

002568

24
24.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN",
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
PROFESIONALES
Y ADMINISTRATIVOS

" EL PROCESO DE CONTROL EN LOS
PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES DE
FISCALIZACION DE LA ADMINISTRACION
GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
QUE PRESENTA
VICTOR MANUEL GONZALEZ ROJAS



MEXICO, NOVIEMBRE DE 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

**POR LA CREENCIA DE FORMAR PILARES Y RECREAR SUS SUEÑOS CON ALAS,
POR SU FE.**

A MIS HERMANOS:

POR SU EJEMPLO Y AMISTAD

A MIS AMIGOS,

**POR EL CAMINO QUE ANDAMOS, QUE NOS UNE Y NOS SEPARA,
QUE NOS REENCIENTRA.**

A MI ASESOR Y SINDICALES:

POR SU PACIENCIA, CONOCIMIENTOS Y VALORES.

A OLIVIA:

POR TODO SU APOYO Y CONFIANZA.

INDICE

INTRODUCCION

DESCRIPTORA

MARCO CONCEPTUAL

CAPITULO I METODOLOGIA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL

1.- Sistema Normativo del Programa Operativo Anual	1
2.- Conceptualización de Programa Operativo Anual de la fiscalización	9
3.- Contexto de la estructura orgánica y funcional	14
4.- Funcionalidad de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal en la aplicación del POA de fiscalización 1989-1994	26
5.- Logros y desaciertos del proceso de control en el POA. 1989-1994	37

CAPITULO II EL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL COMO INSTRUMENTO TECNICO DE CONTROL ADMINISTRATIVO

1.- El Sistema Nacional de Planeación y su relación con el Programa Operativo Anual	42
2.- Criterios políticos técnicos que utiliza la Administración General de Auditoría Fiscal Federal para elaborar el Programa Operativo Anual de fiscalización	54
3.- El proceso administrativo y el control que requiere el POA de fiscalización	56

CAPITULO III PLANEACION DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PARA UN CONTROL EFECTIVO DEL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL

1.- Planeación del proceso de control en el POA de fiscalización	67
2.- Proceso e instrumentos de control para los POA de fiscalización propuestos	70
3.- Elementos y etapas de control propuestos	78
4.- Desarrollo del proceso de control idóneo del POA	80

CAPITULO IV CONSIDERACIONES SOBRE LA APLICACION DEL PROCESO DE CONTROL PROPUESTO

1.- Beneficios que se obtendrán con la aplicación del proceso de control del POA propuestos	102
2.- Perspectivas del proceso del control propuesto para su aplicación en la actual administración	108
3.- Consideraciones sobre la aplicación de procesos de control en los programas de la AGAFF	114

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

Asegurarse que los propósitos, los objetivos o los fines se logren de la misma manera y con las características con que fueron concebidos en el momento de planear cualquier tipo de actividad, es la aspiración de todo quehacer humano, y de toda organización administrativa de función pública o privada.

Asimismo las tareas administrativas de Gobierno Federal se ven controladas en la Administración Pública por un instrumento técnico de control llamado "Programa Operativo Anual" cuyo principal objetivo en el ámbito de la Administración Pública es fortalecer los mecanismos de ejecución y seguimiento del gasto público.

Este mecanismo técnico de control (POA) busca agilizar los procesos para la autorización, registro, control y evaluación del ejercicio presupuestal de las dependencias y entidades, evitando la centralización de decisiones en las dependencias globalizadoras, fortaleciendo el carácter normativo de las dependencias coordinadoras de sector, dejando plena responsabilidad en la operación de los programas a los titulares de las unidades administrativas de la Administración Pública Federal, estableciendo para el efecto, esquemas de seguimiento y evaluación a fin de que se cumpla con el calendario autorizado del ejercicio del gasto y de los fines de la función pública.

De esta manera el POA está presente en todos los niveles de la Administración Pública, el cual determina su función y ámbito a partir de los lineamientos que se establecen anualmente para su formulación, instrumentación, control y evaluación; por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los cuales se insertan necesariamente en los Planes Nacionales de Desarrollo, los cuales son la base sobre la cual se encaminarán todas las acciones, programas y proyectos de trabajo a las que se sujetarán todas sus Unidades Administrativas que se conforman a nivel Federal, Estatal y Municipal. Pero de manera particular en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) y sus áreas de fiscalización: Regionales (ARF's), y Locales (ALF's), siendo la AGAFF el marco de referencia sobre el cual se llevará a cabo este trabajo.

