

3
21



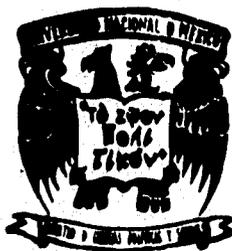
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

SISTEMA DE INFORMACION Y EVALUACION
EN LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
MA. DEL CARMEN AGUILAR ANAYA



DIRECTOR DE TESINA:
MAESTRO: GUSTAVO DEL VILLAR DE LA PERA

MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimiento

A mis Padres :
porque con sus enseñanzas
cimentaron el edificio de mi vida,
gracias por su apoyo.

A ti Francisco:
porque desde que unimos
nuestras vidas,
me has apoyado en todo;
gracias por tu comprensión,
por tu amor y por ser
el mejor esposo.

D e d i c a d o

A Penélope y Casandra :
porque son el tesoro más grande
que Dios me dio

A mis hermanas:
por su apoyo y entusiasmo.

A la memoria de Tere.

A Comisión Federal de Electricidad
por la oportunidad brindada,
esperando que con mi trabajo,
contribuya al logro de sus objetivos.

INDICE

INTRODUCCIÓN

	Página
1.- El Régimen del Gobierno Mexicano	1
1.1. Características	3
1.2. La Administración Pública Federal	6
1.3. La Comisión Federal de Electricidad	10
2.- El Control y Evaluación en México	14
2.1. Conceptos fundamentales	14
2.2. Antecedentes	19
2.3. Órganos que participan en las funciones de control y evaluación.	25
3.- Los Órganos de Control y Evaluación ante la Comisión Federal de Electricidad	36
3.1. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	38
3.2. Contaduría Mayor de Hacienda.	42
4.- Sistema de Información para el control y evaluación	45
4.1. Descripción general del sistema	46
4.2. Propuesta	49
4.3. Ventajas del sistema de información.	51
4.4. Operación del sistema.	52

Anexos

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de nuestro país y de acuerdo con nuestro régimen, de gobierno se ha presentado la preocupación de establecer los mecanismos más eficientes y eficaces para el control de los recursos de la Federación y la evaluación de los resultados de los quehaceres administrativos. Las acciones implementadas han variado de acuerdo con los planes de trabajo del Ejecutivo Federal, por ello sexenalmente se le ha dado diferentes grados de importancia a estas etapas del proceso administrativo.

La legislación mexicana establece el funcionamiento de estructuras administrativas que llevan a cabo estas funciones, de ahí la existencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) como dependencia globalizadora y coordinadora del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental y como mecanismos e instrumentos de actuación, las Contralorías Internas y en las entidades paraestatales, los auditores externos y en el caso particular de Comisión Federal de Electricidad (CFE) la Junta de Gobierno y el Consejo de Vigilancia.

Todas estas instancias del Ejecutivo Federal realizan las tareas de control y evaluación de los quehaceres administrativos, pero también el Poder Legislativo cuenta con la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Cada una de estas instancias demandan información muy similar, que no varía en el propósito de su contenido, pero sí en la forma.

Dado que la CFE representa una empresa paraestatal de carácter productivo, es necesario que el trabajo realizado por los órganos de control y evaluación, se lleve a cabo de manera coordinada y orientada de acuerdo con los lineamientos de carácter nacional citados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 .

Para el desarrollo del presente trabajo y como punto de partida de la investigación, se plantea la hipótesis de que en la CFE es necesario instaurar un sistema de información que simplifique la atención a los requerimientos de los órganos de control y evaluación internos y externos.

Se plantea como objetivo principal proponer un sistema de información que atienda eficaz y eficientemente todos los requerimientos de los órganos de control y evaluación, tanto externos como los internos de la entidad; demostrar que su falta de coordinación, provocan una sobreoperación de las áreas, para satisfacer sus requerimientos de información.

Para alcanzar el objetivo establecido en el presente trabajo, en el primer apartado se analiza el régimen de gobierno mexicano, la división de poderes, únicamente desde el punto de vista constitucional, ya que considerar todos sus componentes sería un tema de exposición muy amplio. La división de poderes es tema importante ya que la función de control y evaluación se lleva a cabo por instancias que dependen tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, se revisan las principales características del primero, para establecer como se encuentra estructurada orgánicamente la Administración Pública Federal, los organismos centralizados y las empresas paraestatales, para ubicar a la CFE.

En el segundo apartado, se revisan los conceptos en torno al control y la evaluación; se repasan brevemente los antecedentes en México sobre las decisiones que se han tomado para crear o modificar las estructuras administrativas, que llevan a cabo las funciones de control y evaluación y se describen las principales funciones y atribuciones que se encomiendan a los órganos encargados del control y la evaluación en las entidades paraestatales.

En el tercer apartado, analizo la actuación de los órganos internos y externos que llevan a cabo la función de control y evaluación en CFE, se reseña lo que acontece cotidianamente

para atender los requerimientos de información y dar seguimiento a las observaciones y /o recomendaciones determinadas, desde el punto de vista del producto que se genera para ellos.

En el cuarto apartado, se propone establecer un sistema de información en CFE, a través del cual se coordine la atención de los requerimientos de información, la canalización para la ejecución de los trabajos de auditoría, el seguimiento y atención de las recomendaciones y observaciones emitidas por los órganos de control.

1. EL RÉGIMEN DEL GOBIERNO MEXICANO

Para definir nuestro régimen de gobierno es necesario abordar la idea de cómo se concibe al Estado. Podemos decir que el Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio. La teoría tradicional ha sostenido que el Estado tiene como elementos esenciales para su formación, la población, el territorio y un poder soberano. La población formada por individuos que tienen características comunes, como las costumbres y el lenguaje; el territorio que es el lugar donde la población se asienta para desarrollar su vida comunitaria y el poder soberano, indivisible que constituye el centro de unidad y cohesión de la comunidad.

Max Weber "lo concibe como un orden jurídico y administrativo invariable en virtud de disposiciones fundamentales, la cual se orienta el obrar común de un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad, sino para todo el obrar que se realice en el territorio dominado, concepto en el que se incluyen diversos elementos, poder monopolizado, orden jurídico y administrativo, disposiciones fundamentales y cuerpo de funcionarios consagrados a su cumplimiento."¹

La organización estatal es el medio fundamental de la comunidad para garantizar la obtención de los fines sociales. De ahí que para organizar a los individuos asentados en un territorio determinado necesariamente se requiere de un gobierno, que es el encargado de garantizar la convivencia pacífica de la población. Al establecer su organización política se deslindan dos esferas fundamentales de actividad: la de los gobernantes y la de los gobernados. El gobierno es un elemento del Estado.

Rodrigo Moreno Rodríguez afirma que "concebimos al gobierno como la unidad dotada de poder de mando que surge de la integración de la totalidad de los órganos públicos que

¹ Mario Martínez Silva, Coord. Diccionario de política y administración pública, A-F., México, 1978 p.636

ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado. Es evidente que esa unidad llamada gobierno manifiesta su voluntad, traduce sus decisiones en actos y desarrolla toda su actividad a través de los órganos encargados de ejercer las funciones establecidas por el ordenamiento jurídico nacional².

Al hablar de gobierno es necesario definir o establecer de manera muy general sus principales formas: la monarquía, que es una forma de organización gubernamental en la que el poder del gobierno se encuentra concentrado en una sola persona física, y la república, en la que la voluntad del Estado es el producto del consenso de varias personas que se integran a través de un procedimiento jurídico. El poder gubernamental se atribuye no a un solo individuo sino al pueblo mismo.

Existen dos tipos de República, la Parlamentaria en la que los miembros del gabinete son también miembros del parlamento; el gabinete está integrado por los Jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria; el Poder Ejecutivo es doble: existe un Jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno; el gabinete subsiste con el apoyo de la mayoría parlamentaria; la Administración Pública está encomendada al gabinete supervisado por el parlamento. La segunda es la Presidencial, donde el Poder Ejecutivo es unitario, está depositado en un presidente que actúa como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; es elegido por el pueblo, nombra y remueve libremente a los secretarios de estado; ni el presidente ni los secretarios pueden ser miembros del Congreso; el presidente puede ser de un partido político distinto al de la mayoría del Congreso; el presidente no puede disolver al Congreso.

Es Montesquieu quien imprime un sentido político a la separación de las funciones gubernamentales para ser ejercidas por otros tantos órganos. A él se debe la separación

² Rodrigo, Moreno Rodríguez, La Administración Pública Federal en México, México 1980, p. 39.

clásica de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial como equilibrio en la conducción gubernamental del Estado. Montesquieu afirmaba que "las funciones ejecutiva, legislativa y judicial deberían ser ejercidas por otros tantos órganos diferentes y separados entre sí".³

1.1 Características del régimen de gobierno

De acuerdo con las formas de gobierno antes señaladas, en México la Constitución de 1917 establece que es voluntad del pueblo mexicano erigirse en soberanía nacional y en tal sentido dispone constitucionalmente la forma de organización política del Estado Mexicano en una "República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior..."⁴ y ha decidido ejercer su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados.

Serra Rojas afirma que "de acuerdo con nuestra estructura constitucional, en los artículos 27º, 39º, 40º, 41º y 115º, el Estado es una República representativa, democrática, federal, popular y soberana, que se integra con tres entidades o personas jurídicas diversas: la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios".⁵

El principio general de la división de poderes se encuentra en el artículo 49º constitucional que indica "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y además que "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo..."⁶

De acuerdo con lo anterior, no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio; por tanto, lo que esta dividido

³ *Ibidem*, p. 51.

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México 1995, p. 39.

⁵ *En Derecho administrativo*, México, p. 69.

⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. p.43-44

es el ejercicio del poder.

El presidente de la República es el depositario único del Poder Ejecutivo Federal. En este sentido, el presidente representa uno de los tres poderes federales, es jefe de Estado, jefe de la Administración Pública, de las Fuerzas Armadas y representante de la nación en las relaciones internacionales.

Por disposición constitucional, en el artículo 80º, el Poder Ejecutivo es unitario y unipersonal; se deposita en el Presidente de la República quién concentra a la vez las potestades de jefe de Estado y de gobierno. El presidente es líder del pueblo mexicano al ser elegido democráticamente para un período determinado, de ahí que nuestro régimen de gobierno, de acuerdo con lo señalado se concibe como una República Presidencial.

El artículo 89º constitucional señala las facultades del Poder Ejecutivo Federal. El ejercicio de estas facultades corresponde siempre a la función administrativa, los actos del Ejecutivo Federal agotan la totalidad de esta función, debido a que el Presidente de la República se vale de una serie de dependencias y entidades para cumplir con su cometido.

De acuerdo con las funciones propias del Estado, la legislativa, es la que se realiza por medio de los órganos, que de acuerdo con el régimen constitucional forma el Poder Legislativo. En México está organizado bajo las bases de un sistema bicameral. El artículo 50º de la Constitución declara que "el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores", la primera como representante del pueblo y la segunda como representante de los estados de la Federación.

Independientemente de la integración y elección de las dos cámaras, para los fines del presente trabajo es importante mencionar las facultades en torno al control y la evaluación que tiene el Poder Legislativo. Como Congreso de la Unión se establece que deberá expedir la Ley

Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; a la Cámara de Diputados le corresponde vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y nombrar a sus funcionarios; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Se establece constitucionalmente que el Ejecutivo debe enviar a la Cámara la iniciativa de la ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 15 de noviembre, debiendo comparecer el Secretario de Hacienda.

Es importante mencionar los controles políticos que tiene el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, entre los principales destacan: el Congreso de la Unión debe aprobar el proyecto que presenta el Ejecutivo sobre la Ley de Ingresos que es la enumeración de las materias sobre las cuales se pueden establecer los impuestos, derechos y aprovechamientos y otros ingresos necesarios para que la Administración Pública Federal pueda prestar los servicios públicos; la Cámara de Diputados tiene como facultad la de aprobar el proyecto que presenta el Ejecutivo sobre el Presupuesto de Egresos, que es la relación de gastos que se autoriza a los poderes federales, a las secretarías de estado y departamentos administrativos, a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y las erogaciones por concepto de deuda pública; la Cámara de Diputados esta facultada para verificar que los gastos efectuados se hagan conforme al presupuesto autorizado, esto es la revisión de la Cuenta Pública Federal que tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar que se ajustaron a los criterios señalados y el cumplimiento de los objetivos planteados en los distintos programas.

A manera enunciativa, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de Judicatura Federal.

1.2. La Administración Pública Federal

De acuerdo con los conceptos antes señalados, se requiere que dentro de la organización estatal exista una institución que represente y garantice la unidad al interior y al exterior; éste es el Poder Ejecutivo, el cual coordina las actividades de todas las dependencias y entidades a fin de orientar el progreso de la comunidad en todos los sentidos.

Con lo anterior, es necesario definir el concepto de Administración Pública, del cual existen muchas definiciones, para efectos del presente trabajo, retomaremos en primera instancia la de Juan Carlos Bonnin, quien define que "es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una nueva dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".⁷, "observa a la Administración comprendiendo, de un lado a la propia Administración Pública, del otro, a las administraciones especiales que la forman. Esto hace que aún más, la Administración Pública, identificada como el Estado actuando, pueda definirse sin equívocos: "La Administración Pública es la autoridad común que, dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público".⁸

Serra Rojas afirma que "La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación"⁹

Faya Viesca, menciona "a Leonard Write quien afirmó que la Administración Pública consiste

⁷ Omar Guerrero Orozco. La teoría de la Administración Pública. México 1986 pp. 26-30.

⁸ *ibidem*, p. 72

⁹ Andrés, Serra Rojas, *op. cit.* p. 13

en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional"¹⁰.

La Administración Pública se integra por una gran variedad de organismos, dependencias y entidades que atienden a las diversas materias, encontrándose que dentro del régimen federal, dicha institución aparece en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

El objeto o fin de la Administración Pública es la satisfacción de las necesidades colectivas. Su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado: el bien común.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 90º constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica que expida el Congreso. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye el ordenamiento jurídico con que se estructura a la Administración Pública Federal estableciendo aquí sus atribuciones y competencias. De ahí que en el artículo 1º. establece las bases de su organización "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos integran la Administración Pública Centralizada." ¹¹

La centralización de la Administración Pública Federal organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. Serra Rojas señala que "habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que radica sobre toda la Administración Pública Federal".¹²

¹⁰ En: *Administración Pública Federal*, México 1983, p.29

¹¹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México 1995, p.8-9.

¹² Andrés, Serra Rojas, op. cit., p. 468

De acuerdo con las últimas modificaciones de diciembre de 1994 efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, en el artículo 26º se establece que el Poder Ejecutivo contará para el despacho de sus funciones con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Energía; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; y el Departamento del Distrito Federal.

Como ya se comentó, en el artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también se define la integración de la Administración Pública Paraestatal, ésta se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las institucionales nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

El artículo 45º, establece que los organismos descentralizados son las entidades que se constituyen legalmente por disposición del Congreso de la Unión, por una ley o por un acuerdo del Ejecutivo Federal. Cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Estos organismos han sido creados para descargar a la administración central de ciertas actividades especializadas y tiene por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Serra Rojas afirma "La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su

poder político regulador y de las tutelas administrativas".¹³

Carrillo Castro, afirma que " fue básicamente a partir de 1925 que, el Estado mexicano recurrió a formas jurídico-administrativas diferentes de las centralizadas por juzgarlas más adecuadas para la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que ha determinado o se ha visto forzado a participar directamente. Se puede afirmar que la mayor parte de este tipo de Instituciones - a las que convencionalmente se engloba dentro del rubro de "sector paraestatal" y dentro de las cuales se encuentran las empresas públicas- fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado Mexicano".¹⁴

De acuerdo con el artículo 48° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes corresponde al Ejecutivo Federal la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Ejecutivo Federal las agrupa por sectores definidos, considerando el objeto de cada una, con relación a la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las secretarías de estado y departamentos administrativo.

El artículo 49° señala que dicha intervención, se realizará por medio de la dependencia que corresponda, según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Por lo tanto, le corresponde coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

La actividad y los fines de las entidades paraestatales se encuentran vinculados a las metas y objetivos del conjunto de la Administración Pública. En concreto, los programas financieros y

¹³ *Ibidem.* p.470.

¹⁴ Alejandro, Carrillo Castro, *La Empresa Pública en México*, México 1976, p. 14-16.

sociales de estas entidades deberán llevarse siempre a cabo de conformidad con las metas, objetivos y prioridades que establezca el Ejecutivo Federal.

1.3. La Comisión Federal de Electricidad (CFE)

De acuerdo con lo señalado anteriormente sobre la creación de las entidades paraestatales, la CFE es de las empresas que el Estado controla por razones estratégicas para el país. De acuerdo con el artículo 28º Constitucional, el Estado considera a la electricidad y la generación de energía nuclear como áreas estratégicas, para lo cual contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de estas áreas. También se establece en el artículo 27º Constitucional que "corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público..."¹⁵

Con base en la normatividad existente, CFE es considerada como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y su coordinación a nivel nacional. Es importante señalar que si bien se ha constituido en una empresa relevante para el desarrollo económico y social del país, tuvieron que pasar muchos años para constituirse en lo que es, ya que la industria eléctrica era considerada como un negocio lucrativo y no como aportación social.

A principios del siglo XX existían en varios estados de la República empresarios mexicanos que tuvieron que ceder terreno, a la entrada de capitales extranjeros. Para 1919 funcionaban en el país más de 30 empresas dedicadas a la generación de electricidad, cada una estableció de manera arbitraria el costo de las tarifas, lo que propició los constantes abusos y provocó el descontento de los consumidores.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit. p. 25.

Ante esta situación, en 1922 se dio el primer paso para la reglamentación de la industria eléctrica. Se creó la Comisión Nacional de Fuerza Motriz, cuyo objetivo principal era regular los planes eléctricos, lograr el uso óptimo de los recursos energéticos, vigilar la aplicación de las tarifas y resolver los conflictos derivados de la relación entre empresas y consumidores.

