONES TEMATICAS  
MATERIAS. TRATADAS

1983

- POLITICAS SOBRE CONTROL Y EVALUACION
- INSTAURACION FOCOCI
- AVANCES DEL PROGRAMA DE AUDITORIA Y CONTROL
- CAPACITACION

1984

- MARCOS DE REL. Y ACTUACION DE LAS CONTRALORIAS I.
- PROG. MINIMO DE AUDITORIA
- REF. ESENCIALES PARA CONTROL
- NORM. RESPONSABILIDADES
- DESARROLLO R. HUMANOS

COMUNICACION  
COORDINACION  
CONCERTACION

ENTRE LAS  
CONTRALORIAS DEL  
SECTOR

- PROGRAMA DE AUDITORIA Y CONTROL
- DECLARACION PATRIMONIAL
- SIST. INT. DE INF. ADMVA.
- LAS C.I. PROMOTORAS DE EFICIENCIA

1985

- TABLERO DE MANDO
- INGRESO AL GAIT Y SU IMPACTO EN EL S.I.P.
- REEXPRESION ESTADOS FINANCIEROS
- PRESENTACION Y COMMENTARIOS A LA L.F.E.P.

1986

**Visitas Técnicas:**

El propósito de estas visitas era el de que los contralores del Sector se relacionaran entre sí y, al mismo tiempo, conocieran los procesos productivos del sector industrial paraestatal coordinado por la SEMIP y los sistemas de control implantados a los mismos. De esta manera, las mencionadas personas observaron directamente los problemas y experiencias que afrontaban otros órganos de control, así como los métodos que habían puesto en práctica para la solución de ellos, capitalizándolas en beneficio de sus entidades.

Después de efectuados los recorridos a la fábrica específica, se llevaban a cabo reuniones en las cuales los anfitriones exponían algunas de sus experiencias, surgiendo así el intercambio de ideas con los participantes.

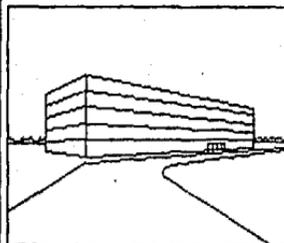
En las siguientes dos páginas se presentan cuadros que muestran las empresas que fueron visitadas y los giros industriales de las mismas, así como los objetivos que se pretendieron al efectuar dichas visitas.

## VISITAS TECNICAS

### EMPRESAS VISITADAS

### GIROS INDUSTRIALES

MINERA CARBONIFERA RIO ESCONDIDO PLANTA CARBOELECTRICA JOSE LOPEZ PORTILLO	EXTRACCION DE CARBON  GENERADORA DE ENERGIA
GRUPO INDUSTRIAL H.K.S. P.M.T. SICARTSA, FERTIMEX	EXTRACCION DE HIERRO FABRICA DE TUBERIA
PLANTA NUCLEOELECTRICA DE LAGUNA VERDE ASTILLEROS UNIDOS DE VERACRUZ	GENERADORA DE ENERGIA REPARACION DE BARCOS
MEXICANA DE AUTOBUSES, DIMA CAMIONES CONSTRUCTORA NAC. DE CARROS DE FERROCARRIL	CONSTRUCCION DE VEHICULOS DE TRANSPORTE
REFINERIA LAZARO CARDENAS COMPLEJO LA CANGREJERA TERMINAL MARITIMA DE PAJARITOS, AZUFRETA PANAME- RICANA	PETROLEO  EXTRACCION DE AZUFRE
HIDROELECTRICA MANUEL MORENO TORRES INGENIO DE PUJUITIC	GENERADORA DE ENERGIA PRODUCTORA DE AZUCAR
CIA. REAL DEL MONTE Y PACHUCA S.A., PORCELANA EUROMEX S.A.	EXTRACCION DE ORO Y PLATA, PORCELANAS
CONTRALORIAS, PUEBLA, TLAXCA LA, CIAMEX, ORG. VOLKSWAGEN	SIST. DE CONTROL ES- TATAL, SIDERURGICA AUTOTRANSPORTE



## VISITAS TECNICAS

### OBJETIVOS

CONOCIMIENTO DE LOS  
PROCESOS PRODUCTIVOS  
DE:

- ENTIDADES DEL SECTOR
- OTRAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL O ESTATAL
- EMPRESAS DE LA INICIATIVA PRIVADA

APORTACION A LOS CONTRALORES INTERNOS DEL SECTOR, DE ELEMENTOS QUE COADYUVAN A PROMOVER EN SUS RESPECTIVOS MARCOS INSTITUCIONALES:

EFICIENCIA  
EFICACIA  
HONESTIDAD

INCIDENCIA EN EL CAMBIO DE ENFOQUE SOBRE LA FUNCION PRIMORDIAL DEL ORGANO INTERNO DE CONTROL:

DE SANCIONADOR A UN FACTOR DE INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD.

INTEGRACION DE LOS MIEMBROS DEL FORO CONSULTIVO.



**Capacitación: (4)**

La idea de desarrollar un programa de capacitación fue -- manifestada por el Foro en 1983, y desde ese momento éste se fue configurando cada año con base en las necesidades específicas manifestadas por las contralorías internas -- del Sector.

Con este programa se buscó que los profesionales de con-- traloría se capacitaran adecuadamente para que colabora-- ran eficazmente en la consecución de las metas y en el de sarrollo de los programas de sus instituciones y que sus propias oportunidades de realización se ampliaran y cum-- plieran.

Con el propósito de alcanzar lo anterior, el FOCOCI ins-- tauró un Sistema Metodológico de Capacitación y Desarro-- llo de los recursos humanos de las contralorías internas del Sector SEMIP, para coadyuvar al fortalecimiento de -- sus cuadros de personal.

Las fases que comprendió este Sistema fueron: diagnóstico de necesidades de capacitación, instrumentación de un pro

(4) Esta información proviene del documento Metodología para el estable-- cimiento del Sistema del Programa de Capacitación y Desarrollo, diri gido al personal de las contralorías internas del Sector SEMIP, el - cual fue desarrollado por la Unidad de Coordinación y Apoyo al - - FOCOCI.

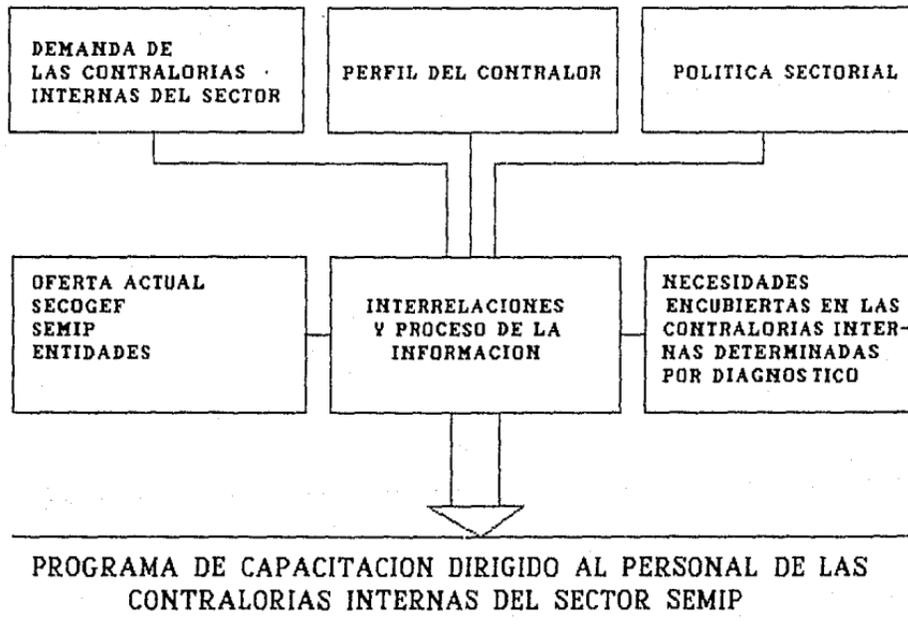
grama de cursos, seminarios y conferencias que dieran - -  
respuesta a los planteamientos requeridos, políticas de -  
ejecución y control de los eventos, y la evaluación de --  
estas acciones con el objeto de retroalimentar las activi  
dades que fueran a realizarse en lo futuro.

El Programa de Capacitación se abocó a la atención de ex-  
pectativas de los participantes, en dar a conocer nuevos  
métodos, técnicas y en brindar la información normativa -  
que se requería para llevar a cabo el trabajo de control  
ría.

Dicho programa se formuló con base en la interrelación y  
el procesamiento de la información que a continuación se  
señala: (Ver cuadro en la siguiente página).

- Demanda de las contralorías internas del Sector (apli-  
cación de cuestionarios directos)
- El perfil del contralor
- Las políticas sectoriales
- Las necesidades encubiertas de los órganos internos de  
control determinadas por diagnóstico.
- Los cursos y seminarios diseñados por la SCGF, la SEMIP,  
las entidades del Sector y algunas otras instituciones.

ELEMENTOS QUE INTERVIENEN EN EL DISEÑO DEL  
PROGRAMA DE CAPACITACION



Asimismo, se elaboraron los perfiles profesionales orientados a la función de control para determinar las necesidades de capacitación del personal de las contralorías internas.