Así durante el periodo 1989-1994, la Administración General de Auditoría Fiscal se dio a la tarea de modernizar su aparato fiscalizador cuyos objetivos específicos se refirieron directamente a elevar el nivel de cumplimiento voluntario, hacer más efectivo el resgo por incumplimiento fiscal, a crear un efecto multiplicador con la fiscalización a nivel nacional y a elevar los montos por recaudación fiscal; además de llevar a cabo la depuración y consolidación de la información financiera, presupuestal, económica y programática emanada de las contabilidades de las unidades administrativas que conforman el aparato fiscalizador de México, con la finalidad de integrar y presentar con oportunidad al Poder Legislativo el Informe Anual de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al ejercicio correspondiente, como dispone el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de estos objetivos se vislumbra la posibilidad de incorporar nuevos proyectos, con acciones a eliminar los rezagos y vicios administrativos de los procesos de planeación y programación a nivel nacional en materia fiscal referidos a las técnicas de control de actividades fiscales, por parte de las Unidades Administrativas Centrales (AGAFF), Regionales y Locales (ARF y ALF) circunscritas a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Bajo estas circunstancias desarrolle la propuesta de un proceso administrativo para la función del control del POA, con la finalidad de contar con un proceso alternativo para eficientar el control de los programas de trabajo que se llevan a cabo en la AGAFF. Para desarrollar los procesos y etapas que en este trabajo se mencionan como elementos claves para el logro de los objetivos y metas que se plasman en los programas de Gobierno Federal, y que responden al modelo de política económica que emana del Ejecutivo en turno, fue preciso ubicar el marco normativo en el que se desarrollaron las funciones básicas de fiscalización

Así este trabajo de investigación, tratará el tema del proceso de control en el Programa Operativo Anual de fiscalización como una alternativa para el buen funcionamiento de la función pública, la cual enfoca sus actividades a cuatro tareas específicas: elevar la presencia fiscal a nivel nacional, modernizar la estructura fiscalizadora, reducir el gasto administrativo de la función pública de fiscalización, y elevar la recaudación por parte del Gobierno Federal y hacer más rentable los actos de fiscalización.

La hipótesis en que se basa este trabajo consiste en demostrar que: " solo si se reorienta y adecua el proceso de control del Programa Operativo Anual de la Fiscalización, mediante la incorporación de etapas y elementos de control administrativos, idóneos a las necesidades de la AGAFF, entonces se podrán cumplir con los objetivos y metas contemplados en los Programas de Fiscalización, de manera eficaz y eficiente".

Este planteamiento obedece a que el control dentro de cualquier sistema organizacional es la fase del proceso administrativo que se encarga de la comprobación de las metas trazadas, es decir, se le identifica como el instrumento que permite a través de su función, observar, inspeccionar, verificar, registrar la ejecución de un plan de manera que puedan comprobarse continuamente los resultados obtenidos con los planes iniciales y tomar las medidas conducentes para asegurar la realización de objetivos.

Por lo tanto se proponen cuatro etapas, necesarias para el desarrollo del proceso de control idóneo que requiere la AGAFF, las cuales son: 1.- Determinar la norma o base de control, 2.- Conocer lo que se hace, medirlo y registrarlo; 3.- Comparar lo hecho con la norma y definir las diferencias; y 4.- Adoptar medidas correctivas.

De esta manera la investigación y análisis de este trabajo esta estructurado metodológicamente en cuatro capítulos, los cuales pretenden mostrar que el modelo propuesto puede cumplir el cometido de llevar a cabo el control de las tareas de fiscalización que los Programas Operativos que pretenden realizar con eficacia y eficiencia.