Posteriormente, en 1926, se elaboró el Código Nacional Eléctrico en el que se consideró a la electricidad como jurisdicción federal "este primer intento legislativo se vio reflejado en la modificación constitucional al artículo 73º en el cual se adicionó la fracción X dando facultades al Congreso para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica"¹⁶. Actualmente dicha facultad se establece además a la energía nuclear. En 1937, durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, se decretó la creación de la CFE con la encomienda de organizar la generación, transformación, transmisión y distribución de la energía eléctrica.

El 14 de enero de 1949, el Lic. Miguel Alemán expidió el decreto mediante el cual se consideró a CFE organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Durante el gobierno del presidente Adolfo López Matéos llegó el momento de consolidar el proceso de industrialización y desarrollo económico de la nación. El 27 de septiembre de 1960, el Ejecutivo Federal dio a conocer al pueblo de México la adquisición de las acciones de las empresas extranjeras, las cuales fueron integradas al patrimonio nacional. Este importante decreto representó para nuestro país, las bases de su expansión y desarrollo.

En 1970 se expidió la Ley para el Control, por parte del Gobierno de los Organismos descentralizados y empresas de participación estatal promulgada por el Presidente Luis Echeverría Álvarez. A partir del 15 de mayo de 1986 entró en vigor, la Ley Federal de las

¹⁶ Ernesto, De la Peña, "Comisión Federal de Electricidad institución básica de un proceso de nacionalización y de integración del sector eléctrico". Certamen de ensayo histórico del 50 aniversario de C.F.E., p. 13-14.

Entidades Paraestatales, con la que CFE y demás entidades paraestatales fueron dotas, conforme al artículo primero, de autonomía de gestión para cumplir con sus fines institucionales, mediante la atribución a su órgano de gobierno de un conjunto de facultades anteriormente ejercidas por las dependencias del Ejecutivo.

En diciembre de 1992, el H. Congreso de la Unión aprobó las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para impulsar la expansión del sector, mediante la participación corresponsable de otros agentes económicos de la sociedad, en áreas no reservadas en forma exclusiva al Estado. A partir de estas reformas se creó un marco jurídico para facilitar la participación de capital privado en el proceso de generación de energía. De esta manera, bajo el esquema de productores independientes, se permite concesionar los servicios de transmisión, autoabastecimiento, importación o exportación de energía eléctrica, aunque CFE conserva la autoridad para la planeación y operación del sistema y proporciona en forma exclusiva el servicio público de energía eléctrica de acuerdo a los lineamientos constitucionales.

Se hizo necesario crear la Comisión Reguladora de Energía, "mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de octubre de 1993 como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, que tiene como finalidad ser un órgano técnico responsable de resolver las cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27º constitucional en materia de energía eléctrica".¹⁷

El sector eléctrico en México está constituido por las empresas que prestan el servicio público: CFE con cobertura nacional, salvo la zona central del país, ya que Luz y Fuerza del Centro la cubre; los generadores externos de electricidad; los proveedores de equipo y materiales de

¹⁷ Alvaro, Casiro Estrada, El marco jurídico del Sector eléctrico, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México 1994, p.41

todos los anteriores y los organismos de apoyo científico y tecnológico.

La electricidad, en tanto área estratégica del desarrollo nacional, seguirá bajo la rectoría del Estado Mexicano en beneficio de la población, con la colaboración corresponsable de los diversos agentes productivos de la sociedad.

De acuerdo con la política del Ejecutivo Federal establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se dedicará especial atención a la electrificación de los asentamientos rurales mayores de 100 habitantes; se continuará la ampliación de las redes de los pueblos ya electrificados para satisfacer sus crecimientos naturales, y al mismo tiempo, se atenderá la electrificación de colonias populares en las ciudades del país.

Para el adecuado desempeño de sus funciones, la CFE se estructura orgánicamente por una Junta de Gobierno, la Dirección General, las subdirecciones de Generación, Transmisión, Transformación y Control; Administración y Finanzas; Técnica; Programación; Construcción y Distribución; y la Contraloría General.

"De acuerdo a lo establecido en el Artículo 10º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el artículo 16º y 17º de su Reglamento, la Junta de Gobierno se integra con los titulares de las Secretarías de: Energía, quien lo preside; Desarrollo Social; Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; el Director de Petróleos Mexicanos y tres representantes del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana."¹⁸

La evaluación del desempeño general de CFE se encomienda a un Consejo de Vigilancia que se integra por tres miembros, con sus correspondientes suplentes que designan los titulares de SECODAM, Energía y un representante de la Junta de Gobierno.

Actualmente la entidad se encuentra dentro del sector coordinado por la Secretaría de

¹⁸ *Ibidem* p. 16

Energía y conserva los objetivos por los cuales fue creada. Entre los cuales destacan la prestación del servicio público de energía eléctrica; proponer a la Secretaría de Energía los programas y proyectos de las actividades; exportar e importar energía eléctrica para la prestación del servicio público y formular y proponer al Ejecutivo los programas de operación, inversión y financiamiento que a corto, mediano o largo plazo, requiera la prestación de este servicio.

En este apartado, se ha sintetizado la evolución histórica del régimen de gobierno y en particular de la CFE, detallando los cambios en sus formas y estructuras administrativas; es ahora necesario analizar las diferentes teorías conceptuales, los instrumentos y mecanismos de control y evaluación, que existen en México, para ir acordes con esta evolución y ubicar las actividades y áreas administrativas que han desarrollado ese esfuerzo a partir de 1917 hasta nuestros días. Este es el propósito del segundo apartado del presente trabajo.

2. EL CONTROL Y EVALUACIÓN EN MÉXICO

Para abordar este tema es importante definir los principales conceptos, ya que son retomados a lo largo del presente trabajo.

2.1 Conceptos fundamentales

Gramaticalmente, la palabra control aún no constituye un vocablo aceptado por la Real Academia Española, sin embargo, su uso se encuentra generalizado en la lengua castellana y se acepta como un "Galicismo por comprobar, inspección, intervención, registro, verificación; Anglicismo por dominio y supremacía".¹⁹

En el campo del ejercicio de las funciones públicas, este vocablo se usa para las actividades de orden administrativo. Se considera una forma simultánea tanto medio como finalidad,

¹⁹ Real Academia Española, *Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua española*, Madrid, p. 437

concretándose en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan con marcadas diferencias, según las características y situación del medio de que se trate.

La palabra control guarda estrecha relación con el ejercicio de las funciones fundamentales del Estado y como han sostenido algunos analistas, aún cuando los términos propuestos para sustitución están estrechamente relacionados, ninguno en particular coincide con el concepto universal que se ha venido admitiendo, principalmente en lo que toca a la administración.

Jiménez Casto, menciona que "Henri Fayol expuso al control como el examen de los resultados. El control es vigilar para que todas las acciones y operaciones en todo momento, se efectúen de acuerdo con el plan adoptado, con las órdenes dadas y con los principios establecidos. El control compara, discute y critica, tiende a estimular la planificación, a simplificar y fortificar la organización, a aumentar la eficiencia y a facilitar la coordinación".²⁰

Pichardo Pagaza, afirma que "dentro de la teoría administrativa se define como la fase del proceso administrativo que efectúa la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes"²¹

Lanz Cárdenas afirma "por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos"²²

Retomando el criterio de Lanz Cárdenas, el control se puede clasificar según el punto de vista desde el cual se enfoque su utilización. Se le ordena en tres grandes rubros que coinciden con

²⁰ Wilburg, Jiménez Casto, *Introducción al estudio de la Teoría Administrativa*, México 1974, p.370.

²¹ Ignacio, Pichardo Pagaza, *Introducción a la Administración Pública de México*, México 1984, p.117.

²² José T., Lanz Cárdenas, T., "El marco jurídico y administrativo del control en la Administración Pública" *El Sistema Nacional de Control y Evaluación*, México 1984, p.32.

los órganos que constituyen el Estado, dentro del ya mencionado principio de la división de poderes, así como de las funciones de éstos. Al hacerlo, se tiene la conciencia de que las funciones no se desarrollan con pureza, en forma exclusiva para cada uno de los poderes. En la práctica constitucional, indistintamente alguno de ellos, puede ejercer no sólo la función que se le encuentra encomendada, sino también alguna de las otras dos.

En principio se clasifican los controles del Estado, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias; es decir, control legislativo, administrativo y judicial.

El control legislativo, correspondiente al Congreso de la Unión, puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive las conductas de los servidores públicos; la segunda, consiste en el control presupuestal que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la aprobación inicial para su ejercicio y la revisión y en su caso aprobación de lo ejercitado, como última fase del ejercicio financiero de los poderes, dicha revisión de la Cuenta Pública se efectúa a través de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados; y la tercera, que corresponde al control político, se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal, para que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, y aún más, en la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública. Su fundamento lo encontramos en los artículos Constitucionales 73º, 74º, 90º y 93º, así como en las Leyes Orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Lanz Cárdenas afirma que "el control administrativo, que corresponde al Poder Ejecutivo

Federal, se ejerce en las funciones públicas, con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas²³ y lo clasifica en : el control preventivo, que se lleva acabo antes de los actos administrativos; el control concurrente o coincidente, que se efectúa durante el desarrollo de la gestión y el a posteriori que se realiza después de realizar los actos administrativos.

Con base en la experiencia dentro de las áreas que llevan acabo las funciones de control y evaluación, es fundamental la afirmación de Jiménez Castro al comentar que "para que exista un control efectivo es necesario que haya conocimiento de los objetivos sociales y una unidad cooperativa de todos los esfuerzos para obtener por su medio una labor coordinadora que facilite y permita el intercambio de información y el análisis de lo hecho".²⁴ De antemano, existe el rechazo hacia las áreas que llevan a cabo las funciones de control, preestableciendo que el objetivo es la persecución, por lo que es necesario la existencia de una coordinación con las áreas y el establecimiento claro de los objetivos de la misma función de control.

La tercera clasificación es el control judicial o jurisdiccional, que corresponde al Poder Judicial de la Federación puede clasificarse en el control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la carta fundamental, o en el control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se da certeza jurídica a situaciones de conflicto que se susciten entre particulares o entre sí.

Por lo que corresponde a la evaluación, Guillermo Teutli afirma que "tiene como objetivo el de prevenir, corregir o valorar las acciones emprendidas o realizadas por la agencias

²³ *Ibidem.*, p. 34

²⁴ Wilburg, Jiménez Castro, op. cit., p.371

gubernamentales en el marco general de la política de desarrollo nacional".²⁵

Pichardo Pagaza, afirma que "es un proceso permanente que se realiza en todas las etapas de la planeación que permite la toma de decisiones de un modo más adecuado a los objetivos originales. Su papel es confrontar medios con fines, propósitos con realizaciones y es también conocer la forma en que se alcanzan estos fines u objetivos: es un ejercicio de juicio esencialmente valorativo que sirve de elemento, tanto cualitativo, como cuantitativo".²⁶

En general, la evaluación se lleva a cabo con la aplicación de criterios e indicadores de gestión. Ambos permiten analizar adecuadamente los temas o sujetos en los niveles institucional, sectorial e intersectorial, de la Administración Pública. Es un medio a través del cual se promueve que las acciones de gobierno conduzcan a la satisfacción de objetivos predeterminados por las demandas políticas, sociales y económicas de la sociedad. La evaluación cobra así mucha importancia : ser instrumento para promover mejoras a la eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental en el contexto comprometido de los fines del Estado.

Con respecto a los conceptos de eficiencia y eficacia, Rodríguez Perego cita que "en el diccionario de uso del español María Molier considera que eficaz y eficiente son dos vocablos sinónimos que significan producir el efecto, realizar la función, prestar el servicio a que está destinado una cosa, persona u organismo. La diferencia en ambos términos es que eficaz se aplica más a cosa y eficiente es usado para referirse a personas"²⁷

Como término administrativo, entendemos que la eficacia determina la capacidad para cumplir lo propuesto a partir de una determina asignación de recursos materiales y humanos, distingue si los resultados cumplieron las metas previstas, si las metas cubrieron la parte esperada de

²⁵ Teuhli Otero, Guillermo, "La Evaluación de la gestión pública: el papel de los comisarios y delegados de la SECOGEF. *El Sistema Nacional de Control y Evaluación*, México 1984, p. 99.

²⁶ Ignacio, Pichardo Pagaza, op. cit., p. 121.

²⁷ Nicolás, Rodríguez Perego. *La gestión de las empresas públicas y su control referencial al caso mexicano...* p. 13.

los programas y si éstos apoyaron efectivamente a los objetivos globales en la medidas prevista. Por último, determina si el presupuesto es utilizado en proporción a los resultados y con la oportunidad requerida. El criterio de eficiencia implica una relación entre lo realizado y los métodos y procedimientos utilizado para lograrlos. Ambos criterios son importantes, por que se aplican en un marco de relación entre los objetivos perseguidos en lo individual o en el corto plazo, por las dependencias y entidades, con los objetivos de la política gubernamental, a mediano y largo plazo.

Es importante mencionar que en México, tanto el controlar como el evaluar, han caminado conjuntamente con la desarrollo histórica de la Administración Pública Federal, de ahí que contamos con una basta experiencia en esta materia. Hemos tenido estructuras administrativas que van desde la centralización del control y la evaluación en una sola estructura, hasta la dispersión de las funciones en distintos organismos. Lo que si es claro, es que han jugado distintos grados de importancia en los quehaceres del propio Estado, y es éste el que ha establecido las bases para su desarrollo o en cierta forma su estancamiento. De ahí que, por ser una tarea primordial del Ejecutivo, rendir cuentas de su gestión a la representación popular, el Poder Legislativo desde 1825 estableció la necesidad de contar con un órgano encargado de revisar , creándose en este año la Contaduría Mayor de Hacienda.

2.2 Antecedentes.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917 se mencionan los principales acontecimientos sobre la evolución histórica de las estructuras administrativas responsables de las funciones de control y evaluación dentro de la Administración Pública Federal.

Se vio la necesidad de hacer más transparente las funciones hacendarias, por lo que se llevaron a cabo varias reformas a la legislación existente. En su artículo 73º, la Constitución

confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, además otorgó a la Cámara de Diputados la facultad de vigilar el desempeño y funciones.

El 25 de diciembre de 1917, mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, se creó el Departamento de Contraloría. Era necesario una instancia administrativa que interviniera con independencia y autonomía entre las oficinas y funcionarios que ordenaban los gastos y los encargos de hacerlos.

En febrero de 1926 el presidente Calles expidió el Decreto que reformaba la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, la del Departamento de Contraloría de la Federación y la de la Tesorería de la Federación, con la que se estableció la facultad a dicho Departamento "para fiscalizar la administración y destino que se diera a los bienes inmuebles nacionales que, como parte del activo de la federación, merecían igual atención que los fondos, valores y muebles"²⁸, también se precisó la intervención en materia de contratos celebrados con el Gobierno Federal, la formulación de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública, la elaboración de los informes del presidente de la República sobre los ingresos y egresos, el examen y autorización de los créditos externos y se ejercieron los principios básicos del control previo, sujetando toda ministración de fondos a la anticipada revisión y autorización de este Departamento.

Una innovación fue el cambio de nombre de la institución, por Contraloría de la Federación, y se precisó la jurisdicción y alcances que pudieran tener los organismos análogos en las distintas entidades federalivas.

En octubre de 1932 se reformó la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, restituyéndole a la Secretaría de Hacienda las funciones de recaudación, pagos, contabilidad, glosa, rendición de cuentas y fiscalización preventiva.

²⁸ *Ibidem*, p.51

En 1937 se publicó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y se determinaron sus facultades en el artículo 1o " consistían en el examen de la Cuenta Anual que debía presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta, de acuerdo con las facultades otorgadas en la fracción XXVIII del artículo 73 Constitucional".²⁹

Hasta 1947, la Secretaría de Hacienda concentró sus funciones en torno a la fiscalización, el control y la evaluación. Estaba facultada para conducir todas las tareas de control interno. El externo lo conservo la Contaduría Mayor de Hacienda. En esta etapa se generaron cambios en el seno de la sociedad, que propiciaban un cierto desorden administrativo, que provocó la duplicidad de funciones entre sus organismos, con la consecuente elevación de los costos de operación del sector público. "El requerimiento de satisfacer las necesidades económicas provocó la aparición de entidades Paraestatales que con su creación trajeron consigo los problemas de coordinación, control y vigilancia, esto obligó al Ejecutivo Federal a expedir en 1947 la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal"³⁰ y por primera vez se definió lo que habría de entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal en el ámbito de la administración pública mexicana.

También en ese año, se promovió la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con la que se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La Secretaría de Bienes Nacionales compartió la función de control con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta última se marginó del proceso de vigilancia de las entidades paraestatales que no fuesen de tipo financiero.

En 1958 con la expedición de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la de Bienes

²⁹ José T. Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el Control Interno en México*, México 1987 p. 527.

³⁰ Jorge, Ruiz Dueñas, *Eficiencia y Eficacia de la empresa pública*, México 1982, p.89

Nacionales se transforma en la de Patrimonio Nacional. Junto con la de Hacienda se establece la de Presidencia, conformándose el triángulo de la eficiencia administrativa, el modelo de control permanecía centralizado pero las funciones quedaron divididas en estas tres Secretarías.

En diciembre de 1966 se promulgó la Ley con la que la Secretaría de Patrimonio se convirtió en el órgano del Poder Ejecutivo encargado del control y evaluación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal,

En 1970 se publica una Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados empresas de participación estatal; en la que quedaron definidos los lineamientos generales para que el Gobierno Federal ejerciera un doble control de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

En 1976 se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, que conjuntó las funciones de planeación, presupuestación y control del gasto público. Se implementan cambios fundamentales en la Administración Pública Federal al establecerse el modelo sectorial en cuya concepción del control prevalece un criterio integral para concebir las funciones de coordinación, programación, control y vigilancia desarrollada en tres planos: el global, el sectorial y el institucional, correspondiendo el primero a Programación y Presupuesto, el segundo a cada Secretaría de Estado y el tercero a cargo de los órganos de dirección y gobierno de cada entidad paraestatal.

Bajo este enfoque, el esquema del control se encuentra ligado al proceso de planeación, programación y evaluación.