**Nivel: Contralores Internos y Subcontralores:**

- Conocimiento para la aplicación de normas (Leyes, Reglamentos, etc.).
- Conocimiento de las técnicas sobre Contabilidad, Auditoría, Sistemas de Control y Responsabilidades.
- Supervisión de Auditoría
- Ejercicio de las funciones Directivas sobre:
  - . Políticas del Estado, Sectoriales y de la Empresa
  - . Métodos y Sistemas: Productivos, Administrativos, Financieros y de Mercadotecnia.
  - . Programación y Simplificación Administrativa
  - . Sistemas de Información
  - . Delegación de Funciones
  - . Toma de Decisiones
  - . Liderazgo
  - . Eficiencia y Productividad.

**Nivel: Auditores y Analistas Especializados:**

- Aplicación de Normas, Leyes y Reglamentos
  
- Formación de acuerdo al puesto
  
- Dominio de:
  - . Contabilidad, Auditoría y Responsabilidades
  - . Elaboración de Informes
  - . Análisis de Problemas
  
- Ejecución de:
  - . Papeles de Trabajo
  - . Auditoría de acuerdo a Normas
  - . Diagramas de Flujo

**Nivel: Gerentes y Mandos Medios:**

- Conocimientos para aplicar Normas, Leyes y Reglamentos.
  
- Formación de acuerdo al puesto
  
- Aplicación de Sistemas de Control
  
- Ejecución de Auditorías
  
- Aplicación de Responsabilidades

- Observaciones de Políticas de la Empresa
  
- Dominio de:
  - . Contabilidad General
  - . Auditoría
  - . Sistemas de Información
  
- Funciones Directivas:
  - . Administración de Equipos de Trabajo
  - . Aplicación de Métodos y Sistemas
  - . Análisis de Problemas y Toma de Decisiones.
  - . Delegación de Funciones
  - . Eficiencia y Productividad.

La información que se obtuvo, se ordenó y analizó diseñando un Sistema que abarcó las siguientes funciones:

#### 1.- Planificación de la función de capacitación

##### Objetivos

- Lograr que a través de cursos, seminarios y otros - - eventos de capacitación, se actualicen los conocimientos y se coadyuve a la formación en materia de contraloría del personal directivo y técnico adscrito a las contralorías internas del Sector SEMIP.
- Determinar, programar, promover y evaluar los eventos y acciones de capacitación conforme a los requerimientos específicos de las contralorías internas de las - entidades sectorizadas.
- Llevar a cabo las acciones de capacitación de acuerdo y con los lineamientos y recursos de la Contraloría - Interna de la SEMIP, así como con la propia infraestructura disponible de las entidades.

##### Políticas

El Programa de Capacitación (cursos, seminarios, conferencias) fue el resultado de métodos de investigación de ne-

cesidades, obtenido de tres vertientes:

- Requerimientos de capacitación de las contralorías -- internas del Sector.
- Cursos y conferencias diseñados por las mismas contralorías para su personal y que podían ser impartidos a otros órganos de control.
- Eventos de capacitación diseñados por las dependencias globalizadoras que coadyuvaran al fortalecimiento de la función de contraloría.

Los tipos y modalidades de cada evento de capacitación se diseñaron de acuerdo a su importancia y a la prioridad -- que tenían para impartirse en las contralorías internas.

Los eventos específicos de capacitación se orientaron a -- la formación de personal en materia de contraloría. Cada acción tendió a observar calidad en su ejecución. Además, todos los eventos de capacitación estuvieron incluidos en el Programa Anual de Capacitación, salvo los que por indicación superior, o por lineamientos o normatividad emitida después de la elaboración del Programa, fueron impartidos.

### Procedimientos

- Elaboración de cuestionarios: el diseño de éstos se efectuó con los apartados suficientes para poder obtener la información base para la integración del Programa de Capacitación.
- Envío de cuestionarios a los contralores internos del Sector: se enviaron a las contralorías internas del Sector SEMIP.
- Entrevista con los titulares de las contralorías internas: Estas actividades fueron permanentes para mantener contenido y vigencia, a través de la comunicación continua.
- Análisis de la información por la Unidad FOCOCI: se determinaron necesidades, se tomaron decisiones.
- Detección de necesidades de capacitación: se analizaron cursos factibles; eventos de capacitación diseñados por las contralorías internas; programas internos de capacitación; recursos de las entidades.
- Programa preliminar de capacitación.
- Aprobación del Programa: Contralor Interno de la SEMIP.

- Programa definitivo de capacitación.
- Ejecución del Programa.
- Evaluación.

### Recursos

Para llevar a cabo el Programa de Capacitación se buscó siempre contar con recursos humanos y materiales, tales como: expositores, salones o auditorios, materiales didácticos y equipos audiovisuales, aprovechándose los propios recursos de la SEMIP, de las entidades del Sector o de las dependencias globalizadoras.

### Responsabilidades

La autorización del Programa de Capacitación estaba a cargo del Contralor Interno de la SEMIP, siendo la Unidad de Coordinación y Apoyo al FOCOCI la encargada de organizar, supervisar y evaluar que todas las acciones de capacitación alcanzaran los niveles óptimos de calidad en cuanto a diseño, organización, ejecución y seguimiento.

## Instrumentos de control

Todos los eventos de capacitación, contenidos en el Programa, estaban registrados y avalados por la Unidad Coordinadora del FOCOCI, con la autorización del Contralor Interno de la SEMJP.

## 2.- Diagnóstico de las necesidades de capacitación

Procedimiento para determinar necesidades de capacitación.

- Obtener la información sobre necesidades de capacitación, a través de cuestionarios, entrevistas y visitas. Se diseñó un cuestionario que contó con los siguientes apartados: datos generales, necesidades de capacitación y programa de capacitación y se envió a 52 órganos de control de las entidades del Sector. -- En el anexo uno se muestra dicho formato.

Asimismo, se solicitó a la Dirección de Asistencia Técnica y Desarrollo de la SCGF, su programa de capacitación, dirigido a los órganos internos de control de las entidades del Sector Público. Además, con objeto de obtener el criterio y los aspectos sectoriales, se pidió a las áreas de la Contraloría Interna de la SEMIP su opinión acerca de cuáles eventos de capacitación, a su juicio, se podrían impartir a las

contralorías internas del Sector.

- Identificar y verificar las causas que están originando la necesidad de capacitación.
- Seleccionar las causas que se resuelven por medio de capacitación.
- Definir quiénes tienen necesidades de capacitación y en qué materias. Con la respuesta del cuestionario se elaboró una cédula, que, a grandes rubros, proporcionó la información de las necesidades de capacitación del personal de las contralorías internas del Sector.
- Jerarquizar las necesidades de capacitación.
- Establecer acciones específicas para atender las necesidades de capacitación detectadas.

Resultados del diagnóstico de necesidades de capacitación.

- Número de contralorías internas del Sector que presentan necesidades de capacitación.
- Análisis de los recursos humanos que conforman las --

contralorías internas.

- Conocimiento de las necesidades de capacitación planteadas por las contralorías internas del Sector.
- Atención de las necesidades detectadas.

### 3.- Elaboración del Programa de Capacitación

Definir

- Objetivo del Programa
- Acciones
- Evaluación del Programa

Determinar para cada acción

- Naturaleza
- Contenido
- Temario
- Alcances y/o Resultados

- Expositores
- Ayudas didácticas
- Duración
- Fecha y lugar

Además

- Calendarizar todas las acciones
- Estimar el costo del Programa de Capacitación

#### 4.- Habilitación del Programa

Proveerse de

- Materiales didácticos para cada participante
- Materiales para el expositor
- Equipo audiovisual

**Solicitar**

- Locales
- Sonido
- Edecanes

**Confirmar la participación de**

- Expositores
- Participantes
- Invitados especiales
- Coordinadores

**5.- Ejecución de la capacitación****Objetivos, contenido y alcances del evento**

- Contenido en respuesta a necesidad específica planteada por las contralorías internas del Sector.
- Metas generales y específicas que se persiguen

- Nivel y profesión de los participantes.
- Procedimientos que aseguren dominio en la materia a impartirse.
- Determinar el tipo de evaluación adecuado al evento.
- Apoyos didácticos.

#### Expectativas de los participantes

- Desarrollar nuevos métodos de control.
- Aprender nuevas técnicas y cómo aplicarlas.
- Adquirir información.
- Ampliar curriculum.
- Aprender nuevos sistemas.
- Adquirir mejores actitudes.
- Compartir experiencias.
- Preparación para promociones.

### Características de los expositores

- Dominio de la materia a impartirse
- Conocimiento del nivel y profesión de los participantes.
- Habilidad para involucrar a los participantes en la propia dinámica del evento.
- Receptividad a sugerencias y críticas.
- Calidad en el manejo de material audiovisual y otros apoyos didácticos.

### 6.- Evaluación de los resultados

- ¿Cuál fue la efectividad de la capacitación?
- ¿Qué beneficios obtuvieron los participantes?
- ¿Qué conocimientos son aplicables en las contralorías?
- ¿Qué problemas detectados, en la determinación de necesidades de capacitación, se han eliminado?

SISTEMA DE CAPACITACION PARA EL PERSONAL  
QUE INTEGRA LAS CONTRALORIAS INTERNAS

FUNCIONES PRINCIPALES
PLANIFICAR LA FUNCION DE CAPACITACION
DIAGNOSTICAR LAS NECESIDADES DE CAPACITACION
ESTRUCTURAR EL PROGRAMA DE CAPACITACION
HABILITAR EL PROGRAMA DE CAPACITACION
EJECUTAR LA CAPACITACION
EVALUAR LOS RESULTADOS

**Boletín FOCOCCI - SEMIP:**

A través de esta publicación fueron difundidas las actividades realizadas por el FOCOCCI, dando a conocer criterios, conceptos y experiencias, vertidas en los eventos llevados a cabo.