En ese sentido, el primer capítulo se analizará la metodología del sistema administrativo de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, donde se desarrollan cinco apartados que analizan los siguientes aspectos básicos: 1.- la metodología del proceso administrativo empleado en la AGAFF, para elaborar y controlar el POA de fiscalización, durante el periodo 1989-1994, indicando el proceso de control existente en los programas de fiscalización y su relación con los objetivos y metas planeados. 2.- la conceptualización del Programa Operativo anual de la fiscalización, y la importancia de los Planes y programas de trabajo en la Administración Pública como medios para satisfacer necesidades políticas, económicas y administrativas previamente definidas. 3.- el contexto de la estructura orgánica y funcional de la AGAFF donde se elabora y controla el POA de fiscalización. 4.- la funcionalidad existente en la aplicación del POA de fiscalización durante 1989-1994; y 5.- la los logros y desaciertos del proceso de control del POA. 1989-1994.

En el segundo capítulo se estudiará al Programa Operativo Anual como un instrumento técnico de control administrativo. Aquí se llevará a cabo el análisis de la relación que guarda el Sistema Nacional de Planeación y la normatividad que rige a los programas operativos con los realizados en la AGAFF, así mismo se señalan los criterios políticos y técnicos que justifican la incorporación de otros elementos y etapas de control que garantizan el cumplimiento de los programas de trabajo.

Otros aspectos que desarrollarán en este capítulo, serán los criterios políticos y técnicos que utiliza la Administración General de Auditoría Fiscal Federal para elaborar el POA de fiscalización; y el proceso de control que requiere este programa. Señalando que tipo de control es idóneo para la AGAFF de acuerdo con las necesidades de la estructura normativa de POA y acorde con la política fiscal establecida.

En el tercer capítulo se desarrolla el proceso de control idóneo que requiere un POA de fiscalización. Estableciendo para lo cual cuatro etapas administrativas con sus correspondientes elementos de acción, que se realizaran acorde con los principios administrativos de la teoría de proceso administrativo (planeación, organización, dirección, control y evaluación) y que será el aporte específico al proceso de control de los POA's.

Este capítulo se presentarán cuatro apartados. En el primero, llamado planeación del proceso de control en el Programa Operativo Anual, se desarrollará un modelo de control que se presente como una alternativa viable para su aplicación acorde a las estructuras normativas, y funcionales de la AGAFF. En el segundo apartado llamado proceso o instrumentos de control para el POA de fiscalización propuestos, se identificará al proceso de control a través de sus diversas etapas (planeación, organización, dirección y evaluación) como un instrumento efectivo para aplicarlo en el control de las actividades que tiene registradas el POA de fiscalización.

En el tercer apartado llamado elementos y etapas de control propuestos se propondrán las diferentes etapas y elementos de control que integrarán, al proceso de control que se requiere para el programa de fiscalización. Ya el cuarto apartado se llevará a cabo el desarrollo del proceso de control idóneo del POA, aterrizando el modelo de control propuesto a las tareas propias de la fiscalización y generar un marco teórico para el desarrollo del mismo.

El objetivo del cuarto capítulo, será el de dar conocer las situaciones que se generarían sobre la aplicación del proceso de control propuesto, además se analiza el impacto que se tendrá en la AGAFF, la aplicación del modelo de control propuesto para los Programas Operativos Anuales. Así mismo se dan a conocer los beneficios reales y concretos que se obtendrán con aplicación del control propuesto, y las perspectivas que se tendrán para aplicar un cambio en el actual modelo administrativo de control con que se cuenta en la AGAFF, y bajo que circunstancias será la aplicación del control que se requiere.

Bajo este esquema de trabajo se llega a la conclusión de que es necesario replantear el sistema de control que se desarrolla al interior de la AGAFF, para poder lograr la eficacia y eficiencia que se requieren en las funciones públicas que desempeña la actual administración.

Instrumentar este tipo de modelo no implica en su totalidad ampliación de recursos, sino por el contrario, implica que con un buen direccionamiento, organización y coordinación de los recursos humanos, materiales y financieros, se tendrá una adecuación de la estructura organizacional y operativa acorde con las necesidades que plantean año con año en los programas de trabajo de auditoría fiscal.