Por lo que corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda, "en diciembre de 1976 se reformó su Ley Orgánica, y se estableció practicar visitas, intervenciones y auditorías y presentar durante los primeros 10 días del mes de noviembre, el informe derivado de la revisión de la

Cuenta Pública, el cual observaba las evaluaciones técnicas que a su juicio proceder en relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos.³¹

Durante la administración del presidente De la Madrid se promovieron diversas reformas entre las que destacan, en materia constitucional, a los artículos 127º y 134º y los comprendidos en el Título Cuarto "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Con estas modificaciones se reguló la actuación de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno y se establecieron las sanciones y procedimientos de orden político, administrativo y penal a que están sujetos sus actos deshonestos.

También se encuentra la Ley Federal de las Entidades Paraestatales orientada hacia la simplificación del manejo de las entidades públicas para su mayor eficiencia y eficacia, "Esta ley define la relación de las entidades paraestatales, con el Gobierno Federal, precisa claramente su régimen financiero y administrativo y establece una mayor capacidad de decisión a los Órganos de Gobierno de las empresas para fortalecer su autonomía.³²

Además, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se modificó, con lo que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación otorgándole facultades y atribuciones en el orden de control, de carácter normativo, de vigilancia, fiscalización y de evaluación. La SECOGEF se constituyó en el órgano central de control interno en la Administración Pública Federal, como dependencia globalizadora del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Este se define como: "un conjunto de indicadores que permitan analizar oportuna y sistemáticamente la congruencia y la efectividad en el funcionamiento de los instrumentos, procedimientos y mecanismos de control y evaluación que interactúan dentro y

³¹ José, Lanz Cárdenas, op. cit., p 527.

³² Francisco, Rojas Gutiérrez. *La empresa pública, factor de crecimiento*, México 1986, p. 7 .

entre los sistemas de regulación, apoyo y operación de la Administración Pública Federal".³³

El objetivo de este sistema fue la integración y regulación de la función de control en la Administración Pública Federal. Se rompió el esquema centralista de la SPP, el cual, hasta la creación de la SECOGEF, cubría el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, información, evaluación y control.

Las funciones de la SECOGEF provenían de las obligaciones constitucionales acatadas por el Ejecutivo Federal de vigilar y evaluar el desempeño de los servidores públicos, para que su actuación se efectuará con apego a la ley y dentro de parámetros de honradez, legalidad, eficiencia, transparencia, imparcialidad y lealtad a las instituciones.

A la SECOGEF le correspondió ser la dependencia que conjuntó las facultades antes dispersas, en materia de autocontrol del Ejecutivo; así se conjugaron las tres fases del proceso de control de la Administración Pública; el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador.

Sin embargo, los programas de modernización administrativa perdieron importancia frente a la problemática derivadas de la crisis económica. El proyecto político del sexenio 1982-1988 se inició con la intención de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo de las instituciones gubernamentales, la modernización administrativa no volvió a tener presencia en los programas gubernamentales.

En 1992 durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se aprobó la iniciativa del Ejecutivo Federal para fusionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público, se expuso que era necesario fortalecer la cohesión de la política fiscal y financiera, para contribuir a la consolidación de la superación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo.

³³ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Manual de actuación de las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. México 1987, p.40.

Por lo que corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda, durante este periodo no se tuvieron resultados muy positivos, ya que las medidas de reforma en la función de control se concentraron en las dependencias del Poder Ejecutivo.

2.3 Órganos que participan en las funciones de control y evaluación.

2.3.1 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

De acuerdo con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1994, la SECOGEF se reestructura y se transforma en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). En el artículo 37º se establece la tarea de "organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades"³⁴

Las principales acciones que lleva a cabo la SECODAM giran en torno de: la auditoría pública, control y fiscalización de la gestión pública; evaluación gubernamental; contraloría social; promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión pública y responsabilidades de los servidores públicos.

La auditoría pública comprende la auditoría gubernamental y la auditoría externa. La primera para verificar y evaluar el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental, que ejercen los órganos internos de control de las dependencias y entidades y las contralorías estatales en apoyo a la Federación, y la segunda para dictaminar los estados financieros de las entidades paraestatales, realizada por auditores externos.

El control y fiscalización de la gestión pública, cuyo objetivo es asegurar el manejo honesto y

³⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública, op. cit. p.44

transparente de los recursos públicos y la observancia del marco normativo que regula la función pública, lo ejercen los órganos internos de control de las dependencias y entidades, los comisarios, los auditores externos, los auditores gubernamentales y las contralorías estatales.

En la evaluación gubernamental, la SECODAM promueve y vigila que las dependencias y entidades se autoevalúen y que, los comisarios opinen sobre los informes que presentan los directores de las entidades paraestatales en el seno de los órganos de gobierno.

La contraloría social tiene como finalidad promover y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público. En especial se impulsan los mecanismos instituidos de atención de inconformidades, quejas y denuncias, con el objeto de promover el equilibrio ante posibles incumplimientos, desviaciones o violaciones de las normas por parte de servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental en la que se prevé acciones tendientes a lograr la simplificación de la Administración Pública Federal, para prevenir irregularidades, agilizar las gestiones de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones.

El programa de responsabilidades de los servidores públicos tiene como objetivo vigilar el desempeño de los empleados al servicio del Estado, bajo los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La SECODAM cuenta con diversos instrumentos y mecanismos que coadyuvan a llevar a cabo las acciones mencionadas, entre los que destacan los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la auditoría gubernamental, la auditoría externa, los comisarios públicos y delegados.

- Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades.

También llamadas contralorías internas son "unidades de apoyo a la función directiva, de una

dependencia o entidad, que revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y de efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales y proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones".³⁵

La SECODAM establece los lineamientos para la actuación de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública. Considera la heterogeneidad organizacional y operativa, cuya característica esencial se concreta en lograr su ubicación dentro de un esquema orgánico funcional de neutralidad, con relación a las actividades de orden operativo, su intervención se estructura bajo un esquema de independencia, autosuficiencia y plena capacidad y aptitud para el desarrollo de sus funciones, en el caso de las entidades paraestatales, se considera que "los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado".³⁶

Sus objetivos principales son apoyar la función directiva en su esfuerzo por promover el mejoramiento de la gestión; vigilar que las operaciones se realicen con apego a los programas, políticas, leyes, reglamentos y procedimientos a que se encuentren sujetos; promover la racionalidad en el manejo de la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, así como establecer los mecanismos necesarios para prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones.

Entre las principales normas y lineamientos que deben sujetarse los órganos internos de control se encuentra: Boletín "A" Carácter y obligatoriedad de la norma; Boletín "B" Normas Generales de Auditoría Pública; Boletín "C" Normas Generales para la Organización y Funcionamiento de los Órganos Internos de Control; Boletín "D" Bases Generales del

³⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Manual de Auditoría Pública*, México 1991, p. 32.

³⁶ *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, México 1995, p. 88.

Programa Anual de Control y Auditoría, Lineamientos Generales para la Planeación y Ejecución e Informe; Boletín "E" Bases Generales del programa Anual de Control y auditoría- Lineamientos Generales para el Informe; Boletín "G"Lineamientos que regulan el Funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría; Boletín "F"Otras disposiciones.³⁷

La SECODAM cuenta con el Sistema de Información Periódica, orientado a eficientar y agilizar la preparación y comunicación de los resultados de la gestión de los órganos internos de control. El sistema atiende criterios de relevancia y excepción,

El Sistema de Información Periódica tiene como propósitos: proponer recomendaciones objetivas que efectivamente contribuyan a eficientar la administración de la dependencia o entidad; proponer la oportuna y efectiva aplicación de recomendaciones propuestas; presentar oportunamente la información, con el fin de no restarle vigencia e importancia a su contenido.

Mediante el análisis permanente de los resultados que aporten los órganos internos de control, el titular de cada dependencia o entidad contará con los elementos necesarios para promover el incremento de la eficiencia y eficacia de la gestión interna, y en su caso, dictar las medidas correctivas a que hubiera lugar. Por su parte, la SECODAM contará con los elementos necesarios para evaluar la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos encargados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como el cumplimiento de los objetivos establecidos en sus programas.

- Auditoría gubernamental.

Considerado como otro instrumento de control y evaluación la cual es realizada directamente por la SECODAM, a través de un grupo de auditores especializados con el propósito de apoyar y complementar las labores de los órganos internos de control.

La Secretaría realiza auditorías financieras, de legalidad, operacionales y de resultado de

³⁷ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, op. cit. p 37

programas. De acuerdo con lo establecido en el artículo 37° de la Ley Orgánica de la Administración Pública le corresponde "realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas".³⁸

Bajo el criterio de selectividad, dimensionando el tamaño y la importancia de las dependencias y entidades con base en la información derivada de las acciones de evaluación que las diversas áreas de la Secretaría realizan, emiten acciones correctivas o sugerencias que mejoren los procedimientos de operación y controlen las dependencias y entidades.

La SECODAM también debe "informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades".³⁹

- Auditoría Externa

Es considerado otro importante instrumento de fiscalización, ya que realizan auditorías a los estados financieros de las entidades que conforman el sector paraestatal, con la finalidad de dar certeza y confiabilidad a las cifras, definir las salvedades encontradas y las posibles medidas correctivas cuya aplicación se vigila hasta su total implantación.

La SECODAM contrata los servicios profesionales de firmas de auditores independientes, para efecto de "dictaminar los estados financieros preparados al cierre del ejercicio anual y otros

³⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit. p. 46.

³⁹ *Ibidem*, p. 46

trabajos especializados de revisión aplicables a las entidades de la Administración Pública Federal⁴⁰, estableciendo las normas, lineamientos y objetivos que las firmas de auditores externos deben observar en el desarrollo de sus trabajos.

Entre sus propósitos principales está la de contar con la opinión de un tercero profesional e independiente, y así garantizar la razonabilidad de las cifras que se presentan en los estados financieros; conocer mediante una carta de sugerencias el diagnóstico del funcionamiento de los controles internos; tener una evaluación del funcionamiento del órgano interno, de acuerdo a su programa de revisión; proponer acciones correctivas y preventivas para subsanar deficiencias detectadas mediante las auditorías externas, que coadyuven a mejorar la operación y a promover la eficiencia de la entidad.

Como parte del examen de los estados financieros, el auditor externo lleva a cabo el estudio y evaluación del sistema de control interno implantado en la entidad, con base en éste determinan la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos de auditoría aplicables para expresar finalmente su opinión sobre los estados financieros.

Para los órganos internos de control de las entidades paraestatales es importante el intercambio de información que los auditores externos producen, ya que le sirven para una mejor planeación de sus revisiones. Entre éstos se encuentra el dictamen a los estados financieros, el informe largo sobre las características y condiciones de las principales operaciones, el informe de control interno, los informes complementarios al dictamen y en su caso el informe de salvedades y observaciones.

- Comisarios Públicos y Delegados

Los comisarios públicos y delegados desempeñan "fundamentalmente tareas de vigilancia, vigorizan el enfoque eminentemente preventivo del control y la evaluación y, contribuyen a que

⁴⁰ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, op. cit., p.48

los altos niveles de decisión orienten sus respectivas áreas de responsabilidad hacia la modernización, la eficiencia y la productividad".⁴¹

La actuación de los comisarios y delegados se inscribe en las funciones preventivas de la SECODAM, dentro de las funciones de ésta, se establece que "designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal".⁴²

Para fines del presente trabajo, retomaré exclusivamente lo que compete al comisario público, quién tiene como responsabilidad principal vigilar el desempeño de la entidad; promover el proceso de autoevaluación y concertar propuestas que mejoren su gestión.

En materia de vigilancia a los comisarios públicos les corresponde desarrollar las tareas de control preventivo, conforme los lineamientos establecidos por la Secretaría, fundamentalmente ante los órganos de gobierno de las entidades. Establecen para tal efecto relaciones de coordinación con los diferentes niveles administrativos de las empresas y con los sectores a los que se encuentran adscritas; revisan la integración de los órganos de gobierno y su funcionamiento, el establecimiento y ejecución de los programas institucionales, la congruencia de éstos con los planes y programas gubernamentales y el cumplimiento por parte de las entidades de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y de política global y sectorial. En la autoevaluación del sector paraestatal el comisario propone la autoevaluación al nivel de los titulares y de los órganos de gobierno de las entidades, la figura del comisario es determinante, toda vez que se encuentra adscrito a un grupo de entidades

⁴¹ *Ibidem*, p.56

⁴² *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, op. cit., p.46.

que pueden corresponder a uno o más sectores, por lo que su visión, más general, le permite apoyar en mejor forma a sus titulares y órganos de gobierno.

"La actividad central del comisario se desarrolla en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, a cuyas sesiones asiste con voz, pero sin voto. En esas altas instancias de administración conoce la situación de las empresas, la orientación de su conducción, los mecanismos de adopción de decisiones, el grado de cumplimiento de éstas y la capacidad de respuesta de la entidad. Si advierte problemas en la gestión de las entidades o prevé, lo informa al propio órgano de gobierno y a la SECODAM, de la cual depende, y los examina con la Dirección General, formula observaciones e induce comportamientos para alcanzar los propósitos que la administración impone a las entidades".⁴³

2.3.2. Contaduría Mayor de Hacienda

Es importante mencionar que en todos los órganos mencionados anteriormente su ámbito de acción lo constituyen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que el control y la evaluación realizado se enmarca dentro del Ejecutivo Federal, por lo que se le ha llamado el control interno; sin embargo, no son los únicos que llevan a cabo dichas funciones, ya que constitucionalmente se tiene contemplado la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de la Cámara de Diputados dentro del Poder Legislativo, llevando a cabo las funciones de control y evaluación externo de la Administración Pública Federal. Por su carácter externo y posterior, este control se distingue del autocontrol que ejerce el propio Poder Ejecutivo, ya que, por las atribuciones con que se dotó a la Contaduría Mayor de Hacienda, su misión consiste básicamente en examinar los resultados obtenidos por la Administración Pública, tanto de carácter financiero como programático, en

⁴³ Mario, Urdiales, Jorge Mario, "Función de comisarios y delegados en el sector público" El Sistema Nacional de Control y Evaluación, México 1984, p. 119.

función de los previstos; mientras que el control interno tiende a vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la administración gubernamental. Así mientras que el control interno mira desde y hacia el interior del poder Ejecutivo para garantizar su correcto desempeño ante el propio Ejecutivo, el control externo que ejerce la CMH analiza los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos ante el Poder Legislativo.

Como señalamos en el apartado primero, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una facultad de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, se está refiriendo precisamente a las atribuciones de fiscalización, control y evaluación externa del Ejecutivo por parte del Poder Legislativo.

Además de legal, esta fiscalización, control y evaluación resulta una consecuencia lógica, puesto que, por ser facultad de la Cámara de Diputados el examen, discusión y aprobación anual de los presupuestos de Egresos de la Federación, compete a ella revisar los resultados finales de la aprobación presupuestaria que otorgó.

Así, el artículo primero de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se establece que ésta es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de las cuentas públicas del gobierno federal. En el tercero contempla las atribuciones de " verificar si las entidades realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de la federación y si cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública y demás ordenamientos aplicables en la materia; si ejercieron correctamente y estrictamente sus

presupuestos conforme a los programas y subprogramas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas y si aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y formas establecidas por la ley; elaborar y rendir un informe a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal; fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno Federal a los Estados, a los Municipios, a los organismos de la Administración Pública para vigilar que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado; ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobado; solicitar a los auditores externos de las entidades, copia de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes; establecer coordinación".⁴⁴

Para llevar a cabo las funciones encomendadas, la CMH se encuentra estructurada orgánicamente por el Contador Mayor de Hacienda; el Subcontador y diez direcciones generales: Jurídica, Administración, Sistemas, Análisis e Investigación Económica, Auditoría de Ingresos al Sector Central, Auditoría de Egresos al Sector Central, Auditoría al Sector Paraestatal, Auditoría de Obra Pública y la de Evaluación de Programas.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 43º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formulará anualmente la Cuenta Pública del Gobierno Federal, correspondiente al ejercicio fiscal del año anterior, la cual, una vez sometidas a la consideración del Presidente de la República, se presentan a la

⁴⁴ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, México 1994, p. 94-95.

Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Una vez que la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados recibe las Cuentas Públicas del Gobierno Federal, la Comisión de Vigilancia las turna para su revisión a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La auditoría, de acuerdo a lo establecido en el artículo 74º, fracción IV, de la Constitución, "tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".⁴⁵

Si en la revisión aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existe exactitud o justificación en los gastos hechos en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante la autoridad competente.

Para informar de los resultados de su revisión, la CMH rinde anualmente a la Cámara de Diputados el Informe Previo y el Informe de Resultados. El primero es fundamentalmente el examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestal y económica contenida en las cuentas públicas del Gobierno Federal, debe presentarse a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, dentro de los primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de las cuentas públicas del Gobierno Federal. La primera Comisión, con base en el Informe Previo, emite un dictamen que se somete a discusión al pleno de la Cámara de Diputados.

El debate, sin fecha fija, suele realizarse en los meses de noviembre o diciembre del mismo año en que se presentan las cuentas públicas; aprobado el dictamen, las conclusiones de la

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.op. cit., p.61

revisión se formalizan en un decreto que ordinariamente se publica en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre.

En el Informe de Resultados, la CMH debe exponer los resultados finales de la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y en su caso, las irregularidades que haya detectado en el curso de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas con ese propósito a un grupo seleccionado de entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

La CMH debe presentar su Informe de Resultados a la Cámara de Diputados dentro de los diez días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de las Cuentas Públicas.

Se formulan las recomendaciones cuando se detectan deficiencias que deben corregirse o aspectos que puedan mejorarse.

Este segundo apartado , muestra como la formación de una cultura administrativa y el interés por los conceptos de control y evaluación dentro de la Administración Pública, sobre todo en el ámbito paraestatal, han permitido la especialización y evolución de esta actividad, así como la creación de áreas exprofeso, tanto internas como externas a la organización y al ámbito del Poder Ejecutivo, encargadas de cumplir con este propósito. Por ello es necesario verificar en el tercer apartado el grado de vinculación de estos órganos con los esfuerzos internos que con el mismo fin desarrolla la CFE.