Este Boletín se complementaba con un anexo llamado Suplemento Técnico en el cual se llegaron a tratar temas de gran interés y actualidad, tanto para los titulares de las contralorías internas del Sector, como para el personal integrante.

En el cuadro de la siguiente página se señalan -entre otras cosas- algunos de los temas más relevantes que se publicaron en este medio de difusión.

**BOLETIN FOCOCI - SEMIP**  
**DIFUSION DE ACTIVIDADES REALIZADAS**

**CONTENIDOS**

- \* REUNIONES TEMATICAS
- \* FOROS TECNICOS
- \* VISITAS
- \* ACTUALIZACION JURIDICA
- \* ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES
- \* PROGRAMA DE CAPACITACION



**BOLETIN  
SUPLEMEN-  
TO TECNICO.**

**TEMAS**

- \* CONTROL DE ADQUISICIONES
- \* SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL SECTORIAL
- \* PROCEDIMIENTO SOBRE QUEJAS Y DENUNCIAS
- \* RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO
- \* CONGRESO LATINOAMERICANO DE AUDITORES PETROLEROS
- \* TEORIA "Z"

**COBERTURA  
SEMIP-SCGF  
ENTIDADES DEL SECTOR**

## c) FUNCIONAMIENTO

La Contraloría Interna de la SEMIP estableció dentro de su estructura orgánica un área especial de apoyo al Foro Consultivo a la cual se denominó Unidad de Coordinación y Apoyo al FOCOCCI.

La mencionada Unidad, durante el período que comprende -- este estudio, constaba de seis personas (un director, un subdirector, dos jefes de departamento, un analista y una secretaria) y era la encargada de desarrollar todas las -- funciones de organización y de tipo logístico para que -- las actividades relativas a las cuatro vertientes del Foro pudieran llevarse a cabo, tales como: consecución de -- locales donde se realizaban los cursos, seminarios y conferencias, así como expositores a impartirlos; sitios don -- de se desarrollaron las visitas técnicas; fijación de fechas; invitación a contralores y demás personal. También se ocupaba del fotocopiado del material a distribuir en -- los eventos y de la redacción del Boletín del Foro el -- cual se enviaba para su impresión a la Dirección de Comunicación Social de la SEMIP.

Cada uno de los miembros de esta área de la Contraloría -- Interna de la referida dependencia realizaba tareas específicas que se requerían para el adecuado desarrollo de -- las vertientes de acción del FOCOCCI, aprovechando los recursos humanos y materiales de la SCGF, la SEMIP y las en

tidades adscritas a su Sector.

Las principales actividades que realizaba el personal de la Unidad en cada una de las vertientes, son las a continuación señaladas:

**Reuniones Temáticas:**

**Actividades anteriores:**

- Visitas y/o telefonemas de prenegociaciones
- Invitación a los contralores de las entidades del Sector.
- Invitaciones especiales a expositores
- Negociación del programa preliminar con las áreas participantes.
- Elaboración de programa definitivo: definición del nombre de los temas, lugar, tiempos y horario.
- Solicitud de noticias al Area de Responsabilidades, Subcontraloría de Auditoría y Control, Coordinación de Estudios Especiales, Unidad de la Contraloría Interna.

- Logística: solicitud de local, fotografía, edecanes, -- logotipos.
- Confirmación telefónica con cada uno de los contralores participantes.
- Distribución de mesa.
- Elaboración de texto para inauguración formal por parte del Contralor Interno de la SEMIP.
- Elaboración de notas especiales de información, en su caso, de así requerirlo las entidades participantes o anfitrionas.
- Recopilación del material para incluir en la memoria.
- Fotocopiado e integración de carpetas.
- Traslado y distribución del material al entregarse.
- Traslado e instalación de logotipos.
- Supervisión de todos los elementos logísticos (tarde -- anterior).

**Actividades posteriores:**

- Reportes intermedios para mantener informado al Contralor del avance de las gestiones del Foro.
- Relación de avances y asuntos pendientes del personal adscrito a esta Unidad.
- Agradecimiento a cada uno de los ponentes o participantes.
- Elaboración de la minuta correspondiente para incluirla en el próximo evento de este género.
- Elaboración del Reporte para la Unidad de Control de -- Gestión para seguimiento del Programa de Trabajo.
- Elaboración del material para ser publicado en el Boletín.

**Visitas Técnicas****Actividades anteriores:**

- Telefonemas de prenegociaciones.
- Invitación a contralores de las entidades del Sector, -

relacionados con el giro industrial de la empresa visitada.

- Solicitud al anfitrión de preparación de plática a exponerse durante la visita.
- Logística: solicitud de fotografía
- Confirmación telefónica con cada uno de los contralores participantes.
- Recopilación de material para su publicación en el Boletín.
- Supervisión de todos los elementos logísticos.

Actividades posteriores:

- Agradecimiento a la entidad anfitriona y a cada uno de los contralores participantes.
- Redacción del material para ser publicado en el Boletín.
- Elaboración del Reporte para seguimiento del Programa de Trabajo.

## Capacitación

### Actividades anteriores:

- Selección del tema a tratar.
- Invitación telefónica al personal de contraloría (2 participantes).
- Invitación al expositor.
- Logística: solicitud de local, fotografía.
- Confirmación telefónica con cada uno de los participantes.
- Fotocopiado de material o consecución de éste en la - -  
SCGF.
- Traslado y distribución del material.
- Supervisión de los elementos logísticos.
- Inauguración y clausura del curso o seminario.

**Actividades posteriores:**

- Redacción de boletines de prensa para mantener informado de esta clase de eventos al Contralor Interno de la SEMIP.
  
- Reporte a la Unidad de Control de Gestión para seguimiento del Programa de Trabajo.

**Boletín FOCOCI - SEMIP**

- Recopilación de la información.
  
- Redacción del texto.
  
- Diseño del formato a utilizar.
  
- Autorización por parte del Contralor Interno de la - -  
SEMIP.
  
- Visto bueno de la Dirección de Comunicación Social de -  
dicha dependencia.
  
- Impresión del Boletín por la mencionada Dirección.
  
- Envío del Boletín.

Adicionalmente, resulta importante resaltar que el FOCOCI, en su funcionamiento, no representó un canal intermedio - de comunicación entre la dependencia y las entidades adscritas a este Sector.

Tampoco trató de establecer una relación jerárquica entre la Contraloría Interna de la SEMIP y los órganos internos de control del Sector; por el contrario, promovió la participación, en términos complementarios, a través del intercambio constante de información entre dichos órganos, dentro de un marco de coordinación y concertación.

El FOCOCI se abocó a fortalecer la interrelación de estos órganos para que a través del continuo y positivo intercambio de experiencias, fuera posible mantener e impulsar un diálogo sectorial en materia de control gubernamental.

Por lo tanto, el FOCOCI no pretendió jerarquizar ni establecer niveles adicionales de control en el Sector, por lo que no debe confundirse su actuación con los otros esquemas de funcionamiento sectorial que tienen sus propias características y propósitos. En realidad, su contribución debe ser vista como de "suma de partes".

Bajo este contexto, el FOCOCI es una fórmula concebida -- por la Contraloría Interna de la SEMIP para apoyar y asesorar, de acuerdo con sus atribuciones, a los órganos internos de control de las entidades de este Sector para --

imprimir fluidez y agilidad a los conductos informativos, a fin de hacer posible la racionalidad administrativa de las acciones, promoviendo así la existencia de un control compatible, integral y congruente en todas las instancias, sin que el Foro representara duplicidad, intervenciones - innecesarias u obstáculos adicionales al desempeño de las actividades.

## d) AMBITO DE ACCION

El ámbito de acción del FOCOCI se ubicó al interior de la Contraloría Interna de la SEMIP y de los órganos internos de control de las entidades adscritas a este Sector, comprendiendo tanto a sus titulares como a los cuadros de personal en su conjunto.

Dicho Foro imprimió una nueva dinámica al contribuir de manera definitiva en la capacitación de todos los servidores públicos de las áreas de control del Sector SEMIP, a fin de que éstos se desarrollaran profesionalmente y, a su vez, estuvieran preparados para el reto de coadyuvar en la consecución de las metas y objetivos de sus respectivas organizaciones, cuestión de primordial importancia para el país.

Con la comunicación desarrollada se pudieron evitar errores que otros ya habían cometido, mediante la capitalización de experiencias. Además, se llegaron a fijar criterios de control y evaluación a seguir, lo que permitió que estas funciones se fortalecieran y llevaran a cabo de una manera racional e integral, contribuyendo con estas acciones al beneficio del Sector en el que actuó.