MARCO CONCEPTUAL

Para entender el proceso administrativo de la Fiscalización Federal, llevado a cabo por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, es necesario entender el instrumento de control denominado Programa Operativo Anual (POA), por ello se hace necesario determinar su terminología contenida en su estructura teórica y técnica, así como los conceptos, variables e indicadores que de esta se desprenden. Por lo tanto a continuación se proporcionaran los siguientes conceptos a fin de ubicarlo dentro de un modelo conceptual propio para el desarrollo de este trabajo

Control:

El término control en el medio administrativo ha tenido diversas acepciones, se diferencia y variedad corresponden a la también diversa situación o aplicación que al mismo se le da, o en la que es empleado, ocurre incluso que en un mismo medio o circunstancia, al control se le atribuyen distintos conceptos, naturaleza o definiciones. De modo que su significado se asocia, entonces por igual a la inspección que a su registro, a la verificación que al dominio o mando, a la fiscalización que a la acción de limitar o restringir, a la regulación que a la intervención u obsecración. Sin embargo cada significado adquiere vigencia atendiendo a la aplicación particularizada del término y lejos de constituir un error o imprecisión gramatical, por el contrario, cumple bien el Control la connotación que se le atribuye en el momento dado.

Esta diversidad se refleja también en la apreciación que se sustenta para definirle o en su caso para citar el concepto. Por ejemplo Galvan Escobedo identifica al control como la observación, inspección, verificación, y registro de la ejecución de un plan (1). Por su parte E. Kast y E. Rosenzweig dicen el control es un proceso referido al acto de verificar, regular, comparar, una acción con un estándar, ejercer autoridades sobre dirigir u ordenar, limitar o restringir (2). Por otro lado Morette B. y Sandoval Z. se refieren al control como fiscalización, inspección, intervención, dominio o mando.

Ahora bien, el control al que me referiré en este trabajo es al que se constituye como un fase del proceso administrativo que se integra además con las de Planeación, Organización, y Dirección, que en el ciclo de la administración le son previos precisamente a aquel, es decir el Control.

(1) Jose Galvan Escobedo. *Tratado de Administración General*, Ed. Espasa, San Jose Costa Rica, 1962, pag. 32

(2) Secretaria Ejecutiva del CIAT. *Medición de la Eficiencia y Efectividad como parte del Proceso Gerencial de la Administración Tributaria*, 24a. Asamblea General del CIAT, Oaxaca, Mex. 21-25, 1990

Siendo el Control una fase del proceso administrativo, a la naturaleza del control, se le identifica como medio de comprobación de las metas trazadas, es decir, como el instrumento que permita verificar el cumplimiento de las metas por alcanzar los resultados buscados en un periodo específico

Por lo tanto el Control, lo entenderemos como la función de observar, inspeccionar, verificar y registrar la ejecución de un plan de manera que puedan comprobarse continuamente los resultados obtenidos con los planes iniciales y tomar las medidas conducentes para asegurar la realización de los objetivos

Una vez señalada la definición de control, dará a conocer otro tipo de conceptos que se estarán manejando a lo largo de todo este trabajo

Actividad:

" Es una o mas acciones afines o sucesivas que forman parte de un procedimiento, ejecutado por la misma persona o por una unidad administrativa " (3)

Administración:

" Es un conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y practicas que tiene como finalidad la consecución de los objetivos de una organización, a través de la previsión de los medios necesarios para que se obtengan resultados con la mayor eficiencia y eficacia, congruencia y la óptima coordinación y aprovechamiento del personal y de los recursos técnicos, materiales y financieros de la organización " (4)

Administración Pública:

" Entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo Federal, que tiene como finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés General que la constitución y las leyes administrativas señalen al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la nación . Sin embargo se tendrá que entender como una actividad organizada y racional, encaminada a la satisfacción directa o indirecta de necesidades políticas y sociales " (5)

(3) Secretaría de Programación y Presupuesto. Glosario de terminos 1988. p 28

(4) Presidencia de la Republica. Coordinación General de Estudios Administrativos. Glosario de Terminos Administrativos. Colección Guías Técnicas no 11. Mexico D.F. 1984. p 30

(5) Castela. Jose R. Técnicas y Especialidades en la Administración del Personal Público. I N A P. Praxis no 76. Mexico 1988. p 2

La Administración pública tiene una importancia vital en la sociedad, ya que representa el motor (regulador) de la economía y el instrumento esencial de la distribución de la riqueza, es decir: es el elemento primordial de que se vale el estado para dar respuesta y satisfacción a las principales demandas y necesidades sociales de una nación.