3.- LOS ÓRGANOS DE CONTROL Y EVALUACIÓN ANTE

LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

Para poder describir la actuación de los órganos de control y evaluación en CFE y ya que la Contraloría General es la encargada de atender las solicitudes de información que éstos demandan, es importante mencionar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 62º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Contraloría General forma parte de la estructura

orgánica de la Comisión Federal de Electricidad y tiene como misión apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de la gestión de la entidad, en el anexo No. 1 se describen las principales funciones de la Contraloría General .

Para cumplir con los objetivos establecidos y el desarrollo de las funciones, la Contraloría General de CFE se integra por dos Subcontralorías, la de Operación, la de Construcción, por la Gerencia de Control de Gestión y la Oficina de Quejas y Denuncias.

Para los fines del presente trabajo, en el anexo citado, se mencionan las funciones de la Subcontraloría de Operación y la de Construcción, por ser las áreas sustantivas que atienden los requerimientos de los órganos de control y evaluación.

Las dos subcontralorías llevan a cabo sus funciones en el ámbito de su competencia, ya que a la de Operación le corresponde las áreas de la Entidad que llevan a cabo la generación, transformación, transmisión y distribución de la energía eléctrica; y a la de Construcción las centrales de energía que se encuentran en su proceso de construcción,

Tanto la Subcontraloría de Operación como la de Construcción cuentan con órganos internos de control desconcentrados, en las principales ciudades de la República Mexicana, denominadas Auditorías Regionales (13) en la primera y Auditorías de Proyectos (10) en la segunda, las cuales son coordinados por las Contralorías Regionales y las Coordinadoras de Proyectos, respectivamente.

La Subcontraloría de Operación cuenta con cuatro contralorías regionales Norgolfo, Norpacífico, Centro y Sureste, localizadas geográficamente en Monterrey, Guadalajara, Jalapa y Morelia y una Subgerencia de Auditoría de Oficinas Nacionales, en el Distrito Federal y la de Construcción, con la Coordinadora de Proyectos Zona Norte, Sur y Noroeste.

Para poder visualizar todas las actividades que efectúan las instancias de control y evaluación en la CFE, es importante enforclarlas desde el punto de vista de cuales son los productos que

se elaboran en la Contraloría General, conjuntamente con todas las áreas, a fin de que los órganos fiscalizadores puedan desarrollar sus funciones. En los procedimientos que se describe en anexos, se puede distinguir la duplicidad de funciones de éstos y las cargas de trabajo para las áreas operativas, cuya función prioritaria es distraída para atender los requerimientos, e incluso para la propia Contraloría General y sus áreas. El tiempo destinado para atender las solicitudes, disminuye el que pudiera dedicarle a la supervisión en las áreas estratégicas de la entidad.

3.1 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

De acuerdo con lo mencionado en el capítulo anterior, la SECODAM cuenta con diferentes instrumentos y mecanismos para desarrollar sus funciones. En primer lugar se encuentra la auditoría interna que realizan los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que establecen para tal fin el Sistema de Información Periódica.

Para cumplir con los compromisos establecidos a través del Sistema de Información Periódica la Contraloría General de CFE lleva a cabo elaboración del Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), el cual está integrado de tres formatos establecidos por la SECODAM, Resumen del Programa, Determinación de las semanas-hora auditor y el Programa detallado, en el anexo No. 2 se describe el procedimiento para su elaboración.

El Informe Trimestral del Programa Anual de Control y Auditoría es el documento que se integra por formatos establecidos por la SECODAM, por medio de los cuales los órganos internos de control desconcentrados informan el resultado de sus revisiones programadas. El objetivo es que en caso de desviaciones, puedan oportunamente ponerse en marcha las medidas correspondientes para evitar la recurrencia. Al término de cada revisión, el auditor presenta un informe de la auditoría practicada y establecen las acciones que deben desarrollar

las áreas auditadas para atender las observaciones y recomendaciones determinadas, mismas que deberán informar a la SECODAM así como su respectivo seguimiento, hasta la atención total de la misma.

Para la elaboración del informe trimestral, se lleva a cabo el procedimiento descrito en el anexo No. 3, tanto por Subcontraloría de Operación como por la de Construcción por lo que a su ámbito de acción les corresponde.

Para cumplir con la información solicitada por la SECODAM por medio del Sistema de Información Periódica, la Contraloría General implementó un sistema integral computarizado para que los órganos desconcentrados de auditorías controlen las auditorías programadas, las observaciones determinadas en sus revisiones y los tiempos establecidos; los controladores regionales concentran toda la información de sus áreas y a su vez se integra el Informe a nivel Contraloría General.

A partir de la presente administración, la SECODAM solicitó a la Contraloría General de CFE integrar al Sistema de Información Periódica en el formato de Reporte de Observaciones Relevantes, las determinadas por los órganos fiscalizadores externos, esto es, las de la CMH, las de los auditores externos y las que determinó la Dirección General de Auditoría Gubernamental de la propia SECODAM. La disposición anterior, duplica la información, ya que independientemente de informar a los Órganos Fiscalizadores Externos correspondientes, es necesario informar bajo otra estructura de formato a esa dependencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública establece la facultad a la SECODAM, como ya lo comentamos, de solicitar a los órganos fiscalizadores la información relativa a las observaciones y/o recomendaciones determinadas a la CFE. A la fecha esta coordinación no se ha llevado a cabo, de serlo así evitaría la duplicidad de trabajo y en la práctica existiría un mayor intercambio de información entre los órganos.

Otro instrumento de control establecido por la SECODAM es el establecimiento de informes específicos para vigilar las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que solicita a la Entidad información y/o la implementación de ciertas acciones, para establecer los controles en estos renglones, entre los que podemos mencionar:

- Lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión y en general a las actividades de comunicación social en el cual se informa mensualmente los recursos ejercidos por la Entidad para los aspectos de comunicación social.
- Informe sobre el costo del Órgano Interno de Control y las recuperaciones obtenidas derivadas de las revisiones llevadas a cabo.
- Informe Ejecutivo del Órgano Interno de Control, en el cual se describe trimestralmente en términos generales los puntos relativos a: cumplimiento del Programa Anual de Control Auditoría; observaciones pendientes de atender, tanto internas como de los órganos fiscalizadores externos; Informe del Control de Publicidad y el de Recuperaciones y costo total del Órgano Interno de Control.

Para cumplir con estos informes, se lleva a cabo el procedimiento descrito en anexo No. 4, es importante mencionar que las políticas y lineamientos que emite la SECODAM en éstos a aspectos, en ocasiones complican su implementación en CFE ya que es una empresa que se extiende por todo el territorio nacional, resulta problemático la homogeneización de acciones para establecerlas y/o en su caso la obtención de información dentro de los cortos plazos establecidos.

A partir de la propuesta del Ejecutivo Federal para la creación de la Auditoría Superior de la Federación las solicitudes de información por parte de esta dependencia a la Entidad se ha incrementado, tratando en cierta forma de mantener sus atribuciones para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, por lo que actualmente se han

intensificados dichos requerimientos, sin embargo hasta ahora los resultados no han sido los esperados, por lo que se llegó a plantear su desaparición, manifestándose más claramente al inicio de la presente administración al detectarse diversos ilícitos cometidos por servidores públicos.

La auditoría gubernamental es realizada directamente por auditores de esta dependencia, a través de la Dirección General de Auditoría Gubernamental, en el anexo No.5 se describe el procedimiento para atender el requerimiento de información para que lleven a cabo sus auditorías.

Por lo que respecta a la auditoría que efectúan los Auditores Externos para evaluar el funcionamiento del Órgano Interno de Control; los controles establecidos en la Entidad y dictaminar los Estados Financieros, en el anexo No. 6 se describen los trabajos que se llevan a cabo.

Es importante mencionar el papel que desempeña el Comisario en la CFE ya que constituye un elemento de control preventivo con el que cuenta la SECODAM, participa en la reunión del Consejo de Vigilancia y de la Junta de Gobierno de la Entidad, elabora un informe semestral en el que analiza y evalúa los resultados del desempeño general de la entidad, con base en el Informe de autoevaluación que lleva a cabo el Director General, determinando recomendaciones y sugerencias a fin de que tanto la Junta de Gobierno como el Director General dicten las acciones correspondientes para cumplir estrictamente con los programas establecidos.

En el informe rendido por el Comisario Público evalúa la integración y el funcionamiento de la Junta de Gobierno; la situación operativa y financiera de la Entidad; el cumplimiento de la normatividad establecida para la integración de los programas y del presupuesto y sus respectivos avances y el cumplimiento de la normatividad y políticas generales, sectoriales e

institucionales.

El informe del Comisario Público se presenta en las reuniones de Junta de Gobierno. Es obligación de ésta y del Director General de CFE proporcionar toda la información que requiera para llevar a cabo sus evaluaciones.

El Consejo de Vigilancia "se integra por tres miembros, con sus correspondientes suplentes, que serán el Comisario Público designado por el titular de la SECODAM, un representante designado por el titular de la Secretaría de Energía y un representante designado por la Junta de Gobierno, correspondiéndole llevar a cabo la evaluación del desempeño general de la CFE".⁴⁶

En las reuniones del Consejo de Vigilancia, la Contraloría General informa sobre los resultados obtenidos con el establecimiento de los controles internos en los principales programas de la Entidad.

3.2 CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

Para que la Contaduría Mayor de Hacienda efectúe sus trabajos de evaluación y elabore su informe previo a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, para conocer los resultados de la gestión financiera, solicita a CFE la información y documentación programático-presupuestal reportados en la Cuenta Pública.

La solicitud de información se lleva a cabo en dos etapas, en primera instancia para elaborar su programa de auditoría y durante la realización de la misma.

Por lo que corresponde a la solicitud de información para elaborar el programa de auditoría se lleva a cabo el procedimiento descrito en el anexo No. 7 el requerimiento de la CMH se efectúa en forma paralela por cada una de las Direcciones Generales que llevan a cabo auditorías en CFE, por lo que no existe coordinación entre ellas para realizar un solo

⁴⁶ Comisión Federal de Electricidad, Estatuto orgánico de la C.F.E., p. 16

requerimiento a la Entidad, ya que se trata de la misma información, se requiere que la Subcontraloría de Operación solicite a las Subdirecciones correspondientes tantas veces sea requerida, o en su caso preparar de la ya solicitada.

Por lo que respecta a la solicitud de información durante el desarrollo de las auditorías, los auditores de la CMH requieren de documentación específica, para atender éste, se lleva a cabo el procedimiento descrito en el anexo No.8, la solicitud de información de cada una de las direcciones generales se efectúa en forma paralela, este procedimiento se multiplica de acuerdo con el número de Direcciones Generales que lleven a cabo revisiones a la Entidad, es muy específica de acuerdo con la selección de los Programas que vayan auditar y ésta puede ser generada en Oficinas Nacionales o en áreas foráneas.

Como resultado de las revisiones realizadas, la CMH rinde el Informe de Resultados a la Cámara de Diputados, con las observaciones y recomendaciones determinadas, con el fin de mejorar la gestión financiera y administrativa de la Entidad a través de la implantación de las medidas correctivas que elabora para tal fin. Para atender las observaciones y recomendaciones emitidas por este Órgano Fiscalizador, la CFE lleva a cabo el procedimiento descrito en el anexo No. 9 Las revisiones de la CMH se efectúan aproximadamente un año después del ejercicio que revisaron, las recomendaciones que son conocidas año y medio o dos años después, por lo que en la mayoría de los casos para esa fecha ya las áreas implementaron las acciones correspondientes y las recomendaciones están solventadas.

La CMH establece el término de 45 días para atender las recomendaciones, sin embargo, no tiene establecido fecha para informar a la Entidad si las acciones implementadas satisfacen sus requerimientos, por lo que la Contraloría General no puede dar de baja las recomendaciones hasta que la CMH informe oficialmente su baja. Esto ocasiona que se

tengan registradas como pendientes recomendaciones que datan desde la revisión de la Cuenta Pública de 1987, siendo que en la mayoría de éstas en su momento eran viables ante la problemática encontrada, pero que después de varios años resultan obsoletas.

Las recomendaciones de la CMH están formuladas por cada una de las Direcciones Generales que llevan a cabo la revisión y no en forma conjunta, por lo que en ocasiones se tienen recomendaciones repetidas, aunque formuladas por direcciones generales distintas, por lo que las áreas de la entidad responsables de su atención, necesitan informar las acciones o dar las explicaciones correspondientes a cada una.

Existe un documento que la CMH solicita a la Entidad, relativo a los Preceptos Jurídico-Normativos y Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, cuestionarios que elabora la Dirección General Jurídica de la Contaduría Mayor de Hacienda, para verificar por medio de preguntas concretas, si la presentación de la Cuenta Pública de la entidad se efectuó en los términos de los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental y en apego a las disposiciones de las leyes y reglamentos establecidos.

El cuestionario se sustenta en los diversos artículos de la normatividad jurídica aplicable a la entidad, como son: la Ley de Entidades Paraestatales, la Ley de Planeación, la Ley de Ingresos, Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, Ley General de Deuda Pública, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Ley de Responsabilidades de los servidores públicos y los reglamentos respectivos. Para contestarlos se lleva a cabo el mismo procedimiento que en la solicitud de información durante la auditoría.

Con los procedimientos descritos, se puede apreciar que se hace indispensable la creación de un sistema único de información que permita organizar, dar sentido y congruencia a toda la información que tiene como objetivo, alimentar a los órganos internos y externos encargados de la función de control y evaluación.

4. SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL CONTROL Y EVALUACIÓN

La Contraloría General de CFE ha insistido en ampliar el marco de regulación de manera cada vez más estricta, para que al mismo tiempo, le permita agilizar la detección de irregularidades y dar seguimiento eficiente hasta la solución de las acciones emprendidas con este propósito.

Lo anterior aunado al análisis de los alcances y límites actuales del órgano interno de control, para integrar e informar oportunamente, permite que este trabajo proponga crear un sistema de información que satisfaga los requerimientos internos y externos (Contraloría General, SECODAM, Auditoría Externa, Comisario y CMH) que logre a la vez, dar una mayor agilidad y seguimiento de la información sustantiva y de las actividades emprendidas de manera correctiva con tal fin; pero sobre todo, que ligue el programa interno de trabajo de las diferentes Subdirecciones con las de la Contraloría General y de las instancias externas, para que en sus propios programas enfatizen la coordinación de acciones informativas de la Entidad.

Antes de exponer el funcionamiento del Sistema de Información para atender las solicitudes de los órganos de control y evaluación, es importante retomar los conceptos que son relevantes en nuestra investigación a fin de conocer su significado y coadyuvar con la exposición de la propuesta, objeto de este trabajo.

Jose Luis Mora y Enzo Molino afirman que sistema "es un conjunto de elementos y procedimientos íntimamente relacionados que tienen como propósitos el logro de un objetivo determinado"⁴⁷; por su parte Elias M. Awad también expone que es "un conjunto de actividades o componentes relacionados reciprocamente para contribuir a la realización de

⁴⁷ José Luis Mora y Enzo Molino, Introducción a la informática, México 1993, p.27

metas planeadas previamente"⁴⁸.

Por sistema de información se considera "como el conjunto de elementos y procedimientos íntimamente relacionados que tiene como propósito manejar datos y elaborar reportes que permitan tomar decisiones adecuadas para el logro de los objetivos de una organización"⁴⁹.

4.1 Descripción general del Sistema de Información para atender a los órganos de control y evaluación. (SICE).

Se propone diseñar un Sistema de Información que permita tener una íntima relación entre el proceso de control y evaluación de la institución, tal como lo cita Elías M. Awad "La información derivada del proceso administrativo dá por resultado registros e informes que utilizará la administración para tomar las decisiones necesarias para el manejo de la organización porque la administración es el proceso de convertir la información en acción"⁵⁰, para homogeneizar, compatibilizar y coordinar las actividades dedicadas a estas funciones y conjuntamente informar los resultados de la operación de la CFE

La información que proporcione el sistema, constituirá una base de datos integral, previamente acordada, tanto con las áreas internas, como externas, para proporcionar la información requerida y formular los reportes de avance y seguimiento de las observaciones y/o recomendaciones de las auditorías

Los objetivos del sistema son:

Producir información confiable y oportuna para los órganos internos y externos de control y evaluación cuando así lo demanden; proporcionar en forma ordenada y sistemática información detallada de las actividades de la CFE; proporcionar información confiable y oportuna para la adecuada toma de decisiones, y el conocimiento integral de la forma en que se planean, dirigen, controlan, ejecutan y cumplen los informes hacia los órganos de control y evaluación internos y externos de CFE; proporcionar mecanismos actualizados que permitan apoyar la

⁴⁸ Elías M. Awad, Proceso de datos en los negocios, México 1990, p. 67

⁴⁹ José Luis Mora, op. cit. p. 27.

⁵⁰ Elías M. Awad, op. cit. p. 86.

información de las actividades sustantivas que se realizan en el ámbito de la CFE; detectar oportunamente los problemas y desviaciones que se presenten y adoptar las medidas correctivas pertinentes, para mejorar la calidad y oportunidad de los mismos; sistematizar los datos e información que se administren en todo el ámbito de la Contraloría General, a fin de propiciar la fluidez y oportuna utilización en todos los niveles de toma de decisiones y fortalecer los mecanismos de comunicación y coordinación entre las diversas áreas que conforman la CFE para lograr un adecuado flujo de información y así apoyar la toma de decisiones.

Características fundamentales

El enfoque de información, lo da un enunciado general de los objetivos organizativos totales y las metas cuantitativas y cualitativas de cada unidad organizacional. Su proceso constituye un conjunto interrelacionado de actividades, que comprenden desde la planeación del contenido de la misma hasta la elaboración física de cada uno de los reportes.

Las actividades del Sistema de Información se concentran en las funciones de los niveles jerárquicos que están interrelacionados en la planeación, toma de decisiones, control y evaluación. El sistema proporciona información para soportar estas actividades y supervisa las acciones que se efectúan, identifica cualquier variación informativa para efectuar una acción correctiva y proporcional al marco final de la solicitud misma.