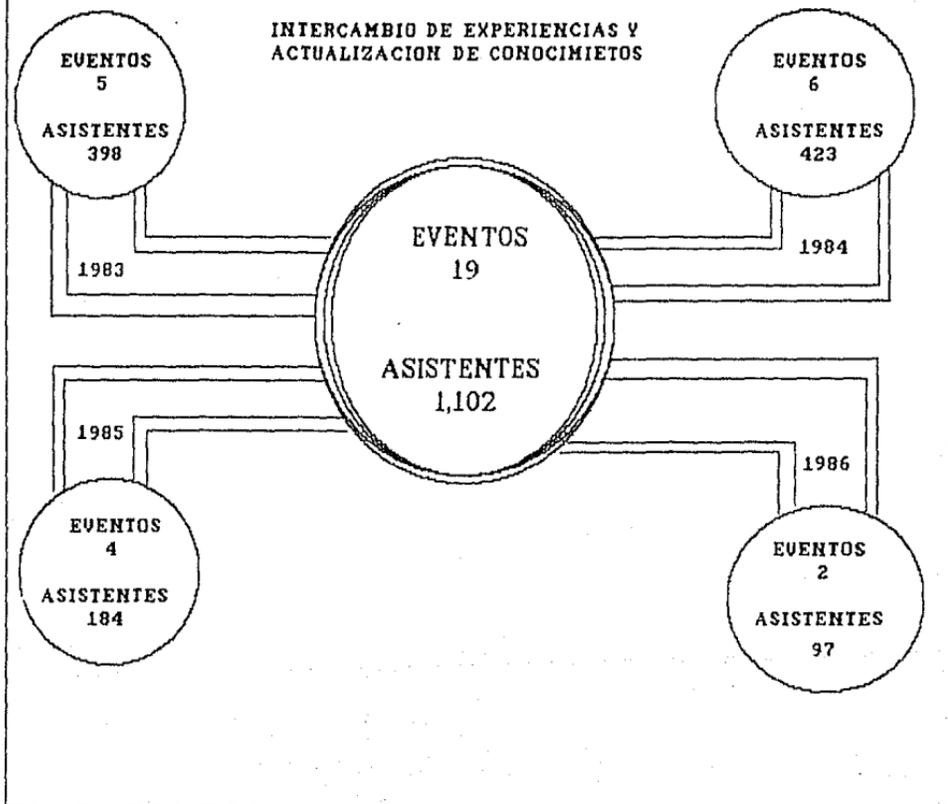
## e) RESULTADOS OBTENIDOS

Al hablar de este importante punto, resulta conveniente - analizar los logros alcanzados durante el período que se contempla, a la luz de los objetivos planteados al crearse el Foro Consultivo.

Primeramente, a continuación, se presentan algunos cuadros con los resultados cuantitativos respecto a cada una de las cuatro vertientes de acción, señalando los eventos, la asistencia, y, en su caso, el número de boletines emitidos. Estas actividades se detallan en forma precisa al final del trabajo, en el apartado dedicado a anexos.

## REUNIONES TEMATICAS

INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y  
ACTUALIZACION DE CONOCIMIETOS



## VISITAS TECNICAS

ACTIVIDADES

9

=

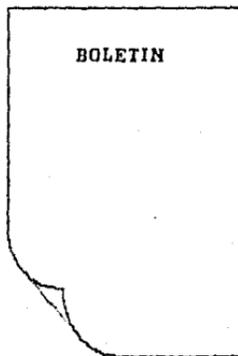
333 PARTICIPANTES

## CAPACITACION IMPARTIDA

### PROGRAMA DE CAPACITACION 1983-1986

CURSOS		AÑO	CONFERENCIAS	
		1983	36	892
10	410	1984	10	823
22	799	1985	4	356
20	619	1986	3	237
52	1,828	TOTAL	53	2,308

**BOLETIN FOCOCI - SEMIP**



**14 BOLETINES**



**13 SUPLEMENTOS TECNICOS**

Ahora bien, haciendo un análisis cualitativo sobre los -- resultados del Foro, se llegan a varias conclusiones, que son:

- 1.- Este Foro Consultivo vino a representar la primera -- experiencia en su tipo dentro de la APF (en el ámbito sectorial).
- 2.- Permitted, por vez primera, la reunión sistemática, -- ordenada y congruente de los contralores internos en este Sector, para tratar asuntos relacionados con el trabajo de contraloría desde una perspectiva teórico-práctica.
- 3.- Asimismo, los trabajos realizados pugnaron por la homogeneización de los criterios para la aplicación del control dentro del Sector.
- 4.- Gracias al proceso de capacitación, consistente en -- cursos y conferencias, el personal de contraloría vió enriquecido sus conocimientos, sobre todo, en aspectos de auditoría, quejas y denuncias, control institucional -entre otros- lo cual facilitó el afrontamiento de la problemática presentada en la labor cotidiana.

- 5.- Facilitó la integración del personal de los órganos - internos de control de las entidades del Sector SEMIP y el de la propia dependencia, debido a la constante interacción que se suscitó con este Foro.
- 6.- Finalmente, es oportuno mencionar que la labor desarrollada por el FOCOCI necesariamente es positiva, si se observa el hecho de que dicho Foro Consultivo es - promotor en su campo de actividades, y que toda actualización de conocimientos e intercambio de experien--cias, bien aplicadas, conlleva a un progreso.

## f) TRASCENDENCIA DE ESTE TIPO DE INSTANCIAS COLEGIADAS

De acuerdo con los principales aspectos estudiados, relativos al FOCOCI, se puede considerar que dicha instancia ha significado un gran avance en la agilización de los -- conductos informativos y en la fijación de criterios sectoriales de control, razones por las cuales este Foro Consultivo representa un ejemplo a seguir por cualquiera de las contralorías internas de las dependencias de la APF, -- así como por sus cualidades de modelo de verdadero intercambio y retroalimentación de ideas.

Bajo este contexto, nuevamente es importante recalcar que este órgano ha promovido la interrelación y la comunicación de la Contraloría Interna de la SEMIP con los órganos internos de control de las entidades coordinadas, a través del diálogo continuo y positivo e intercambio de -- experiencias en razón del control interno de dichas instituciones. Asimismo, la labor de capacitar a los servidores públicos de estas áreas ha sido una de sus tareas primordiales cuyo objetivo -entre otros- fue el coadyuvar al desarrollo racional de las actividades gubernamentales.

Con base en esta labor positiva, sería oportuno que se -- impulsara la creación de este tipo de foros en cada una de las áreas de control de las dependencias, mediante la difusión de los avances obtenidos, poniendo a disposición de las instituciones la información al respecto. A tra--

vés de estas reuniones de trabajo se podrán estrechar los lazos de comunicación y conocer las líneas de acción de las empresas, con el objetivo de que, en un momento dado, se evalúen los resultados obtenidos respecto a las metas y programas institucionales fijados, para conocer si se marcha por el camino trazado previamente.

Una de las cuestiones más sobresalientes de contar con un Foro Consultivo de esta naturaleza, se basa en el entendido de que las contralorías internas podrán contar con una instancia que facilitará la capacidad de respuesta oportuna para apoyar la adecuada toma de decisiones a cargo del coordinador sectorial, ya que por estar en contacto, a través del diálogo, estarán enteradas de los diferentes problemas, necesidades y demás aspectos que enfrenten las empresas adscritas a su ámbito de acción. Asimismo, se podrán tratar materias, con las diferentes áreas de control, que ameriten estudio o tratamiento particular, para la mejor comprensión de las cuestiones que atañen a sus respectivos sectores, a fin de mejorar la gestión de dichas instituciones.

## CONCLUSIONES

En toda organización administrativa debe existir un área de control interno y un Gobierno no escapa de tal necesidad, ya que por estar compuesto de personas, está sujeto continuamente a los errores y deficiencias individuales. Por tal razón, es conveniente invertir en un aparato de control que canalice el aprovechamiento de todos los recursos con que cuenta - el Sector Público.

Bajo este contexto, la función de control es un elemento indispensable para el adecuado funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya -- que dicha función hace que las actividades se realicen en mejores condiciones de eficiencia y eficacia.

En nuestro país, la moderna concepción del control gubernamental surgió a fines de 1982 cuando se empezó a estudiar la calidad, el alcance y la actualidad de la legislación que -- regulaba el servicio público, así como la necesidad de un -- sistema de control sobre el mismo. Posteriormente a este -- análisis, se reformaron por el Congreso de la Unión, varios artículos de la Constitución en materia de responsabilidad -- de servidores públicos, concursos de obra pública y adquisiciones. Esta reforma dió lugar a la expedición de una ley -- referente a la calidad moral en el servicio público llamada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual

definió más claramente los delitos en que pueden incurrir -- dichas personas, estableciendo penalidades más severas.

Inmediatamente después, se construyó el sistema administrativo encargado de velar estos aspectos cuyo eje central recayó en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien, indudablemente, vino a unificar el sistema de control interno gubernamental disperso en múltiples dependencias del Ejecutivo. Esto último, significó un ahorro en gastos de -- personal, así como la optimización en el uso de los recursos materiales, financieros y humanos. Asimismo, el establecimiento de un sistema moderno de control del Gobierno Federal, el cual consistió en complementar el círculo del control con contralorías internas en todas y cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, encargadas de velar por los intereses en sus respectivos sectores, de común acuerdo con los lineamientos indicados por la Secretaría de la Contraloría. Además, por auditorías externas a cargo de despachos profesionales de contadores públicos, medida efectiva para asegurar, desde un punto de vista externo, que las operaciones y actividades marchan por el camino trazado. Cabe señalar, que la Contraloría General siempre ha ejercido supervisiones permanentes sobre estos instrumentos de control para estar en posibilidades de detectar cualquier desviación en los planes, ya fuera para corregirse o sancionarse. Resulta importante resaltar que, por vez primera, se contempló a la función de control, básicamente, como una medida preventiva, y sólo en caso de ser necesario, correctiva

o punitiva.

La creación de esta Secretaría ha representado positivos - - avances en la materia que se trata. Antes de su surgimiento había sólo la obligación de presentar una manifestación de - bienes al principiar y otra al dejar el cargo correspondien- te.