Ambito de competencia:

"Ejercicio de autoridad jurisdiccional que un órgano practica dentro de un marco de acción, mismo que determina los límites y alcances de sus acciones". (6)

Apertura programática:

"Es la expresión de los diferentes niveles de actividad del gobierno Federal que se estructura en función de los objetivos y metas, de acuerdo con los planes nacionales y programas sectoriales". (7)

Autoridad:

Persona u organismo que ejerce una potestad que le ha sido conferida legalmente para desempeñar una función pública o para dictar, al efecto soluciones cuya obediencia es indeclinable, bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. "Esta figura corresponde al poder consentido, por tanto el sujeto que obedece comparte en algún grado los fines del que manda". (8)

Derecho Administrativo:

"Es el derecho constituido por el conjunto de estructuras, principios doctrinales y normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración pública como órgano del poder ejecutivo Federal; regulando así la actividad del estado, al realizar y ejecutar la función administrativa a nivel Federal, estatal o municipal". (9)

Administración Pública Centralizada:

"Son el conjunto de órganos integrados por el poder ejecutivo Federal las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, que forman parte de la Administración pública Federal y son dependencia directas del ejecutivo Federal". (10)

(6, 7) Secretaría de Programación y Presupuesto. Glosario de términos. 1988. p. 33, 35

(8) Escobar V, Miguel R. Contribución al Estudio el Poder. UNAM. ENEP. ACATLAN. vol. I. México 1988. p. 187.

(9) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1988, Tomo I,

(10) Castelazo, José R. op. cit., p. 7.

Centralización:

" Es el régimen administrativo en el cual el poder de mando y dirección, se concentra totalmente en el estado, quien es la una persona jurídica tutelar de los derechos, la cual mantiene la unidad estatal, agrupando a todos los órganos en un régimen jurídico. Es una forma de organización administrativa que coordina y vincula a los diferentes órganos del estado ". (11)

Desconcentración:

" Es una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas por parte de órgano central, careciendo de autonomía propia, es así mismo una transferencia a un órgano inferior o agente de la Administración central de una competencia exclusiva o un poder de trámite de decisión ejercido por los órganos superiores ". (12)

Descentralización:

" Es una forma de organización que adopta la Administración pública para desarrollar actividades que competen al estado y que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ellos, dotados de: una personalidad jurídica, un patrimonio y un gimen jurídico propio ". (13)

Función:

" Conjunto de actividades necesarias afines y coordinadas para alcanzar los objetivos del área, cuyo ejercicio es responsable el titular de una unidad administrativa y se define a partir de las disposiciones jurídico-administrativas que se generen al interior de una organización, empresa o unidad administrativa ". (14)

Modelo Administrativo:

" Representación simplificada, simbólica o análogica que proyecta una realidad administrativa presente, pasada o propuesta, mediante una combinación de enfoques, métodos o categorías de análisis, convencionalmente aceptadas para articular las normas, los propósitos, las funciones, estructuras, los procesos, actividades, patrones de comportamiento y otras variables significativas de una organización o de parte de ella ". (15)

(11) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1988, Tomo I, p.42

(12, 13) Serra Rojas, Andrés. op. cit., p 57, 78.

(14, 15) S.P.P. op. cit. p. 88, 111.

Plan:

" Instrumento diseñado para alcanzar determinados objetivos, en que se definen, en espacio y tiempo, los medios utilizables para su alcance. En él se contemplan en forma ordenada y coherentes las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas, así como los instrumentos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. (16)

Plan Nacional de Desarrollo:

Es un documento que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país concebidos de manera integral y coherente para orientar la ejecución de la actividad pública, convenir y coordinar acciones entre diversos niveles de gobierno y concertar e inducir la actividad de particulares. Incluye las disposiciones para la formulación de planes que coordinen los aspectos sectoriales y regionales y la definición e implantación de las medidas de política económica, de acuerdo con el modelo de desarrollo económico y social. (17)

Política Administrativa:

" Curso definido, marco o método de acción que guía y determina futuras decisiones en el ámbito administrativo. la Administración Pública Federal que se constituye como uno de los principales instrumentos operativos de la acción gubernamental, es una variable dependiente y se encuentra inserta siempre en los marcos o contextos que se encuadran en la actividad de Gobierno. Además los criterios de acción o políticas de la Administración Pública, se orientan en función del modelo de país que establece la Constitución y/o con la política económica que se adopte determinado grupo de poder ". (18)