El Sistema de Información tiene una estructura y un proceso; la estructura depende de las necesidades de ubicar puntos de información relevante o sustantiva y su oportuno seguimiento que permita la implantación de estrategias y lograr una ventaja máxima sobre las variables que se consideren cruciales para el éxito y logro de los objetivos ya señalados. Asimismo, requiere la designación de cada una de las unidades administrativas como centros de responsabilidad, para hacer congruente la estructura con las metas y objetivos de información. La elección como centro de responsabilidad depende de las variables de éxito claras bajo el control de cada centro de estrategia que la organización está siguiendo, considerando además de aplicar los criterios de objetividad y congruencia de las metas con

las características de la información. Por objetividad, nos referimos al grado en que el nivel jerárquico superior tiene control o influencia en las variables que determina el funcionamiento con éxito en comparación con la información elegida. Por congruencia la elección de métodos de información medición del rendimiento para cada centro de responsabilidad que conduzcan a un comportamiento congruente con las metas informativas del proceso.

En la selectividad, las áreas identificarán los objetivos, programas sustantivos y predominantes a informar y los específicos para desarrollar su función, con base en ello, se realizarán los parámetros de información sustantiva de cada una de las áreas, así como la periodicidad y tipo de presentación de la misma. Lo anterior implica una priorización o selección sólo de aquella información que identifique las funciones y misión de cada área de trabajo que satisfaga los requerimientos previamente acordados tanto de contenido como de oportunidad.

El proceso de información en la elaboración de cada uno de los informes tiene como finalidad guiar a la Entidad hacia el logro de sus metas de una manera continua. Formalmente el proceso contiene una serie de informes y análisis de variación de cada unidad administrativa; y a partir de esto, los niveles jerárquicos superiores pueden corregir la información para alcanzar las metas y desarrollar acciones correctivas, en su caso. El uso de Informes es indispensable para lograr una comparación de la solicitud real con lo informado.

Su finalidad principal es facilitar las funciones de planeación de la información y la entrega oportuna, sistemática y veraz de los reportes, de acuerdo a la integración de la base de datos y a la solicitud inicial. Los dos elementos de la estructuración y el proceso de información se conjuntan con un sistema interrelacionado:

4.2 Propuesta

La instrumentación y operación del sistema estará a cargo de la Contraloría General, sin embargo, y en virtud de que tiene una orientación eminentemente microadministrativa, su desarrollo requiere la participación de todas y cada una de las áreas que integran la C.F.E. Este Sistema tiene un ámbito de aplicación integral, por lo cual se desarrollará tanto en los niveles de oficinas nacionales como de áreas foráneas.

Herramientas de Información

El órgano de información actúa fundamentalmente como informador de las áreas de control y evaluación tanto internas como externas. Su labor de análisis de la información recogida se materializa para atender los requerimientos de información de la Contraloría General, SECODAM, Auditoría Externa, Comisario Público y Contaduría Mayor de Hacienda.

Además de la labor analítica-sintética, el Sistema de Información actúa de consultor y apoyo de la línea con las siguientes:

Misiones.

. Creación de una mentalidad adecuada en los mandos medios hacia la consecución de los objetivos comunes, haciéndolos particularmente sensibles a la eficiencia y eficacia de la información oportuna. Para desarrollar esta misión, se explican y justifican las interrelaciones que cada función de la CFE tiene con los resultados del conjunto, sirviéndose de reuniones entre directivos, que se formen en la nueva concepción de la información y la atención de la gestión Institucional; y en el establecimiento de un comité interno que vigile el cumplimiento de los objetivos del sistema

. Corresponsabilidad en el diseño e implantación del Sistema de Información y con los distintos niveles de la organización, que se traduzcan en una sistematización de información de la CFE, ayudando a definir las áreas claves de cada función y los estándares a informar para cada fase de la misma. Periódicamente se analizarán y revisarán dichos estándares, auxiliando a los mandos ejecutivos en la formación de criterios sobre la mejora de la calidad y contenido de la información.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Características Fundamentales

El Sistema de Información debe concebirse no sólo como el conjunto de tareas orientadas a realizar el seguimiento informativo de las actividades, sino debe ser considerado como un instrumento eficaz, que proporcione a las áreas de control y evaluación, información veraz, oportuna y suficiente sobre el desarrollo de las tareas y el cumplimiento de los compromisos asumidos de información en el programa anual de actividades de la CFE.

La característica fundamental es que es un sistema de información que apoya los esfuerzos informativos de la entidad. Esta circunstancia hace que el sistema también tenga las siguientes características:

Integral Porque abarca diversas etapas en la programación, el seguimiento, el control y la evaluación de la información seleccionada.

Participativo Porque la operación del sistema exige la participación activa tanto de los responsables de proporcionar la información, como de los propios encargados del Sistema de Información.

Interactivo Porque genera flujos de información permanentes que van desde la detección de información incongruente, recomendaciones preventivas y correctivas y constante retroalimentación con las áreas para la modificación de los reportes solicitados.

Global Porque involucra todas las actividades programadas de la CFE y la información sustantiva de las áreas que la componen.

Flexible Porque integra y compatibiliza la información que es requerida por los órganos de control y evaluación que permite a las áreas participantes modificar las características de su información.

Cuantitativo Porque verifica el cumplimiento de las metas informativas en forma constante con los órganos de control y evaluación.

Cualitativo Porque mide el grado de contribución de la información para la consecución de las metas institucionales y los objetivos específicos; asimismo, porque determina el grado de eficiencia y eficacia alcanzados en la información hacia los órganos de control y evaluación.

Automatizado Porque facilitaría el desarrollo de un sistema total de información, su planificación y actualización tecnológica constante, mediante el establecimiento de una Red de Informática.

Interrelación y retroalimentación del Sistema de Información:

SUBGERENTES	GERENTES	SUBDIRECTORES	DIRECTOR GENERAL
Nivel Operativo	Nivel Ejecutivo	Nivel Táctico	Nivel Estratégico
Generación de la Información	Captación de la Información de la	Integración de la Información	Globalización de la Información
Operación	Instrumentación	Estrategia	Toma de decisiones
	1er. Control	2o. Control	3er. Control

4.3 Ventajas del Sistema de Información

- . Favorece el proceso de descentralización de responsabilidades y de la información.
- . Propicia la coordinación de los distintos responsables operacionales de la información.
- . Involucra a todos los miembros de la CFE en el proceso de información, lo que motiva a pensar en el futuro.
- . Propicia el establecimiento y/o depuración de un Sistema Integral de Información que permita el adecuado conocimiento de la forma en la que se ejecutan programas, planes, etcétera
- . Permite la información de programas y actividades en función de los objetivos planeados.
- . Propicia la sistematización de la información, de los programas y sus actividades sustantivas.
- . Detecta oportunamente problemas y desviaciones de información que requieran la aplicación de medidas correctivas.

Organización

La organización de una oficina dedicada a atender asuntos informativos puede obedecer a muy diferentes criterios, tales como enfoque sistémico, tipo de funciones sustantivas a desarrollar, procesos que se generan al realizar las funciones mismas, ámbitos de acción y destino de la actividad, entre otros.

Con base en el tipo de funciones que desarrollará esta área, es conveniente elegir el criterio del tipo sistémico, siendo a la vez una función de las diversas unidades administrativas que

conforman la CFE. En tal sentido, se propone integrar una área a la Contraloría General, que sea un puente de enlace tanto con las áreas de control y evaluación interna y externa, así como un aliado eficiente de integración y facilitación de las tareas de información de las áreas nacionales y foráneas de la entidad.

4.4 Operación del Sistema.

Atendiendo al concepto de "sistema", la forma de operación será básicamente regida por las solicitudes de información de las áreas de control y evaluación, procurando disminuir los tiempos de respuesta, entregar información más completa e integral y evitar desviaciones de la misma, al procurar una integración eficiente de la información y evitar la duplicidad de esfuerzos informativos.

Es importante aclarar que el sistema está formado por cada una de las áreas que integran la CFE de ahí la necesidad de establecer una corresponsabilidad con las mismas para el manejo del SICE por medio de la designación de enlaces, así como de una instancia de análisis de la operación del sistema que representen los titulares de las diversas áreas, el Contralor General en representación del director general y un representante de cada uno de los órganos de control y evaluación tanto internos como externos a este cuerpo colegiado se le conocerá como Comité de Información.

A continuación se presenta el esquema básico de funcionamiento y la relación del sistema con las áreas de control y evaluación.

El esquema de funcionamiento se divide en :

El análisis

- Estudio de la actual estructura administrativa para conocer las políticas y procedimientos existentes.
- Investigación preliminar de las fuentes de datos con el objeto de estimar la forma y características de la información.

- Evaluación y selección de la Información consiste en revisar y determinar la información que aportará cada una de las áreas que integran la CFE.

Diseño del sistema

- Estudio de factibilidad sirve para analizar y proponer las características técnicas necesarias que deberán cumplir el hardware y las facilidades que deberá brindar el software para que sea aplicable en cada área y de fácil acceso para los usuarios del sistema.

- Análisis de aplicaciones lo que nos permitirá tener una mejor apreciación de los requerimientos de:

. Alimentación de la información, forma y tiempos

. Salida de los reportes características y periodicidad

. Almacenamiento de datos periodo de validez de la información

. Proceso de operación se refiere al tiempo para elaborar cada reporte y a la secuencia o procedimiento para atender de acuerdo al nuevo sistema los requerimientos de información.

- Evaluación de la ubicación de la unidad administrativa creada para el manejo del sistema, tanto organizacional como físicamente y las facilidades técnicas para sus accesibilidad.

Implantación

- Programación, pruebas y correcciones poner a prueba el diseño seleccionada y realizar los ajustes necesarios

- Prueba en paralelo si se considera que el nuevo sistema sustituirá a la forma actual de llevarlos a cabo es necesario hacer funcionar ambos durante un cierto tiempo hasta lograr la sustitución total.

- Implantación consiste en la puesta en marcha del sistema para lo cual es importante capacitar a cada uno de los usuarios del sistema y volver a orientar con los niveles de participación que cada área tendrá para el sano funcionamiento del sistema

La Operación

Esta fase como ya se ha explicado a lo largo de este capítulo será ejecutada con un punto de vista sistémico para su fácil entendimiento y asimilación dentro de la cultura de administración ya existente en la C.F.E. tendrá cuatro etapas de conceptualización y aplicación a saber son las siguientes

- Entrada o alimentación del sistema consiste en la forma periódica y sistemática que cada una área integrante de la CFE participaran para formar una base de datos única y revisable para dar respuesta eficaz y

oficientemente a los requerimientos de información de las áreas de control y evaluación para dar congruencia a los reportes emitidos por la entidad es decir evitar dos fuentes diversas de información y con ello posibles incongruencias.

- **Proceso** es la forma lógica y ordenada en que la información enviada por las diferentes áreas se integrará para satisfacer cada uno de los reportes solicitados por las áreas de control y evaluación las cuales de acuerdo a su variedad de características y formas de solicitud se puede asegurar que mediante este sistema se sintetizará el contenido de la información se le dará congruencia y se evitará tener que acudir salvo casos extraordinarios a otras fuentes de información.

- **Salida o Emisión** de reportes consiste en la elaboración de los reportes de acuerdo a lo solicitado por las áreas de control y evaluación el doble control de verificación de actualización del sistema, al revisarla antes de su envío el área emisora y al procesarla el sistema de información deberán garantizar que sea fidedigna y oportuna en cada uno de los reportes, de la forma de actualización del sistema y de las reuniones de vigilancia en el cumplimiento de sus objetivos quedan plenamente señalados en el apartado correspondiente de normatividad del SICE.

- **Retroalimentación** este mecanismo permanente de perfeccionamiento y revisión del sistema, estará representado en el grado de satisfacción de los reportes que reciba cada una de las áreas de control y evaluación, cabe señalar que el sistema por sí mismo tendrá mecanismos tanto en el manejo del hardware y software permanentes que deberán promover la utilización de la tecnología más adecuada para su funcionamiento, pero adicional a ello el mecanismo creado de normatividad que involucra a todas las áreas tanto de las áreas de oficinas nacionales como de las áreas foráneas asimismo como de las instancias de control y evaluación que participara de manera colegiada en sesiones programadas para la revisión de los objetivos y alcances del sistema permitirán la oportuna corrección de posibles desviaciones del sistema.

Criterios normativos

En la operación del Sistema de Información, aparte de las áreas de la CFE, el comité interno de información participarán representantes de las áreas de control y evaluación, el órgano asesor del sistema, en el análisis e interpretación de normas, políticas y lineamientos informativos, así como al momento de determinar la estructura y características de los

reportes del SICE.

El seguimiento permanente de la información de los programas, subprogramas y actividades sustantivas, las llevará a cabo cada Subdirección, a través del enlace de información.

Es obligación del área responsable de cada área, informar sobre los avances y seguimiento para el logro de los objetivos y metas previamente convenidas para satisfacer las necesidades de las áreas de vigilancia y control.

Criterios técnicos

La estructura de la información solicitada por las áreas de control y evaluación, está caracterizada, comúnmente, por niveles elevados de incertidumbre, lo que propicia que para lograr un adecuado flujo informativo se requieran de tareas en que si se hacen manualmente; sin embargo, con el auxilio de la computadora, gran parte de esta dificultad se ve subsanada y propicia que las tareas técnicas de información se desarrollen ágilmente si se cuenta con un sistema que interprete adecuadamente su misión. De aquí la necesidad impostergable de contar no únicamente con computadoras, sino que se cuente con un sistema informático vía Red, que enlace tanto a las oficinas nacionales como a las áreas foraneas de la CFE, la cual ya existe, aunque es utilizada para otros fines.

Del control del marco Informativo

Se llevará mensualmente a través de los reportes y formatos prediseñados y de acuerdo con los lineamientos establecidos para hacer el acopio de la información.

El reporte debe tener un enfoque acumulativo, es decir no es necesario volver a reportar la información correspondiente a las medidas ya adoptadas, salvo, lógicamente, si tienen un antecedente diferente o si así lo requiere la integración de un reporte más global.

De los reportes de Información

Se llevarán acabo en las fechas establecidas de acuerdo al procedimiento respectivo de

cada areas de control y evaluación.

La información debe de cumplir con los lineamientos establecidos , en caso de surgir nuevas necesidades de información , deberán éstos presentarse en el mismo tipo de fomato utilizado para el sistema.

De las reuniones

Reuniones trimestrales a nivel SICE

Participarán los enlaces de las Subdirecciones y el titular del SICE.

Se reunirán la semana anterior al cierre del periodo trimestral (última de marzo, junio, septiembre y diciembre).

Las reuniones tendrán como objetivo aclarar dudas o intercambiar puntos de vista sobre los reportes emitidos y las correcciones al esquema de Información estas se llevarán a cabo en el lugar, hora y fecha que indique el Contralor General.

Reunión trimestral de análisis y evaluación de resultados de información entre enlaces de los Subdirectores.

Participarán los Gerentes y el enlace a que pertenezcan éstos, y un representante del SICE.

Se llevarán a cabo durante la tercera semana del mes posterior al término del trimestre (tercera de enero, abril, julio y octubre).

La fecha y lugar específicos para la reunión con cada una de las áreas, será establecida por el Titular del SICE en consulta con los Subdirectores y el Contralor General.

El Titular del SICE informará la fecha y hora de la reunión al Contralor General, a fin de que estén en posibilidades de asistir a ellas.

Las reuniones tendrán como objeto conocer las diferentes acciones que se han tomado para corregir el marco características y perioridicidad de la información.

A N E X O S

PRINCIPALES FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE C.F.E¹

- Promover el establecimiento de políticas, mecanismos y procedimientos tendientes a contar con instrumentos adecuados de control y evaluación de las funciones de cada una de las áreas de la entidad, particularmente de aquellas que resultan prioritarias y estratégicas.
- Coordinar con otras áreas la planeación, ejecución y vigilancia de los programas institucionales prioritarios encomendados a CFE.
- Participar en la toma de decisiones sobre aspectos relevantes de la operación de la entidad, tales como: elaboración y modificación del presupuesto, desarrollo de programas prioritarios, obra pública, adquisiciones, adecuación de la estructura orgánica-funcional; así como opinar sobre todas aquellas transacciones que resulten trascendentales o representen ingresos o egresos para la entidad.
- Analizar y opinar, cuando así lo considere, sobre los proyectos de disposiciones, política, normas y lineamientos en materia de control, que con base en sus atribuciones expidan otras áreas de la entidad.
- Coordinar la elaboración y desarrollo de los programas anuales de auditoría acorde a los lineamientos, directrices y programas establecidos por la SECODAM.
- Establecer las bases y lineamientos para el seguimiento y aplicación de observaciones y recomendaciones derivadas de los resultados de las auditorías realizadas a las diversas áreas de la entidad.
- Atención e investigación de las quejas y denuncias presentadas por particulares.
- Proporcionar la información periódica y/o específica que soliciten las dependencias normativas y coordinadora del sector en lo relativo a sus funciones y atribuciones.

¹ Comisión Federal de Electricidad. Manual Básico de Organización, México 1994, p. 162.

PRINCIPALES FUNCIONES DE LAS SUBCONTRALORIAS DE OPERACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA C.F.E²

- Apoyar a la función directiva en el mejoramiento de la gestión operativa de la entidad, mediante la practica de auditorías que contribuyan al desarrollo de modernización e instrumentación de los sistemas de control y evaluación que deben observar las áreas en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.
- Examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control establecidos en cada uno de los procesos institucionales, sugiriendo acciones para corregir las deficiencias detectadas.
- Verificar el cumplimiento de las metas y compromisos contraídos por las áreas.
- Vigilar y comprobar la observancia por parte de las áreas de la entidad, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos emitidos por las dependencias normativas y coordinadora de sector.
- Informar oportunamente al Contralor General, sobre las observaciones relevantes que se deriven de la realización de auditorías a las áreas de la entidad.