La Secretaría de la Contraloría instruyó un sistema de vigi- lancia patrimonial de los servidores públicos, el cual impu- so, además de lo anterior, la obligación de presentar una -- declaración anual en mayo de cada año. Adicionalmente, se - tuvo la oportuna idea de limitar dicha obligación a ciertos niveles dentro de la Administración Pública Federal que van desde jefes de departamento hasta el Presidente de la Repú- blica, incluyendo, además, a funcionarios de la Tesorería de la Federación y de Aduanas. De esta forma, la Contraloría - General recibe cada año alrededor de 100,000 declaraciones - de variación patrimonial, con lo que se realizan muestreos - más selectivos pero, sin lugar a dudas, más eficientes, ya - que de abocarse la vigilancia a todos los empleados públicos, como había venido sucediendo, resultaba imposible la realiza- ción de una vigilancia adecuada. Así, cuando se levanta - - querrela contra algún servidor público por enriquecimiento - inexplicable, la Secretaría cuenta con una base para anali- - zar si tal aseveración tiene fundamento o razón de ser. A - todas luces se observa que lo anterior proporcionó instrumen- tos importantes al Gobierno en su labor de control.

Por lo que se refiere al control del Poder Legislativo, es conveniente que éste exista para ejercer supervisión sobre las actividades del Ejecutivo (dependencias, entidades), a fin de comprobar mediante este control externo, que todo marche de acuerdo a los lineamientos estipulados.

En relación a los mecanismos de análisis que posee el Congreso de la Unión éstos son buenos, pero el tiempo en el que se llevan a cabo los estudios y averiguaciones es relativamente corto, por lo que sería conveniente que éste se ampliara para que los casos se analizaran más a fondo y pudieran tomarse decisiones más acertadas y acordes con la realidad de cada empresa pública. Asimismo, se vislumbra la posibilidad de que no se interfiera en la toma de decisiones para el trabajo cotidiano de estos organismos para que su desempeño sea más ágil y exitoso.

Para ello, sería oportuno que la legislación que regula el quehacer de las empresas públicas sea sometida a revisiones frecuentes, tratando de hacerlas sencillas, evitando que éstas se hagan obsoletas y con ello entorpezcan la gestión de dichas entidades, así como para evitar leyes difíciles por sus procedimientos confusos de entender, lo que sólo conlleva a que éstas o no se cumplan o se interpreten en forma errónea.

Por otra parte, para que el trabajo de contraloría se cumpla de la mejor forma, se requiere que los servidores públicos -

de estas áreas se preocupen por prepararse para realizar su trabajo eficientemente. Para que esto suceda, deben conocer perfectamente la naturaleza, propósitos, alcance y normas -- que regulan al control y entender los objetivos, políticas, planes y programas de sus respectivas dependencias y sectores, así como las actividades, operaciones y procesos industriales, comerciales y administrativos que, en estos últimos, se llevan a cabo, lo que sólo podrá darse en la medida en -- que estas personas se sometan a una actualización permanente.

Precisamente con este cometido fue que surgió el Foro Consultivo de Contralorías Internas, el cual logró con su actuación, facilitar la aplicación de la normatividad y operación de los sistemas de control en el sector correspondiente. -- Además, al capacitar, permitió la aplicación del control preventivo, mostrando como debía realizarse el trabajo y motivando e integrando a la gente a hacer las cosas bien hechas.

Debido a que el medio en donde se desenvuelven las contralorías internas es dinámico, un mecanismo de esta naturaleza -- representa una posibilidad muy grande de intercambiar ideas constantemente respecto a temas que verdaderamente constituyan una problemática cotidiana.

Con base en lo anterior, se llega a la conclusión de que estas reuniones promovidas por el Foro Consultivo representan un excelente medio para homogeneizar criterios, ya que los -- temas que en él se tratan, solamente pueden apoyarse en la --

experiencia, puesto que no existen en la teoría, recetas específicas para resolver las problemáticas particulares que sólo pueden dominarse con el intercambio de ideas y experiencias.

En realidad, los beneficios que se obtienen de un criterio general (en este caso el de la Contraloría General), al fin de cuentas, son las adecuaciones que de él se realicen para hacerlo funcional en la práctica, y el Foro Consultivo fue concebido precisamente así.

De esta forma, no se trata de tener un foro por tenerlo el cual no proporcione los resultados buscados, sino contar con uno efectivo como éste, que mediante la aplicación de trabajos en cada una de las cuatro vertientes, que no debe ser -- limitante para que se creen otras en lo futuro, logre llegar a objetivos perfectamente delimitados, que además tengan la particularidad de no contraponerse sino coadyuvar en la consecución de los preceptos fijados por la Secretaría Globalizadora en la materia.

Finalmente, como ya se mencionó, la normatividad impuesta a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a todo el conjunto de la Administración Pública Federal relativa al control son criterios generales, y, por lo tanto, es válido que mediante un Foro de esta naturaleza se discutan los problemas específicos de los sectores, para poder contar con una base desde la cual sea factible abocarse a las soluciones respectivas, sin que ello se contraponga con las disposiciones de la Contraloría General.

## A N E X O S

## ANEXO I

SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL  
CONTRALORIA INTERNA

Cuestionario para determinar las necesidades de Capacitación y Desarrollo en materia de Contraloría Interna.

NOTA: Si usted requiere mayor espacio para asentar determinadas respuestas, le rogamos utilizar hojas adicionales.

I.- Datos Generales.

a).- Entidad: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

b).- Nombre del Titular de la Contraloría Interna:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

c).- Domicilio y Teléfono: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

II.- Necesidades de Capacitación.

a).- ¿Ha detectado entre el personal de la Contraloría Interna a su cargo, a través de cuestionarios o preguntas directas, la existencia de requerimientos de Capacitación? favor de indicarlos:

---

---

---

---

---

b).- ¿En qué materia, a su juicio, se requiere capacitar al personal de la Contraloría?

---

---

---

---

---

c).- ¿Además de los elementos básicos que debe tener el personal de la Contraloría, en qué otros temas o experiencias considera usted debe ser capacitado para fortalecer la función de contraloría gubernamental?

---

---

---

d).- Comuníquenos si las descripciones de los puestos de la Contraloría, son acordes con los conocimientos que tienen las personas que los ocupan, en caso negativo, indíquenos si se han llevado a cabo programas de capacitación y/o actualización -

para lograr esa vinculación.

---

---

---

---

---

e).- Indiquenos cuantas personas integran su Contraloría.

Profesionistas: \_\_\_\_\_

---

---

Técnicos: \_\_\_\_\_

---

---

Personal Administrativo (Secretarias, Auxiliares, etc.). \_\_\_\_\_

---

---

### III.- Programa de Capacitación

a).- ¿Tiene un Programa de Capacitación en relación --  
con temas de Contraloría?

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

(En caso positivo, favor de anexarlo).

b).- ¿Tiene previstas algunas actividades de Capacitación para 1986?

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

(En caso afirmativo, indíquenos su naturaleza).

Cursos: \_\_\_\_\_ Conferencias: \_\_\_\_\_

Seminarios: \_\_\_\_\_ Otras: \_\_\_\_\_

c).- Detalle, en su caso, las actividades de Capacitación que realizará.

T E M A :	DURACION (Hrs.)	FECHA
1.- _____ _____	_____	_____
2.- _____ _____	_____	_____
3.- _____ _____	_____	_____
4.- _____ _____	_____	_____
5.- _____ _____	_____	_____

d).- Respecto al punto anterior, indíquenos si --  
los eventos:

1.- Son estrictamente internos: \_\_\_\_\_

2.- Permiten la participación de personal de  
otras Contralorías: \_\_\_\_\_

3.- Son totalmente abiertos \_\_\_\_\_

e).- En caso de ser posible la participación del personal de otras Contralorías, expérenos si la invitación sería:

1.- Gratuita. \_\_\_\_\_

2.- Se establecería alguna cuota de inscripción.  
\_\_\_\_\_

f).- El material didáctico que se proporcionaría sería:

1.- Gratuito \_\_\_\_\_

2.- Incluido en la cuota \_\_\_\_\_

3.- Adquirido por otros medios \_\_\_\_\_

g).- Con objeto de capitalizar los recursos existentes en este Sector, favor de manifestar si la Entidad a la que pertenece la Contraloría Interna a su -- cargo, tiene la capacidad y disponibilidad, en su caso, para apoyar el desarrollo de actividades de capacitación.

1.- Locales \_\_\_\_\_

2.- Instructores \_\_\_\_\_

3.- Material didáctico \_\_\_\_\_

4.- Equipo audiovisual \_\_\_\_\_

h).- Señale cuales serían los honorarios que considera usted más convenientes, para el desarrollo de los eventos.