Política Económica

" Es la intervención deliberada del sector público en los procesos económico del gobierno o de grupos particulares, con objeto de mejorar o guiar los resultados de la actividad económica ". (19)

Política Fiscal:

" Utilización coordinada, consciente y deliberada de los recursos impositivos del gobierno en el funcionamiento del sistema económico, a efecto de lograr los objetivos económico y sociales de una nación, es el manejo por parte del estado, del gasto público, los impuestos, los préstamos y la deuda pública, para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes; consumo e inversión ". (20)

(16, 17, 18, 20) S.P.P. op. cit. p. 123, 124, 125, 126.

(19) Lichtensztein, Samuel. Lectura de Política Económica. Enfoques y Categorías de la Política Económica. Ed. Cultura popular, 1a Edición, México, 1985, p. 17.

Operación:

" Acción de poner en marcha algo que ha sido previamente planeado y autorizado o que se ejecuta por rutina en el medio laboral; también se denomina operación a la actividad sustantiva de una institución, relacionada directamente con el cumplimiento de los objetivos y metas de producción de bienes y/o servicios ". (21)

Procedimiento:

" Sucesión cronológica de operaciones concatenadas entre sí, que se constituyen en una unidad, en función de la realización de una actividad o tarea específica dentro de un ámbito predeterminado de aplicación. Todo procedimiento involucra acciones y tareas del personal, la determinación de los tiempos de realización, el uso de recursos materiales y tecnológicos y la aplicación de métodos de trabajo y de control para lograr el cabal, oportuno y eficiente desarrollo de las operaciones ". (22)

Proceso:

" Conjunto ordenado de etapas y pasos, con características de acción coordinada, dinámica y progresiva, que concluye con la obtención de un resultado previamente planeado ". (23)

Programa:

" Es el conjunto de proyectos, subprogramas y actividades que se orientan en el tiempo y espacio para alcanzar objetivos y metas específicas, esta última mensurable. el programa asigna responsables de ejecución y se refiere a estructuras orgánicas concretas que reflejan procesos, funciones o regiones ". (24)

Proyecto:

" Tarea planeada que tiene un principio y un fin definibles y que requiere el empleo de uno o más recursos en cada una de las actividades separada pero interrelacionadas e interdependientes que deben ejecutarse para alcanzar los objetivos por los cuales el trabajo fue instituido. Así mismo es un documento que contiene la descripción de los análisis realizados para juzgar la viabilidad de una nueva actividad, o de un nuevo servicio, así como la información necesaria para su realización ". (25)

(21, 22, 23) S.P.P. op. cit. p. 28, 115, 129.

(24, 25) S.P.P. op. cit. p. 130, 133.

Sistema:

" Este concepto tiene muchos significados y ha sido definida de diferentes maneras, sin embargo en nuestro caso enunciaremos solamente algunas de ellas: un sistema es el conjunto de partes independientes o interactuantes, cuyas relaciones entre si o entre sus atributos determinan un todo unitario que realiza determinado efecto, función u objetivo. Para Ramiro Carrillo Landeros, sistema es " la agrupación coherente de elementos estrechamente vinculados que operan e interactúan en una estructura dinámica para lograr un objetivo, formado por una unidad compleja en la que la adición, supresión o transformación de una de sus partes creara repercusiones en el todo ". (26)

Tarea:

" Fracción de trabajo u operación específica que es ejecutada para la realización de una acción concreta dentro de un proceso gradual, a través de la cual se obtiene un resultado parcial ". (27)

Unidad Administrativa:

" Organó o unidad de trabajo con atribuciones y/o funciones propias y específicas que lo distinguen y diferencian de otras unidades de trabajo. Proceso: conjunto ordenado de etapas y pasos con la característica de llevar consigo una acción concatenada, directa y progresiva que concluye con la acción de un resultado ". (28)

La conceptualización del proceso administrativo y de aquellos elementos que intervienen en su praxis serán definidos en el capítulo 3, a fin de desarrollar un amplio esquema y de ubicarlos dentro del análisis administrativo en la elaboración del Programa Operativo Anual de la de la fiscalización de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

(26) Carrillo Landeros Ramirez, Metodología y Administración, Editorial limusa, México, 1982, p. 147.