² Comisión Federal de Electricidad, Manual de Organización de la Subcontraloría de Operación, México 1994, p. 23

DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 2

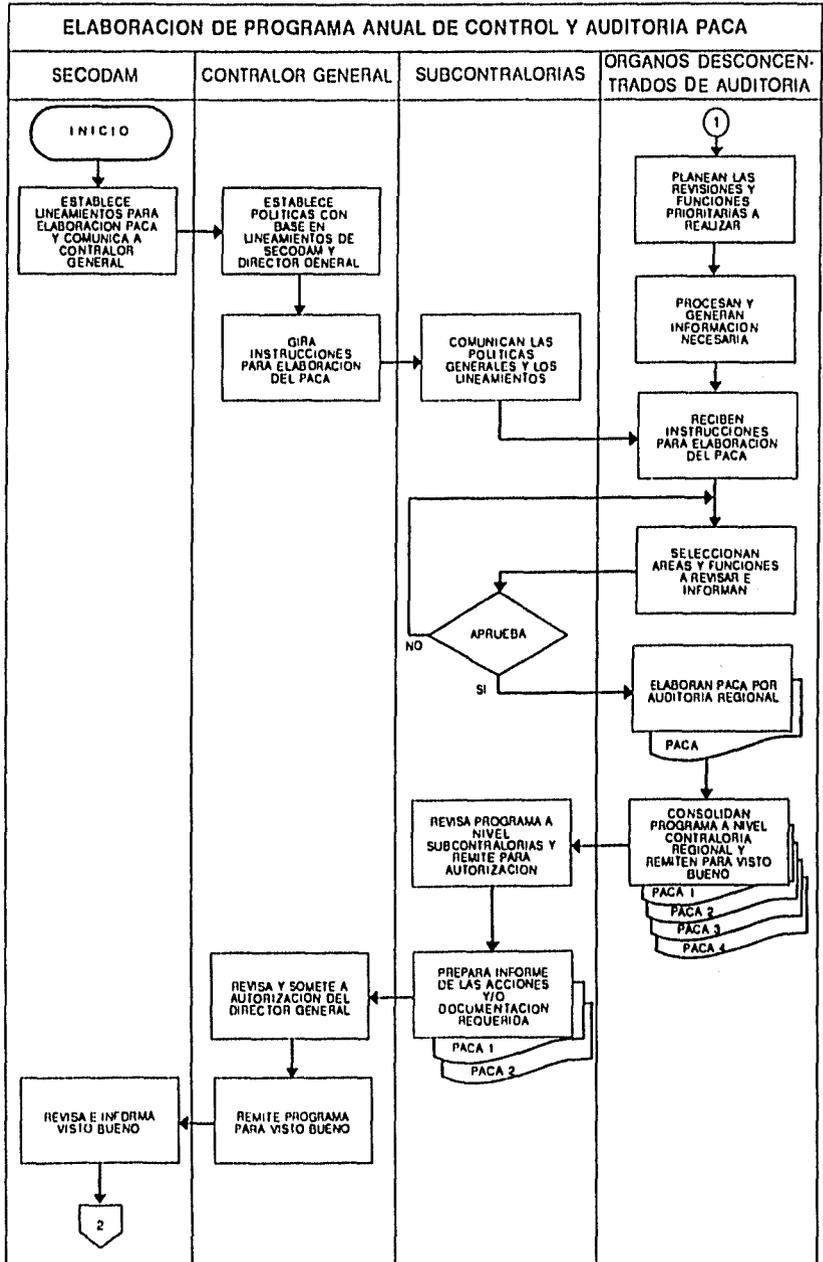


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 2

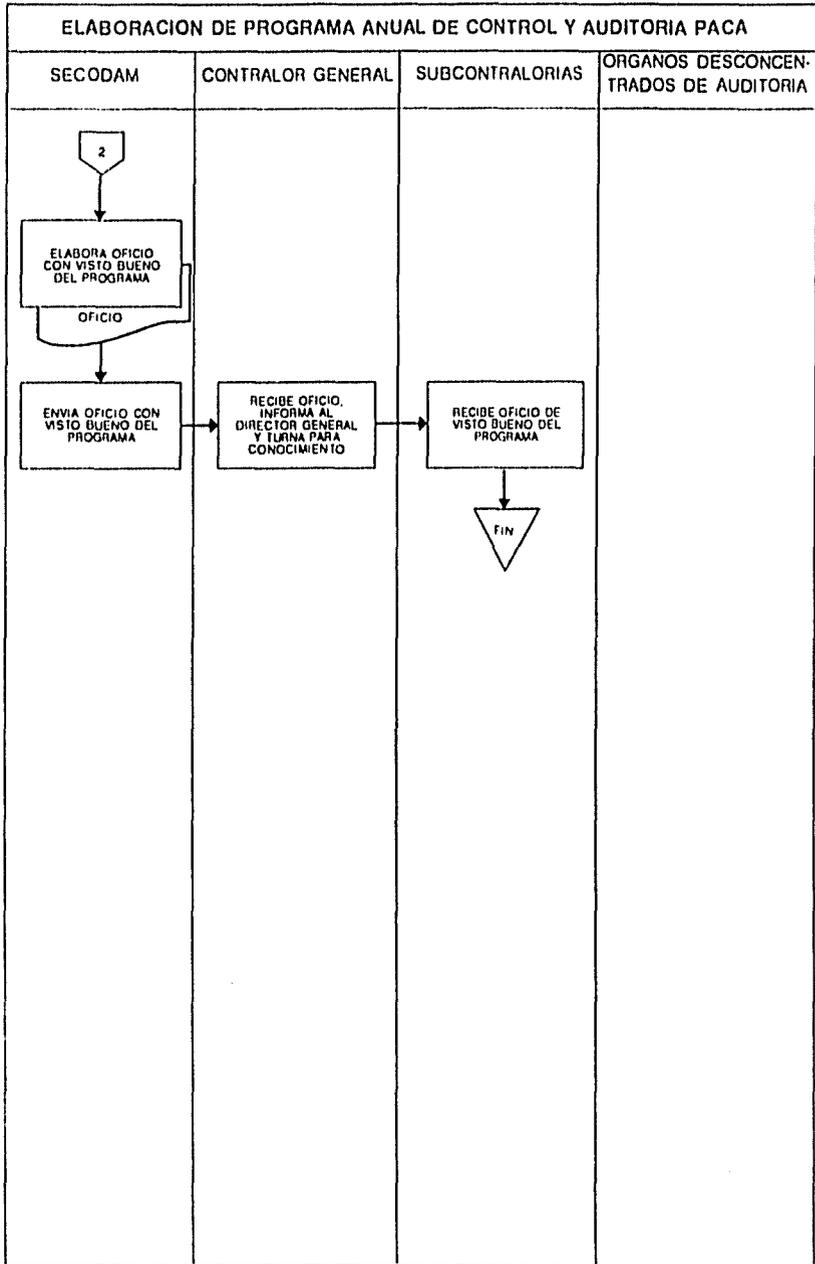


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 3

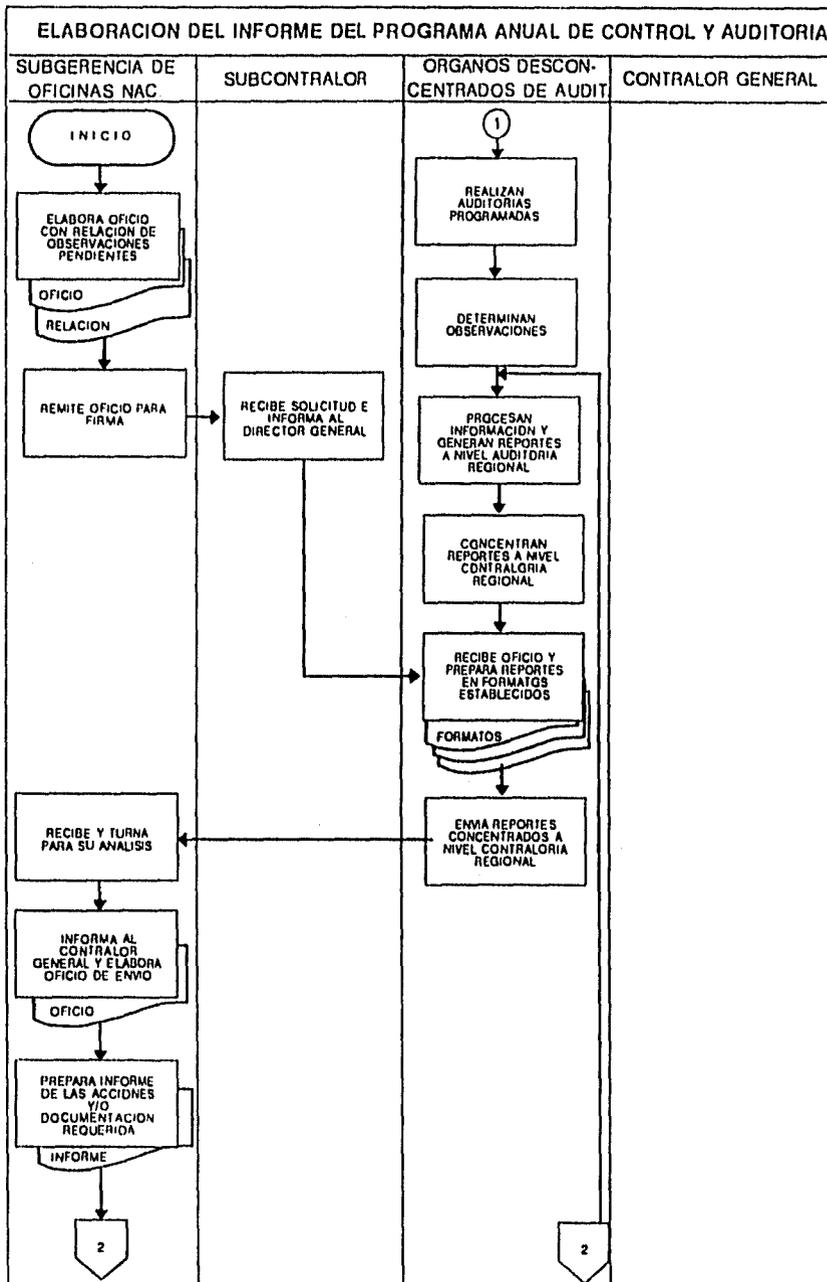


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 3

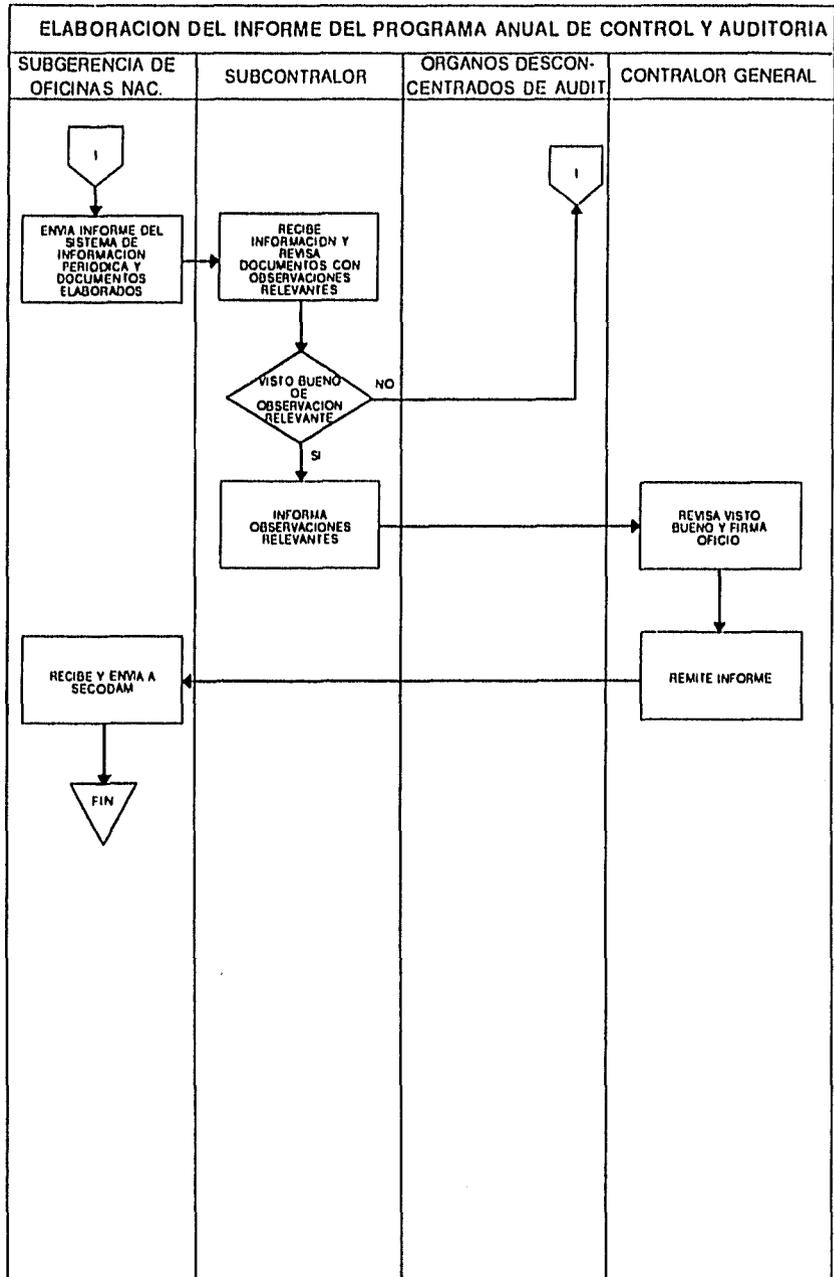


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 4

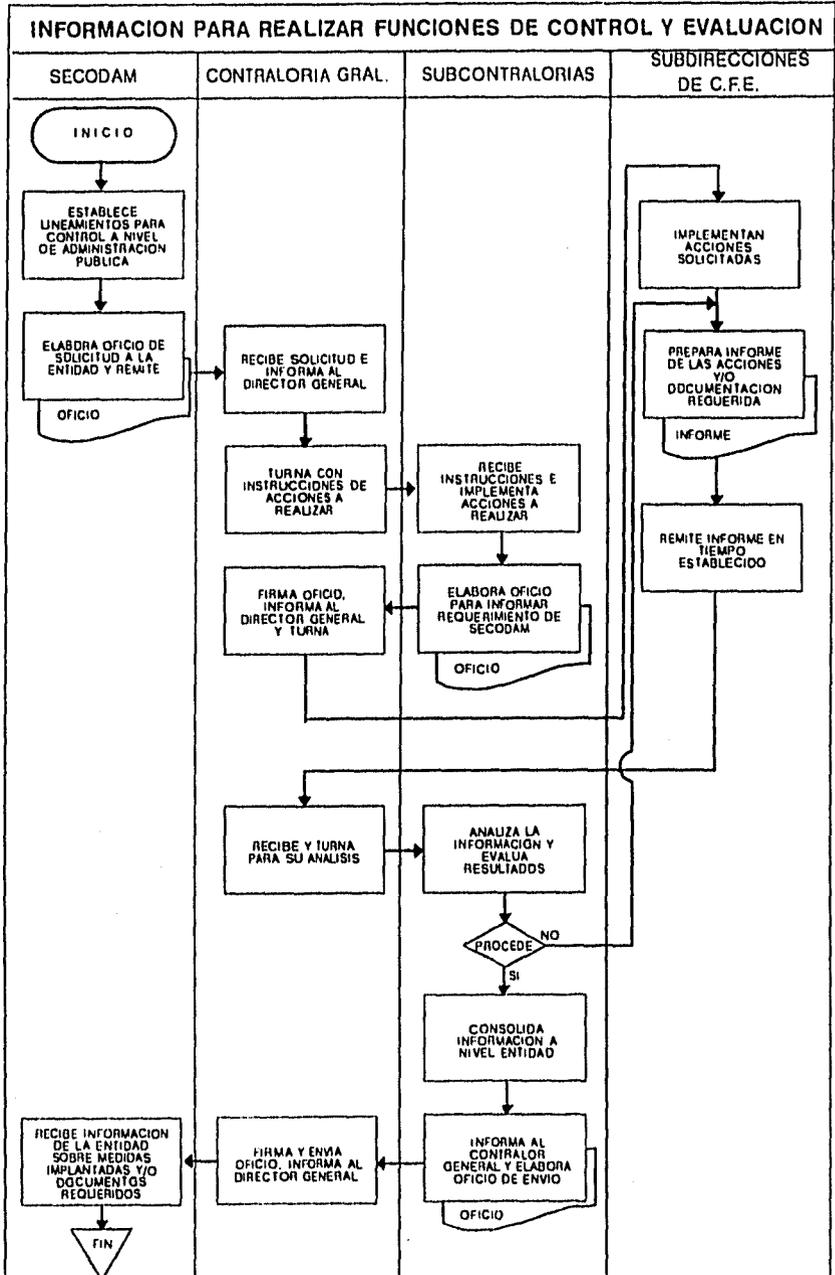


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 5

AUDITORIA GUBERNAMENTAL

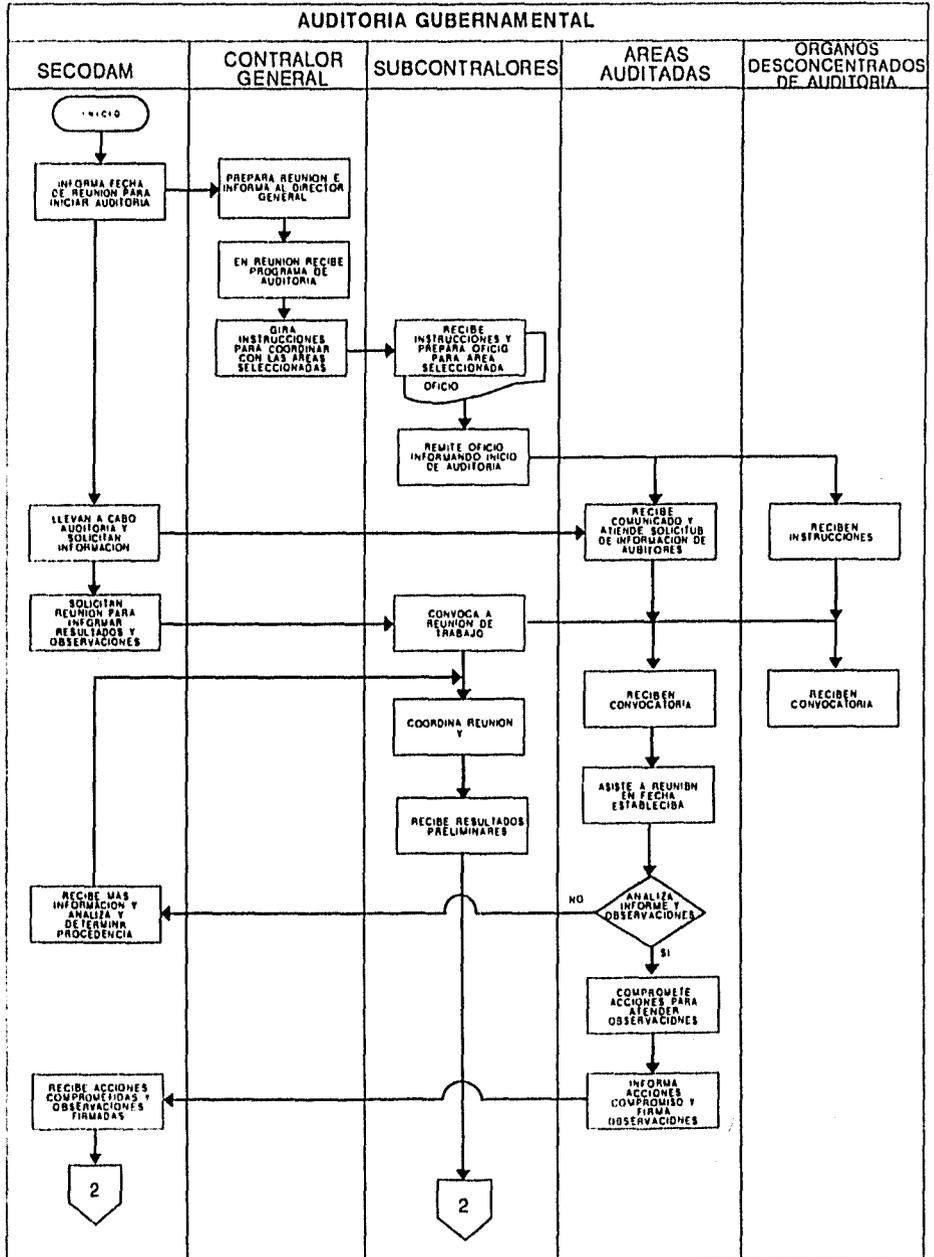


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 6

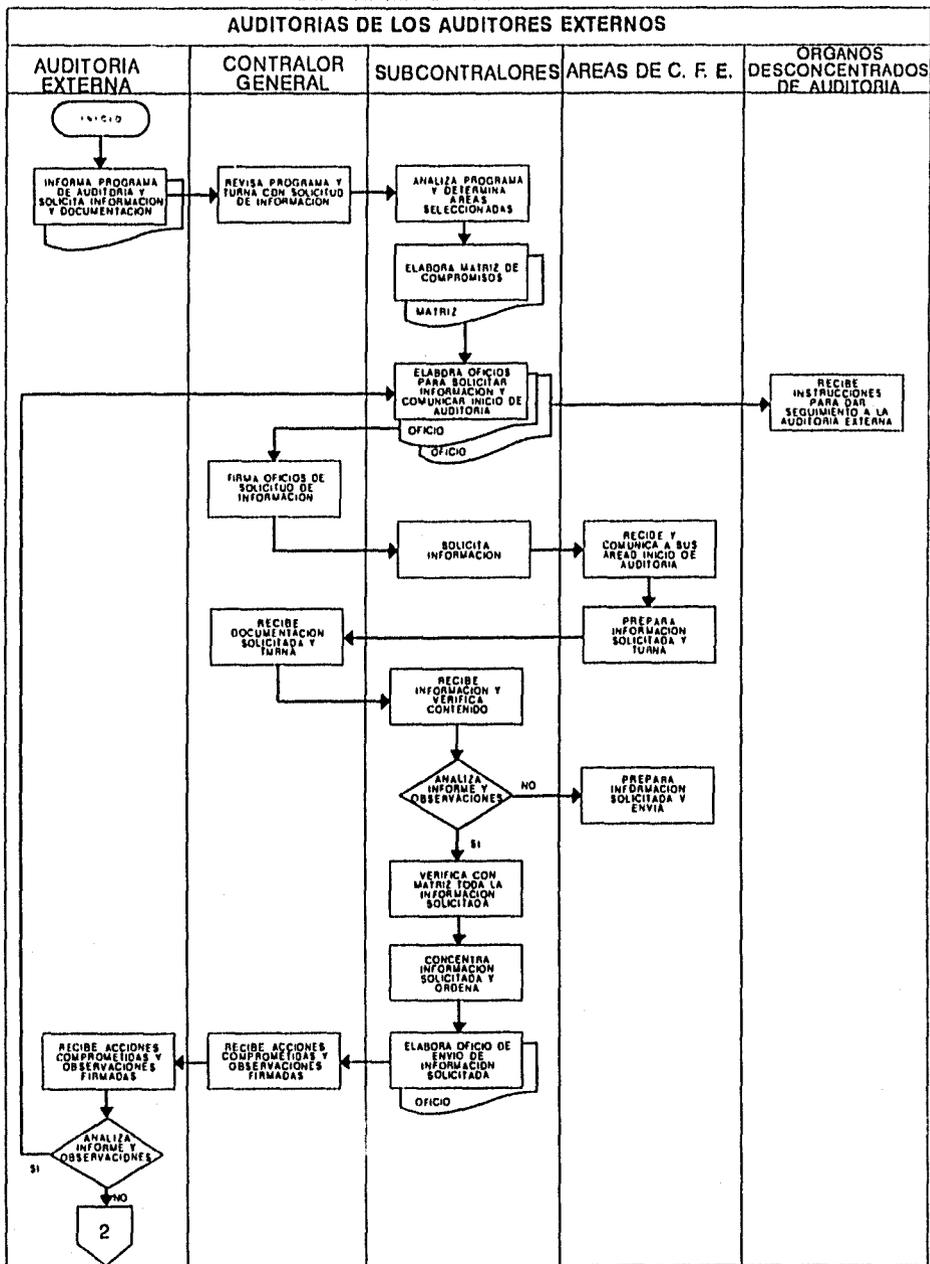


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 6

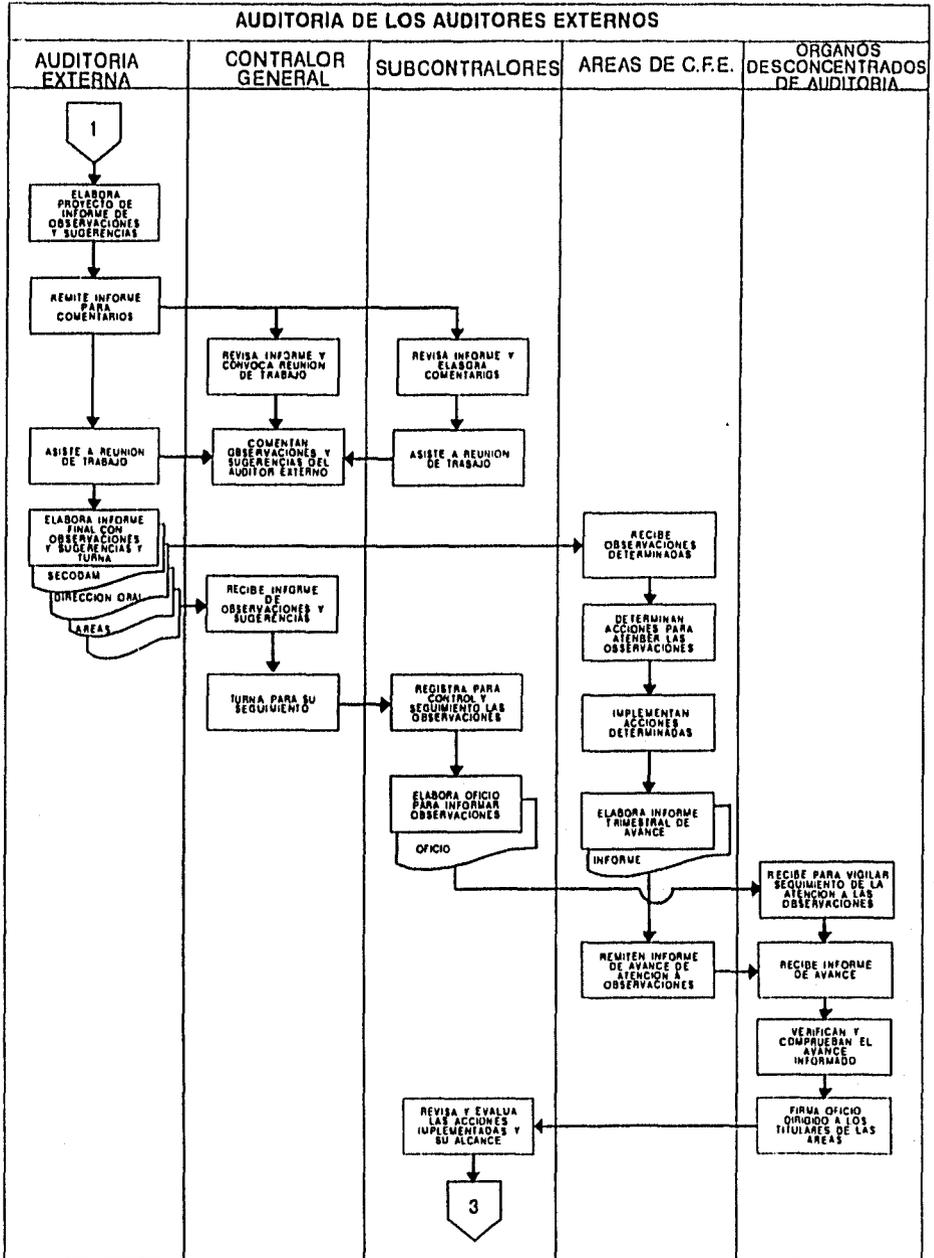


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 6

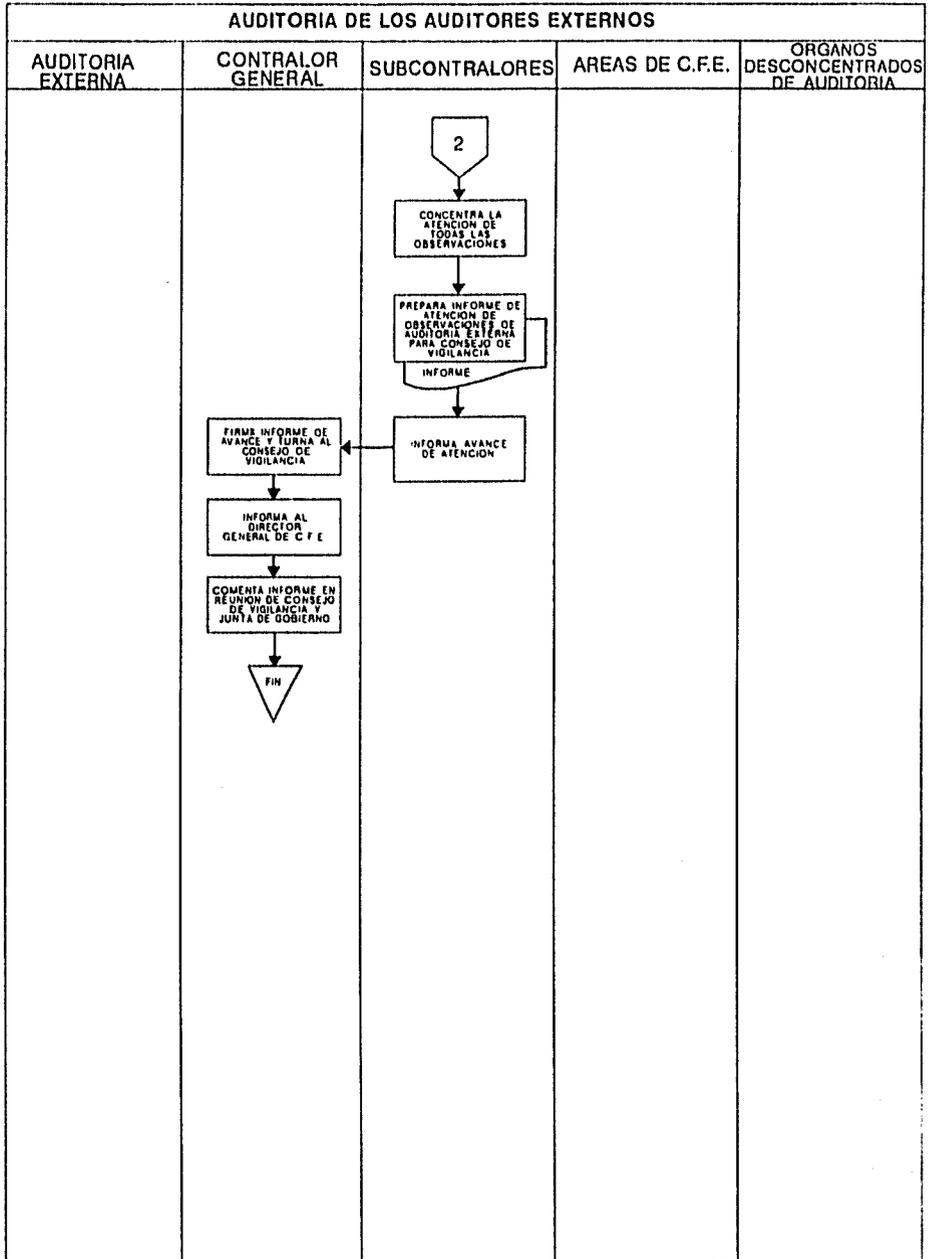


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 7

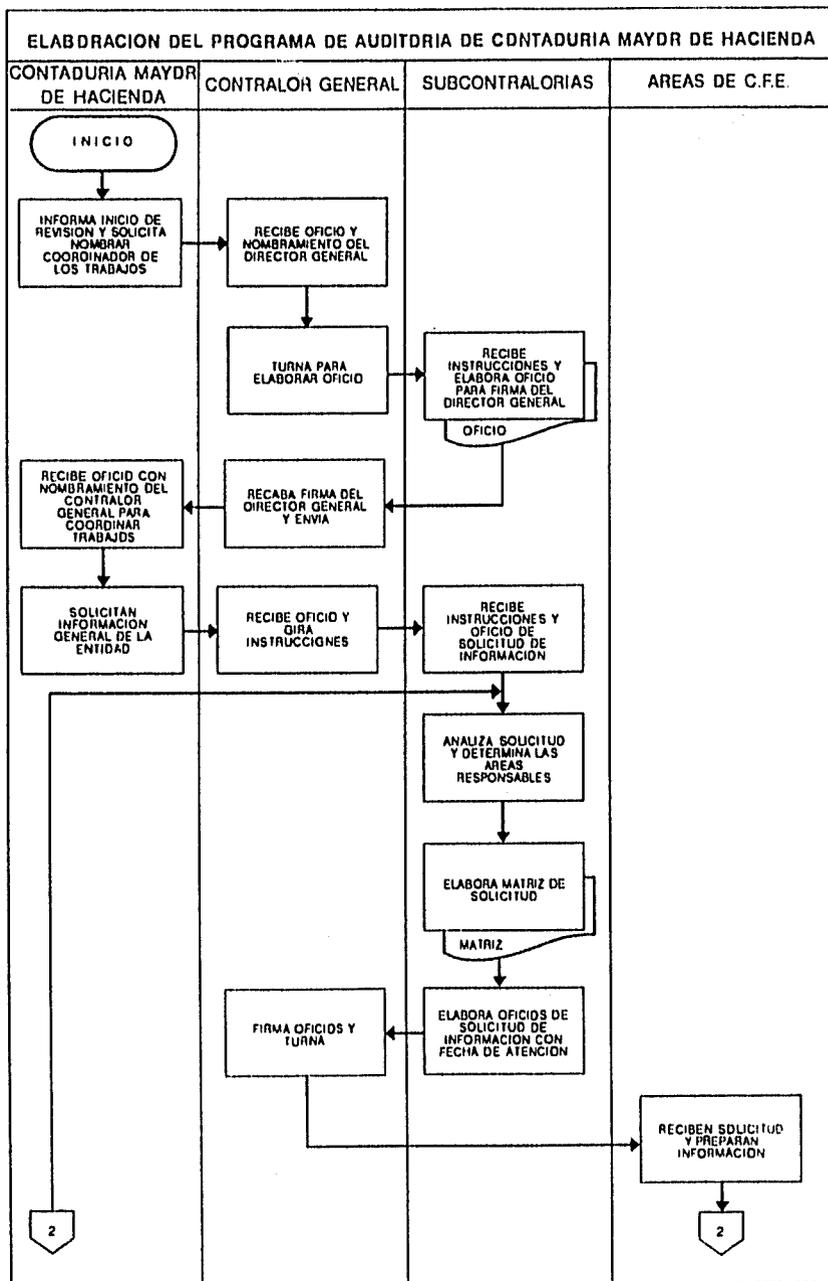


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 7

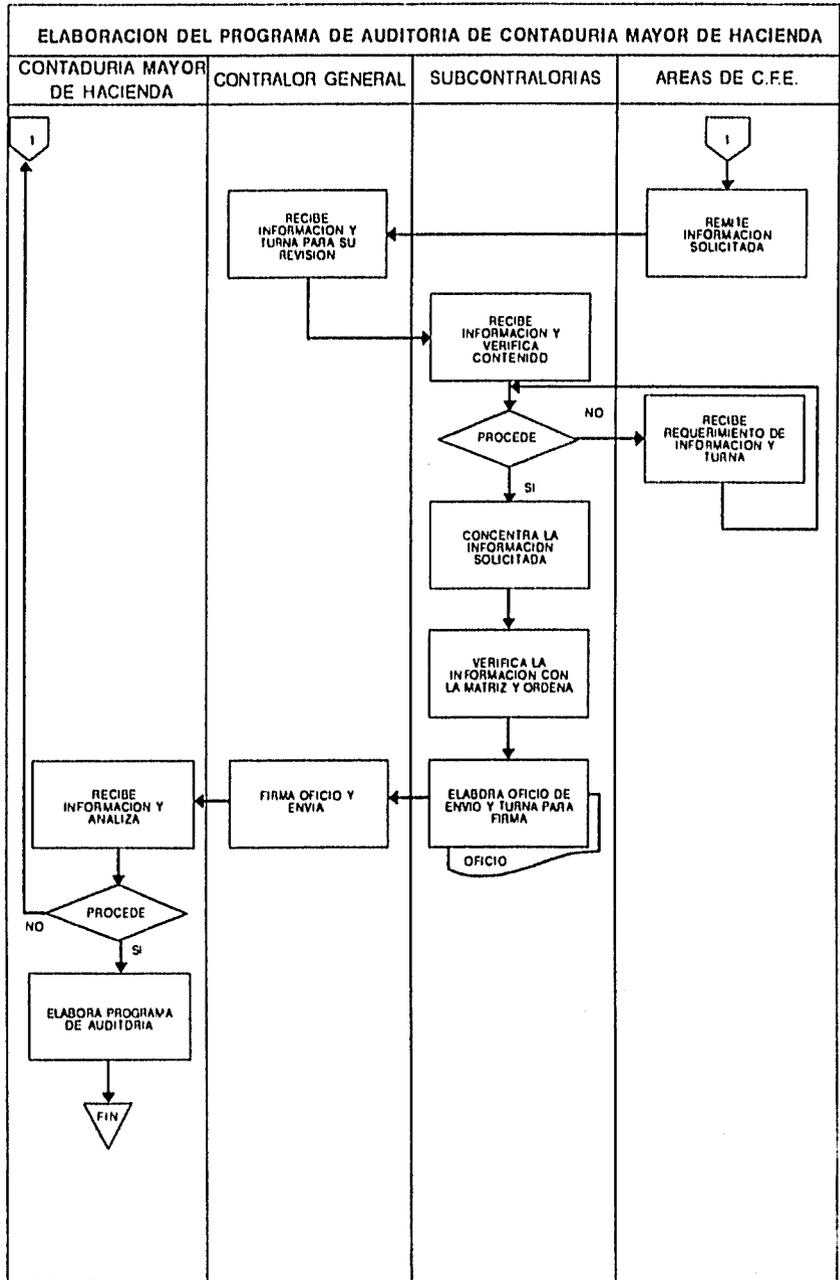


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 8

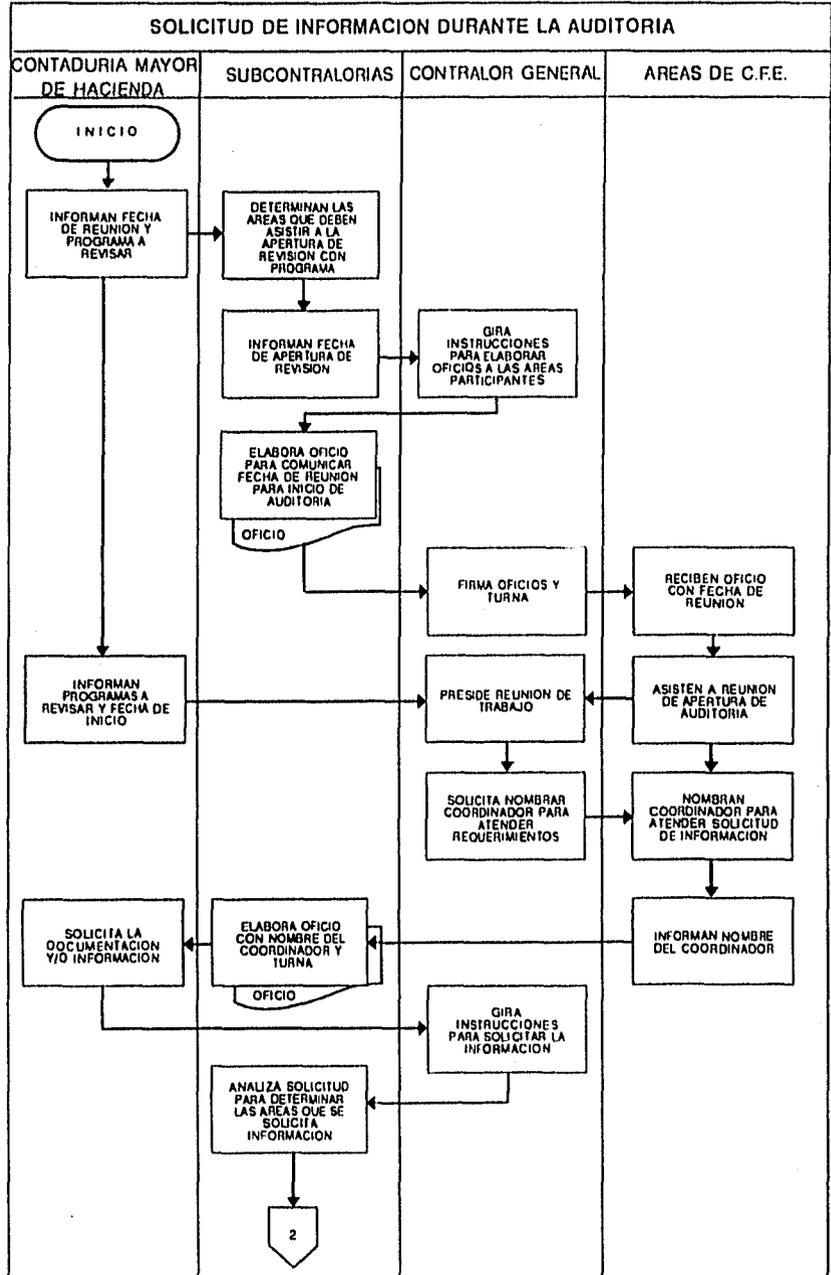


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 8

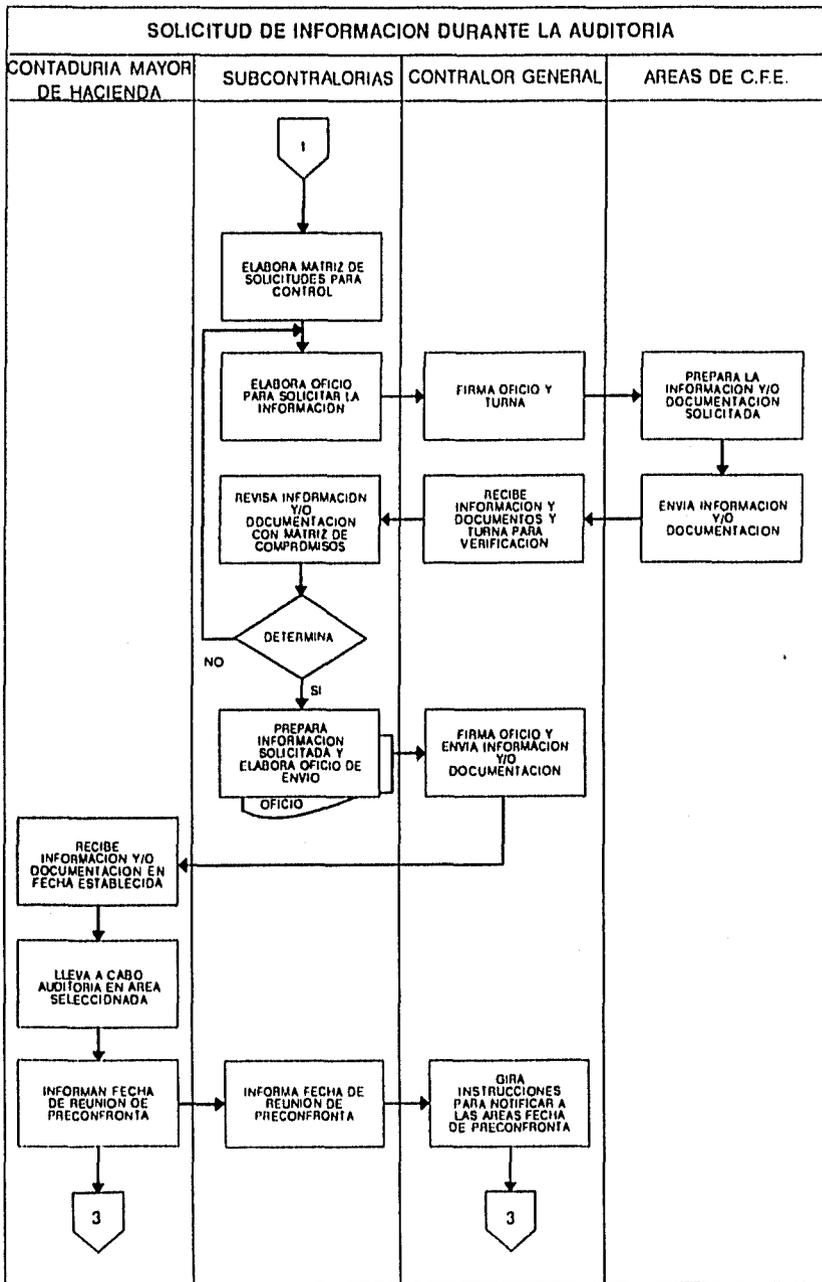
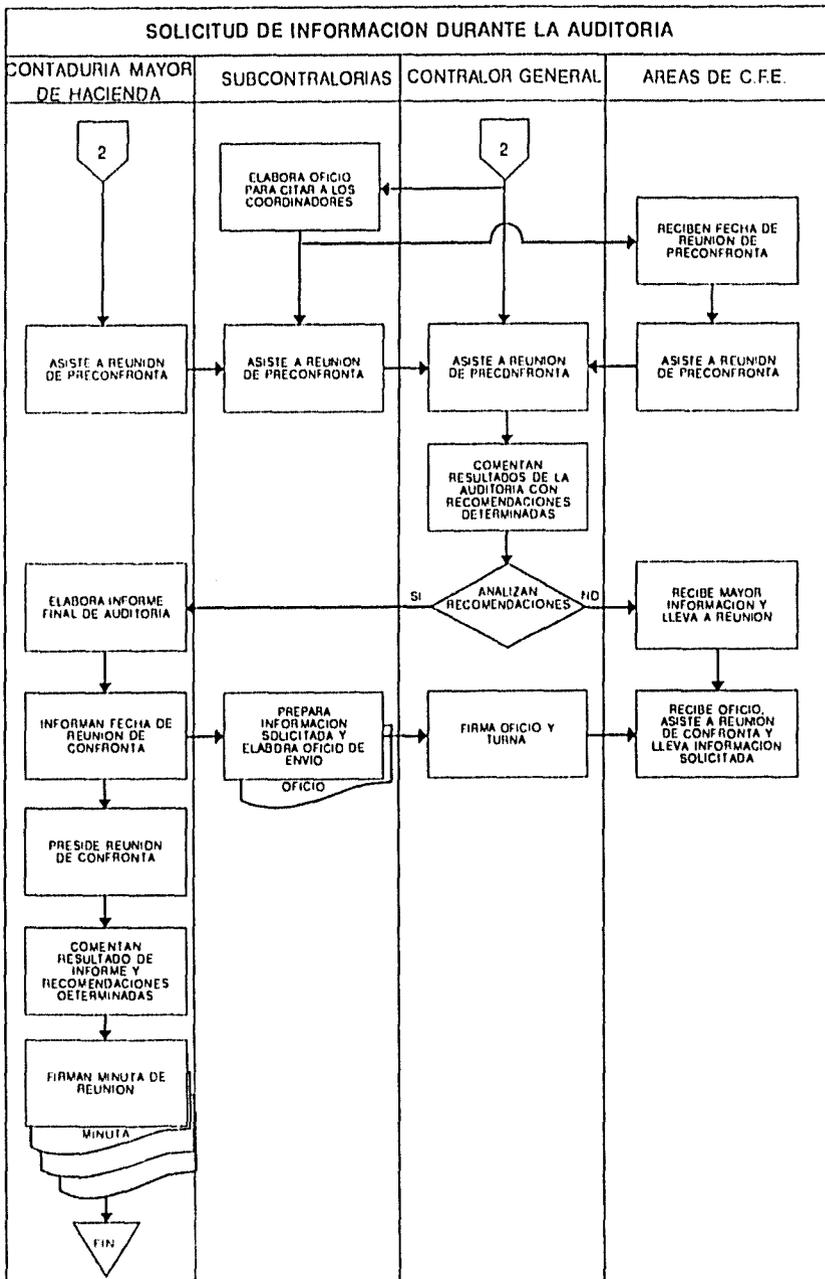


DIAGRAMA DE FLUJO DE:

ANEXO No. 8



BIBLIOGRAFIA

- Awad, Ellas, Proceso de datos en los negocios, México, Editorial Diana 1990, p.p. 710
- Carrillo Castro, Alejandro, La empresa pública en México, INAP, México 1976, 215 p.p.
- Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y administración, México, Editorial Limusa Noriega Editores, 1994, 253 p.p.
- Centro de Investigación y Docencia Económica, Empresas públicas problemas y desarrollo, Vol. 1 No. 1 enero-abril 1986. 277 p.p.
- Comisión Federal de Electricidad, Ensayo histórico de 50 aniversario de CFE, 288 p.p.
- Comisión Federal de Electricidad, Informe de labores 1992-1993, 1993-1994, 1994-1995, Taller de Imprenta de CFE. México.
- Comisión Federal de Electricidad, Síntesis de la historia del Sistema Eléctrico Nacional' 1937-1995 LVIII aniversario, Taller de la Imprenta de CFE México, 1994.90 p.p.
- Comisión Federal de Electricidad, Manual básico de organización, México 1994, 167 p.p.