## ANEXO II

FORO CONSULTIVO DE CONTRALORIAS INTERNAS  
 DEL SECTOR ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL  
 REUNIONES DEL FO.CO.C.I.  
 1 9 8 3 - 1 9 8 6

REUNIONES:	FECHA:	LUGAR:	PARTICIPANTES:
1/A.TEMATICA	7, 8 Y 9 SEPTIEMBRE 1983	I.M.P.	50 PERSONAS
2/A.TEMATICA	13 OCTUBRE 1983	I.M.P.	50 PERSONAS
3/A.TEMATICA	17 NOVIEMBRE 1983	I.M.P.	50 PERSONAS
4/A.TEMATICA	13 DICIEMBRE 1983	MUSEO C.F.E.	48 PERSONAS
5/A.PLENARIA	13 DICIEMBRE 1983	MUSEO C.F.E.	200 PERSONAS
6/A.PLENARIA	15 FEBRERO 1984	I.M.P.	75 PERSONAS
7/A.TEMATICA	29 MARZO 1984	MUSEO C.F.E.	50 PERSONAS
8/A.TEMATICA	8 MAYO 1984	MUSEO C.F.E.	50 PERSONAS
9/A.TEMATICA	21 JUNIO 1984	MUSEO C.F.E.	50 PERSONAS
10/A.TEMATICA	3 AGOSTO 1984	MUSEO C.F.E.	50 PERSONAS
11/A.TEMATICA	21 SEPTIEMBRE 1984	MUSEO C.F.E.	48 PERSONAS
12/A.TEMATICA	31 OCTUBRE 1984	MUSEO C.F.E.	50 PERSONAS
13/A.PLENARIA	29 NOVIEMBRE 1984	MUSEO C.F.E.	50 PERSONAS
14/A.TEMATICA	31 ENERO 1985	MUSEO C.F.E.	42 PERSONAS
15/A.TEMATICA	9 MAYO 1985	MUSEO C.F.E.	42 PERSONAS
16/A.TEMATICA	5 SEPTIEMBRE 1985	MUSEO C.F.E.	50 PERSONAS
17/A.TEMATICA	5 DICIEMBRE 1985	MUSEO C.F.E.	50 PERSONAS
18/A.TEMATICA	20 MARZO 1986	FISOMEX	50 PERSONAS
19/A.TEMATICA	9 JULIO 1986	MUSEO C.F.E.	47 PERSONAS
T O T A L :			1,102 PERSONAS

FORO CONSULTIVO DE CONTRALORIAS INTERNAS,  
DEL SECTOR ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL,  
VISITAS TECNICAS,  
1984 - 1986

F E C H A :	L U G A R :	PARTICIPANTES:
29 DE FEBRERO AL 2 DE MARZO 1984	MINERA CARBONIFERA PIO ESCONDIDO, PLANTA CARBOELECTRICA DE LA CFE, PIEDRAS NEGRAS, COAH.	39 PERSONAS
16 AL 19 DE MAYO 1984	GRUPO INDUSTRIAL N.K.S., P.M.T., SICARTSA Y FERTIMEX MICHUACAN	27 PERSONAS
26 Y 27 DE JULIO 1984	PLANTA NUCLOELECTRICA DE LAGUNA VERDE Y ASTILLEROS UNIDOS DE VERACRUZ, ESTADO DE VERACRUZ	32 PERSONAS
26 DE AGOSTO 1984	MEXICANA DE AUTOBUSES, S.A., CONCARRIL Y DINA CAMIONES, S.A. DE C.V. ESTADO DE HIDALGO	55 PERSONAS
18 Y 19 DE OCTUBRE 1984	PEMEX, REFINERIA LAZARO CARDENAS DE - MINATITLAN, COMPLEJO LA CARGREJERA, - TERMINAL MARITIMA DE PAJARITOS Y - - AZUFRERA PANAMERICANA, JALTIPAN, VER.	38 PERSONAS
21, 22 Y 23 FEBRERO 1985	HIDROELECTRICA MANUEL MORENO TORRES, - CHICOASEN, E INGENIO DE PUJILITIC, CHIAPAS.	
4 Y 5 DE JULIO 1985	COMPANIA DE REAL DEL MONTE Y PACHUCA, S.A. Y PORCELANAS EUROMEX, S.A. EN EL ESTADO DE HIDALGO.	57 PERSONAS
7 Y 8 DE NOVIEMBRE 1985	CONTRALORIAS DE LOS ESTADOS DE: PUEBLA Y TLAXCALA, ORGANIZACION VOLKSWAGEN Y EMPRESA CLEMEX, S.A.	32 PERSONAS
28 Y 29 DE AGOSTO 1986	CENTRAL TERMoeLECTRICA "FRANCISCO PEREZ RIOS" TULA, HGO. TURBORREACTORES, S.A. DE C.V. QUERETARO, QRO.	21 PERSONAS
T O T A L :		***** 333 PERSONAS

FORO CONSULTIVO DE CONTRALORIAS INTERNAS  
DEL SECTOR ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL  
CURSOS REALIZADOS 1984 - 1986

ACTIVIDAD :	FECHA :	HRS. DE INSTRUC CION.	LUGAR :	PROCEDENCIA DEL INSTRU TOR.	No. DE - PARTICI- PANTES.
1 9 8 4					
<u>CURSOS</u>					
SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL.	5 DE SEPTIEMBRE	6	I.M.P.A. CORDOVA, VER.	C.I. SEMIP.	55
EVALUACION DE LAS EMPRESAS	5 DE SEPTIEMBRE	4	AZUCAR, S.A. DE C.V.	C.I. SEMIP.	55
SUPERVISION Y AUDITORIA.	6 DE SEPTIEMBRE	3	AZUCAR, S.A. DE C.V.	C.I. SEMIP.	55
AUDITORIA PROGRAMATICA	6 DE SEPTIEMBRE	3	AZUCAR, S.A. DE C.V.	C.I. SEMIP.	55
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	6 DE SEPTIEMBRE	3	AZUCAR, S.A. DE C.V.	C.I. SEMIP.	55
SISTEMA INTEGRADO NIVEL INSTITUCIONAL	12 DE NOVIEMBRE	4	DIESEL NACIONAL, S.A.	C.I. SEMIP.	27
EVALUACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	12 DE NOVIEMBRE	3	DIESEL NACIONAL, S.A.	C.I. SEMIP.	27
AUDITORIA FINANCIERA	13 DE NOVIEMBRE	3	DIESEL NACIONAL, S.A.	C.I. SEMIP.	27
AUDITORIA PROGRAMATICA	13 DE NOVIEMBRE	3	DIESEL NACIONAL, S.A.	C.I. SEMIP.	27
SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS	13 DE NOVIEMBRE	3	DIESEL NACIONAL, S.A.	C.I. SEMIP.	27

ACTIVIDAD :	FECHA :	HRS. DE INSTRUCCION.	LUGAR :	PROCEDECENCIA DEL INSTRUCTOR.	No. DE PARTICIPANTES.
-------------	---------	----------------------	---------	-------------------------------	-----------------------

1 9 8 5

CURSOS.

SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL INSTITUCIONAL	4 DE ENERO	4	ASTILLEROS UNIDOS	C.I. SEMIP	35
EVALUACION	4 DE ENERO	4	CONCARRIL	C.I. SEMIP	35
SUPERVISION Y AUDITORIA	5 DE ENERO	4	CONCARRIL	C.I. SEMIP	35
SUPERVISION Y AUDITORIA II	5 DE ENERO	3	CONCARRIL	C.I. SEMIP	35
PESONSABILIDADES EN LOS SERVIDORES PUBLICOS.	5 DE ENERO	3	CONCARRIL	C.I. SEMIP	35
SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL INSTITUCIONAL	25 DE ABRIL	4	ASTILLEROS UNIDOS	C.I. SEMIP	25
EVALUACION	25 DE ABRIL	4	ASTILLEROS UNIDOS	C.I. SEMIP	25
AUDITORIA FINANCIERA	26 DE ABRIL	3	ASTILLEROS UNIDOS	C.I. SEMIP	25
AUDITORIA PROGRAMATICA	26 DE ABRIL	3	ASTILLEROS UNIDOS	C.I. SEMIP	25
SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS	26 DE ABRIL	3	ASTILLEROS UNIDOS	C.I. SEMIP	25
PAPELES DE TRABAJO	14 DE MAYO	5	SALA 1, AUDITORIO BRUNO MAZCANZONI	I.M.P.	25
CONTEXTO DEL INFORME DE AUDITORIA	16 DE MAYO	5	SALA 1, AUDITORIO BRUNO MAZCANZONI	I.M.P.	25
NORMATIVIDAD DE LA OBRA PUBLICA	21 DE MAYO	4	SALA 2, AUDITORIO BRUNO MAZCANZONI	I.M.P.	50
NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES.	28 DE MAYO	5	SALA 2, AUDITORIO BRUNO MAZCANZONI	I.M.P.	40

ACTIVIDAD :	FECHA :	HRS. DE INSTRUCCION.	LUGAR :	PROCEDENCIA DEL INSTRUCTOR.	No. DE PARTICIPANTES.
REEXPRESION DE ESTADOS FINANCIEROS	11 DE JUNIO	5	SALA 2 AUDITORIO BRUNO MAZCANZONI	I.M.P.	45
AUDITORIA OPERACIONAL	17 DE JUNIO	15	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO - DE LA C.F.E.	SECOGEF	96
PAPELES DE TRABAJO	8 DE JULIO	4	AUDITORIO DE LA SECOGEF	TELEFONOS DE MEXICO	70
FORMACION DE INSTRUCTORES	16 DE JULIO	12	SALON USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF.	SECOGEF	20
AUDITORIA DE LEGALIDAD	14 DE OCTUBRE	7	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF.	C.I. SEMIP	36
PAPELES DE TRABAJO	16 DE OCTUBRE	4	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO - DE LA C.F.E.	TELEFONOS DE MEXICO	23
AUDITORIA FINANCIERA	21 DE NOVIEMBRE	5	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF.	C.I. SEMIP	20
SISTEMA DE INFORMACION PERIODICA	26 DE NOVIEMBRE	6	AUDITORIO DE LA SECOGEF	SECOGEF	49

ACTIVIDAD :	FECHA :	HRS. DE INSTRUCCION.	LUGAR :	PROCEDENCIA DEL INSTRUCTOR	No. DE PARTICIPANTES.
-------------	---------	----------------------	---------	----------------------------	-----------------------

1 9 8 6

CURSOS:

SISTEMA DE INFORMACION PERIODICA	24 Y 28 DE FEBRERO -	10	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF	SECOGEF	30
SISTEMA DE INFORMACION PERIODICA	3 Y 10 DE MARZO --	10	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF	SECOGEF	30
SISTEMA DE INFORMACION PERIODICA	17 Y 24 DE MARZO -	10	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF	SECOGEF	30
AUDITORIA BASICA	10/14 DE MARZO, 1/o./4 DE ABRIL	60	AUDITORIO DE LA C.F.E.	AZUCAR, S.A. DE C.V.	27
DIAGRAMAS DE FLUJO	8 Y 9 DE ABRIL	12	AUDITORIO DE LA C.F.E.	SECOGEF	30
DIAGRAMAS DE FLUJO	15 Y 16 DE ABRIL --	12	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF	SECOGEF	30
DIAGRAMAS DE FLUJO	22 Y 23 DE ABRIL --	12	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF	SECOGEF	30
AUDITORIA DE OBRA PUBLICA	28 Y 29 DE ABRIL --	15	AUDITORIO DE LA C.F.E.	SECOGEF	40
MOTIVACION DE LA PRODUCTIVIDAD.	7/9 DE MAYO	12	SALON 2 DEL AUDITORIO BRUNO MAZCANZONI	I.M.P.	26
AUDITORIA DE OBRA PUBLICA	19 Y 20 DE --	12	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO DE LA C.F.E.	SECOGEF	48
PAPELES DE TRABAJO	9 Y 10 DE JUNIO ---	12	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF.	SECOGEF	27

ACTIVIDAD :	FECHA :	HRS. DE INSTRUCCION.	LUGAR :	PROCEDENCIA DEL INSTRUC TOR	No. DE PARTICIPANTES
CICLO BASICO DE CONTROL	16 DE JULIO	6	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO DE LA - C.F.E.	SECOGEF	28
AUDITORIA DE OBRA PUBLICA	31 DE JULIO Y 1/o. DE AGOSTO	12	I.M.P.A., CIUDAD DE CORDOBA, VER.	SECOGEF	27
PAPELES DE TRABAJO	18 Y 19 DE AGOSTO	12	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF	SECOGEF	25
INFORME DE AUDITORIA	8 Y 9 DE SEPTIEMBRE	15	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO DE LA - C.F.E.	SECOGEF	41
PAPELES DE TRABAJO	18 Y 19 DE SEPTIEMBRE	12	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF	SECOGEF	30
FORMACION DE INSTRUCTORES	29, 30 DE SEPTIEMBRE, 1/o., 2 Y 3 DE OCTUBRE		SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF	SECOGEF	25
AUDITORIA DE OBRA PUBLICA	13 Y 14 DE OCTUBRE	12	AUDITORIO DE LA - C.F.E.	SECOGEF	30
DIAGRAMAS DE FLUJO	30 Y 31 DE OCTUBRE	12	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF.	SECOGEF	30
SUPERVISION DE AUDITORIA	10 Y 11 DE NOVIEMBRE	15	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO DE LA - C.F.E.	SECOGEF	35
DIAGRAMAS DE FLUJO	17 Y 18 DE NOVIEMBRE	12	SALON DE USOS MULTIPLES DE LA SECOGEF	SECOGEF	30

ACTIVIDAD :	FECHA :	HRS. DE INSTRUCCION	LUGAR :	PROCEDENCIA DEL INSTRUCION	ASISTENCIA
INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	12 DE ABRIL	3	SALA DE CONFERENCIAS S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	25
ORGANIZACION DEL SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL (ESTRUCTURA Y PROCESO - II)	19 DE ABRIL	4	SALA DE CONFERENCIAS	C.I. SEMIP	20
BASES DE UNA LEY PARA EL CONTROL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.	19 DE ABRIL	3	TUXPAN No. 2-1/ER. PISO	C.I. SEMIP	20
EL SUBSECTOR ENERGETICO	26 DE ABRIL	4	SALA DE CONFERENCIAS S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	26
LOS INFORMES FINANCIEROS	26 DE ABRIL	3	TUXPAN No. 2-9ª PISO	C.I. SEMIP	26
PROGRAMA DE REORDENACION ECONOMICA (1/A. -- PARTE)	3 DE MAYO	3	TUXPAN No. 2-7ª PISO	C.I. SEMIP	25
PROGRAMA DE REORDENACION ECONOMICA (2/A PARTE).	17 DE MAYO	3	TUXPAN No. 2-7ª PISO	C.I. SEMIP	23
LA POLITICA DE LA CONTRALORIA INTERNA	17 DE MAYO	3	SALA DE CONFERENCIAS S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	20
EL SUBSECTOR DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACION.	24 DE MAYO	3	SALA DE CONFERENCIAS S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	25
LA CONTRALORIA INTERNA Y SUS FUNCIONES.	28 DE MAYO	5	SALA DE CONFERENCIAS S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	30
EL PROCESO Y PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION EN EL SECTOR PUBLICO Y SU SUPERVISION	31 DE MAYO	4	TUXPAN No. 2-8ª PISO	C.I. SEMIP	20

ACTIVIDAD :	FECHA :	HRS. DE INSTRUCCION	LUGAR :	PROCEDENCIA DEL INSTRUCTOR	ASISTENCIA
1 9 8 3					
<u>CONFERENCIAS</u>					
CONTROL, CONCEPTOS BASICOS.	22 DE MARZO	4	SALA DE CONFERENCIAS S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	15
MARCO JURIDICO DE CONTROL.	22 DE MARZO	3	SALA DE CONFERENCIAS S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	15
ORGANIZACION DEL SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL - (ESTRUCTURA Y PROCESO I)	29 DE MARZO	5	SALA DE CONFERENCIAS S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	18
LA FUNCION DE AUDITORIA	19 DE MARZO	3	TUXPAN No. 2-7ª PISO	C.I. SEMIP	27
ANTECEDENTES Y FUNCIONES DE LA SECOGEF	5 DE ABRIL	4	TUXPAN No. 2-6ª PISO	C.I. SEMIP	20
DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACION	5 DE ABRIL	4	SALA DE CONFERENCIAS S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	20
PRESENTACION DE LA CONTRALORIA Y SUS FUNCIONES	8 DE ABRIL	5	SALA DE CONFERENCIAS S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	45
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION	12 DE ABRIL	4	TUXPAN No. 2-6ª PISO	C.I. SEMIP	25

ACTIVIDAD:	FECHA:	HRS. DE INSTRUCCION	LUGAR:	PROCEDENCIA DEL EXPOSITOR	ASISTENCIA
LAS TECNICAS DE INVESTIGACION PARA LAS DISTINTAS QUEJAS Y DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN.	7 DE JUNIO	3	PATRICIO SANZ No. 1609	C.I. SEMIP	25
DELITOS DE CUELLO BLANCO Y CRIMINALIDAD DORADA.	5 DE JULIO	4	SALA DE JUNTAS -- S.E.M.I.P.	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.	30
SISTEMAS ALTERNATIVOS - DE CONTROL Y EVALUACION	20 DE JULIO	3	SALA DE JUNTAS -- S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	30
ADMINISTRACION EFECTIVA DEL TIEMPO	3 DE AGOSTO	3	SALA DANDO, S.A.	C.I. SEMIP	20
METODOLOGIA PARA LA EVALUACION DE LA INDUSTRIA PARAESTATAL.	27 DE JULIO	3	SALA DANDO, S.A.	C.I. SEMIP	20
AUDITORIA LEGAL, NORMAS Y PROCEDIMIENTOS	4 DE AGOSTO	4	TUXPAN No. 2-9 <sup>a</sup> PISO	C.I. SEMIP	25
LA LEY DE RESPONSABILIDADES	5 DE AGOSTO	3	TUXPAN No. 2-1/ER. PISO	C.I. SEMIP	35
REFORMAS AL CODIGO PENAL Y SUS IMPLICACIONES CON LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	10 DE AGOSTO	4	SALA DE JUNTAS -- S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	25
EL CONTROL COMO PARTE - DEL PROCESO DE PLANEACION.	24 DE AGOSTO	3	SALA DANDO, S.A.	C.I. SEMIP	25
AUDITORIA OPERACIONAL BASES TECNICAS	25 DE AGOSTO	4	TUXPAN No. 2-9 <sup>a</sup> PISO	C.I. SEMIP	30
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD.	26 DE AGOSTO	4	TUXPAN No. 2-1/ER. PISO	C.I. SEMIP	30

ACTIVIDAD:	FECHA:	HRS. DE INSTRUCCION	LUGAR:	PROCEDENCIA DEL EXPOSITOR	ASISTENCIA
ESTRUCTURA DEL SECTOR - ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.	7 DE SEPTIEMBRE	3	SALA DANDO, S.A.	C.I. SEMIP	25
CONTROL DE PROYECTOS Y CONTRATOS	23 DE SEPTIEMBRE	3	TUXPAN No. 2-1/ER. PISO	C.I. SEMIP	20
LA PRODUCTIVIDAD EN LA EMPRESA PUBLICA	28 DE SEPTIEMBRE	4	SALA DE JUNTAS -- S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	30
DIFUSION DEL SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS	18 DE OCTUBRE	3	PATRICIO SANZ No. 1609	C.I. SEMIP	20
PRESUPUESTO PROGRAMATICO.	20 DE OCTUBRE	4	SALA DE JUNTAS -- S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	22
LEGISLACION SOBRE CONTROL Y EVALUACION DEL SECTOR	9 DE NOVIEMBRE	4	SALA DE JUNTAS -- S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	35