- Comisión Federal de Electricidad, Manual de organización de la Subcontraloría de Operación, México 1994, 110 p.p.
- Comisión Federal de Electricidad, Nacionalización de la industria eléctrica XXXV Aniversario 1960-1995, Taller de la Imprenta de CFE, México, 1995. 87 p.p.
- Congreso de la Unión, Ley federal de las entidades paraestatales, Editorial Porrúa, México 1995, 32a. edición, 1308 p.p.
- Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Colección Porrúa, S. A, México 1995, 1294 p.p.
- Congreso de la Unión, Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Colección Porrúa, S.A, México 1994, 5a. edición, 226 p.p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, S.A. 110a. edición México, 1995. 1294 p.p.
- Contaduría Mayor de Hacienda, Origen y Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda México 1994. Documento de circularción interna. 180 p.p.

Contraloría General de la Federación, Secretaría, Carácter y obligatoriedad de las normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control, México 1992, 19 p.p.

Contraloría General de la Federación, Secretaría, Disposiciones jurídico-administrativas aplicables a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal. México Noviembre 1993. 44 p.p.

Contraloría General de la Federación, Secretaría, Lineamientos específicos de control y fiscalización normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control, México 16 p.p.

Contraloría General de la Federación, Secretaría, Marco de relación entre los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, México, 1992, 24 p.p.

Contraloría General de la Federación, Secretaría, El Control y la auditoría interna en las entidades paraestatales, México, 1992, 21 p.p.

Contraloría General de la Federación, Secretaría, Normas generales de auditoría interna gubernamental, México 1986, 33 pp.

Contraloría General de la Federación, Secretaría, Manual de auditoría pública, Noviembre de 1991, 115 p.p.

Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición actualizada 1983, 771 p.p.

Fraga Gabino, Derecho administrativo, Editoría Porrúa S.A, México 1934, 500 p.p.

Guerrero Orozco, Omar. La Teoría de la Administración Pública, Harla, México 1986.

Jiménez Castro, Wilburg, Introducción al estudio de la teoría administrativa, cuarta edición 1974, Fondo de Cultura Económica. México, 384 p.p.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, La contraloría y el control interno en México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1987.