ACTIVIDAD :	FECHA :	HRS. DE INSTRUCCION	LUGAR :	PROCEDENCIA DEL INSTRUCTOR	ASISTENCIA
1 9 8 4					
<b>CONFERENCIAS:</b>					
SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL SECTORIAL	5 DE ABRIL	4	MUSEO TECNOLOGICO DE LA C.F.E.	C.I. SEMIP	70
DECLARACION PATRIMONIAL	4 DE MAYO	5	MUSEO TECNOLOGICO DE LA C.F.E.	SECOGEF	180
SISTEMAS DE INFORMACION	23 DE MAYO	4	SALA DE JUNTAS -- S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	70
AUDITORIA GUBERNAMENTAL PROMOTORA DE EFICIENCIA	7 DE JUNIO	4	SALA DE JUNTAS -- S.E.M.I.P.	C.I. SEMIP	70
SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL INSTITUCIONAL	13 DE JULIO	4	PATRICIO SANZ No. 1609	C.I. SEMIP	40
CAPACITACION Y DESARROLLO	20 DE JULIO	3	PATRICIO SANZ No. 1609	C.I. SEMIP	40
SISTEMA DE CONTROL SECTORIAL, FUNCIONAMIENTO Y AMBITO DE ACTUACION	16 DE AGOSTO	4	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO - DE LA C.F.E.	C.I. SEMIP	53
LA PRODUCTIVIDAD GLOBAL DE LOS FACTORES	26 DE SEPTIEMBRE	3	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO - DE LA C.F.E.	C.I. SEMIP	60
CICLO DE CONFERENCIAS TECNICAS SOBRE NORMATIVIDAD DE OBRA PUBLICA (2 CONFERENCIAS)	15 DE NOVIEMBRE	7	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO - DE LA C.F.E.	S.P.P.	135
CICLO DE CONFERENCIAS TECNICAS SOBRE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES Y BIENES MUEBLES.	16 DE NOVIEMBRE	6	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO - DE LA C.F.E.	S.P.P.	105

<u>ACTIVIDAD :</u>	<u>FECHA :</u>	<u>HRS. DE INSTRUCCION</u>	<u>LUGAR :</u>	<u>PROCEDENCIA DEL INSTRUTOR</u>	<u>ASISTENCIA</u>
--------------------	----------------	----------------------------	----------------	----------------------------------	-------------------

1 9 8 5

CONFERENCIAS:

REFORMAS FISCALES 1985	27 DE MARZO	4	AUDITORIO DE LA C.F.E.	DESPACHO MANCERA, HHOS.	120
IMPORTANCIA DEL DICTAMEN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS	17 DE JUNIO	3	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO DE LA C.F.E.	SECOGEF	106
UN ENFOQUE DE LA FUNCION DE LA CONTRALORIA INTERNA	27 DE JUNIO	4	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO DE LA C.F.E.	SIDERMEX	80
VINCULACION CONTABLE -- PRESUPUESTAL POR AREAS DE RESPONSABILIDAD EN PEMEX.	25 DE SEPTIEMBRE	5	AUDITORIO DE PETROLEOS MEXICANOS	PEMEX	50

ACTIVIDAD :	FECHA :	HRS. DE INSTRUCCION	LUGAR :	PROCEDENCIA DEL INSTRUCTOR	ASISTENCIA
-------------	---------	---------------------	---------	----------------------------	------------

1986

CONFERENCIAS:

LA EMPRESA PUBLICA, DESDE FUERA, DESDE DENTRO.	16 DE ABRIL	5	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO DE LA C.F.E.	COMPANIA MINERA BENITO-JUARES-PEÑA COLORADA.	92
EL LIDERAZGO COMO FACTOR DE PRODUCTIVIDAD	28 DE JULIO	5	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO DE LA C.F.E.	INSTITUTO MEXICANO DEL PETROLEO	75
ORIGEN EXPLORACION, --- EXPLOTACION DEL PETROLEO.	29 DE OCTUBRE	5	AUDITORIO DEL MUSEO TECNOLOGICO DE LA C.F.E.	INSTITUTO MEXICANO DEL PETROLEO	70

## BIBLIOGRAFIA

Acle, Alfredo y Vega, Juan. La Empresa Pública: desde fuera, desde dentro. Editorial Limusa. México 1986.

Fayol, Henry. Administración Industrial y General. Librería El Ateneo. Argentina 1956.

Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. -- México 1976.

Hijar y Haro, Alberto. Manual de la Contraloría. Revista de Administración Pública No. 54.

Illescas Blanco, Francisco. El Control Integrado de Gestión. Editorial Limusa.

Juárez Mejía, Godolfino. La Sectorización de la Administración Pública Federal. INAP 1978.

México a través de los informes presidenciales. Secretaría de la Presidencia. México 1976. Tomo 5.

Milliband, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. Editorial Siglo XXI.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. INAP. México 1984. Tomos I y II.

Retchkiman, Benjamín. Aspectos Estructurales de la Economía Pública. UNAM. México 1972.

Ruiz Dueñas, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Análisis de una Década. Editorial Trillas. - México 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. SCGF 1982.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto -- Público Federal.

Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal. SCGF.

Curso Lineamientos Generales sobre Control. SCGF.

Autoevaluación de la Contraloría Interna de SEMIP. 1983-1986.

Márquez Rubio, Federico. Tesis La Contraloría en el Proceso Administrativo. Facultad de Contaduría y Administración. - - UNAM.

Salas, María del Pilar. Tesis Los Controles Administrativos en la Desconcentración y Descentralización del Sector Parastatal Mexicano. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.

## P O S T   S C R I P T U M

Después de terminado el presente trabajo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación dió a conocer algunos datos importantes que se considera oportuno mencionar. -

(1)

Las sanciones que esta Secretaría impuso entre los años de 1982 a 1988 por incumplimiento en la presentación de la declaración anual de variación patrimonial, fueron las siguientes:

- 576 sanciones económicas
- 11 219 amonestaciones
- 20 369 apercibimientos
- 183 destituciones

La recuperación de fondos lograda, durante el mismo período, por la Contraloría General por el descubrimiento de ilícitos, a través de la aplicación de la Ley de Responsabilidades, -- los concursos de obra, las licitaciones para compras, ascendió a más de 318,100 millones de pesos.

De igual forma, se presentan a continuación las cifras sobre

(1) Datos señalados por el lic. Miguel de la Madrid Hurtado en entrevista exclusiva concedida a la Revista Contenido el 20 de Octubre de 1988, publicada en enero de 1989.

las denuncias por actos de corrupción que se suscitaron en estas mismas fechas:

- 95 denuncias penales que involucraron a 190 funcionarios
- 191 apercibimientos
- 267 amonestaciones
- 1519 suspensiones
- 557 sanciones económicas
- 646 destituciones
- 416 inhabilitaciones

Por otra parte, la simplificación administrativa abarcó la racionalización de estructuras del aparato público. Debido a la austeridad en el gasto federal, se eliminaron 146 áreas organizacionales; se cancelaron 15 Subsecretarías, 2 Oficinas Mayores, 121 Direcciones Generales y 8 Coordinaciones Administrativas.

Dentro del programa de reestructuración de secretarías de estado iniciado por la nueva Administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, se determinó la desaparición de la Subsecretaría de la Industria Paraestatal, perteneciente a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP),

con lo que la cobertura del Foro Consultivo de Contralorías Internas se ve reducida en su campo de acción, pero sin que a la fecha esto implique su extinción.

Posteriormente, el 9 de marzo de 1989, se dió a conocer el - Reglamento Interior de la SEMIP a través del Diario Oficial de la Federación, en el cual la Contraloría Interna recibió una nueva denominación: Unidad de Contraloría Interna.

Asimismo, dicha Unidad pasó a depender de manera directa de la Oficialía Mayor de la mencionada dependencia. Por tal -- razón, actualmente compete al Oficial Mayor, la coordinación del proceso interno de programación, presupuestación, control y evaluación de la SEMIP, así como la presentación, para - - aprobación del titular del ramo, del programa-presupuesto -- anual de la dependencia y sus modificaciones (artículo 7<sup>o</sup> -- fracción IX).

La fracción XIII del mismo artículo, señala que también le - corresponde a la Oficialía Mayor observar y vigilar el cum-- plimiento, por parte de las unidades administrativas de la - Secretaría, de las normas de control, fiscalización y evaluación que emita la SCGF; apoyar a ésta en la instrumentación de normas complementarias en materia de control, así como -- realizar por sí o a iniciativa de la propia SCGF, las auditorias o revisiones que se requieran a las unidades administrativas de la dependencia, y a proponer y vigilar la aplicación

de las medidas correctivas y recomendaciones que correspondan.

De igual forma, en la fracción XIV se estipula que además se aboca a recibir y atender las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la Secretaría, así como de las entidades coordinadas, y a través de la Unidad de Contraloría Interna, a practicar investigaciones sobre sus actos; -- fincar, en su caso, las responsabilidades a que haya lugar; imponer, por acuerdo del titular de la Secretaría, las sanciones que procedan; turnar los asuntos que correspondan a la SCGF para que ésta imponga las sanciones que le competen conforme a la ley, así como dar vista a la propia SCGF y -- denunciar a la autoridad competente los hechos de que tenga conocimiento e impliquen responsabilidad penal.