Lozoya Cruz, Felipe de Jesús, Las Contralorías internas en el sector público, Editorial Limusa México 1995.

Martínez Silva, Mario, Coord. Ensayo de diccionario de política y administración pública. A-F- Colegio de Licenciados en -Ciencia Política y Administración Pública, A.C., México, 1978,

Mora Castro, Jose Luis y Molina Ravetto Enzo, Introducción a la informática, México Editorial Trillas 1993, p.p, 304.

Moreno Rodríguez, Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980, 253 p.p.

Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la administración pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, Vol. I Bases y Estructura VOL. II Funciones y Especialidades, México 1984.

Poder Ejecutivo Nacional, Primer Informe de Gobierno, Talleres Gráficos de México, México 1995.

Poder Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Talleres Gráficos de México, México 1995 , 177 p.p.

Presidencia de la República, Primera Reunión Bilateral México-Estados Unidos de Norte América sobre Administración Pública , Colección Seminarios No. 11 99 p.p

Presidencia de la República, Empresas Públicas , Colección Seminarios No. 7 , México 1978 , 107 p.p.

Real Academia Española, Diccionario Manual e ilustrado de la lengua española, Editoria Espasa-Calpe, S.A., Madrid segunda edición, 1572 p.p.

Ríos Elizondo, Roberto, El acto de gobierno, Editorial Porrúa, Mexico 1975, 425 p.p.

Rojas Gutierrez, Francisco, La empresa pública. factor de crecimiento. SECODAM , México 1986, 90 p.p.

Ruiz Dueñas, Jorge, Eficiencia y eficacia de la empresa pública, Editorial Trillas, México 1992, 290 p.p.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Librería de Manuel Porrúa, Mexico 1968, 742 p.p.

REVISTAS

Centro de Investigación y Docencia Económica, Empresas Públicas Problemas y Desarrollo, Vol. 1 Núm. 1 Enero-abril 1986. México, 227 p.p.

Revista de Administración Pública, El Sistema Nacional de Control y Evaluación, 57-58 Enero-Junio 1984, México, Ediciones INAP 1984, Revista trimestral.

Revista de Administración Pública, No. 41 Enero-Marzo 1980, Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública 183 p.p. Revista trimestral.

Revista de Administración Pública, No. 42 Abril-Junio 1980, Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública 148 p.p., Revista trimestral.

Revista de Administración Pública, Publicación Conmemorativa del 25 Aniversario, Instituto Nacional de Administración Pública México 1980, 294 p.p.