(27,28) S.P.P. op.cit. p. 115, 152

CAPITULO I

I.- METODOLOGIA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL.

1.- Sistema Normativo del Programa Operativo Anual de Fiscalización.

El sistema normativo del Programa Operativo Anual (POA) vigente en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF), se enmarca dentro de las leyes y reglamentos que norman y rigen los órganos correspondientes a la Administración Pública Federal. En este caso, la AGAFF como órgano de la Subsecretaría de Ingresos, perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, obliga a indicar los elementos normativos que le dan sustento legal y operativo a la planeación fiscal, realizada por esta Administración General instrumentada a nivel nacional.

Dicho sistema se encuentra los siguientes ordenamientos legales establecidos principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme lo indican los artículos 26, 31, fracción IV, 74 fracción IV, y 90 que dicen:

El Artículo 26, señala que: " El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática de Desarrollo Nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la nación "

En este sentido los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinan los objetivos de la planeación. Donde la planeación será democrática y se llevará a cabo mediante la participación de los sectores social y privado, los cuales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para ser incorporados en el plan y sus programas que se sujetaran obligatoriamente al proceso de planeación de la Administración Pública Federal.

Así mismo, el Artículo 31, Fracción IV, especifica que : " Son obligaciones de los mexicanos, contribuir para los gastos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes "

Este artículo es la base normativa de las actividades fiscalizadoras del país, ya que de aquí se desprenden las obligaciones con las que cuentan los ciudadanos en materia fiscal, ya se para personas físicas o personas morales

En esa medida, el sistema normativo de la AGAFF desarrolla sus programas operativos anuales de fiscalización, mediante leyes y reglamentos que la identifican como un órgano administrativo público federal y que la enmarcan dentro de un ordenamiento específico y que señala de manera objetiva el ámbito de su competencia. De esta manera la identidad de esta unidad administrativa encuentra sus características en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Por otra parte el artículo 74 fracción IV, señala que " Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse en la Cuenta Pública del año anterior. La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto de 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.

Esto mismo determina y especifica la necesidad de planear y racionalizar el gasto mediante las estructuras de programación-presupuestación, que lleva a cabo el Sector Público Federal con el objeto de reencontrar el desarrollo y el bien común

El artículo 90, dice: " La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo y definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos "

Planteamientos básicos:

De conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad del Congreso de la Unión distribuir, mediante una Ley, los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

El reglamento interior desarrolla y complementa la Ley, y la Constitución autoriza al Ejecutivo para expedirlo en el uso de facultad reglamentaria. El Presidente de la República no puede delegar su facultad reglamentaria, tampoco el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación.

En ese sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica bajo los siguientes artículos que:

Artículo 31 de la Administración Pública Centralizada

" A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas y las leyes de ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal.

II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes.

III. Cobrar derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del distrito Federal, en los términos de la ley de ingresos del Departamento del Distrito Federal y de las leyes fiscales correspondientes.

IV. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la política Fiscal de la Federación.

VII. Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. "

Esta Ley establece además que la distribución de las Funciones encomendadas a cada una de las Secretarías se hará mediante un Reglamento interior, que se expedirá por el Poder Ejecutivo Federal.

Conforme a los preceptos legales del Programa Operativo Anual de Fiscalización, en su ámbito técnico-legal, adquiere su apoyo operativo mediante la Ley de Planeación, que hace realidad la instrumentación del POA con consideración de los siguientes artículos

Referente a la Ley de Planeación, y su importancia normativa para las tareas de planeación y programación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta señala en sus Artículos 15., 27. y 42.: las siguientes funciones:

Artículo 15.:

I. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de políticas financiera, Fiscal y crediticia.

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público para la ejecución del plan y los programas.

III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario

Artículo 27 -

Para la ejecución del plan y los programas sectoriales e institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales que incluyan los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí; regirán durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable

Artículo 42 -

A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del plan y lo programas; se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación

Y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender "o" remover de su cargo al funcionario responsable. Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Esta ley es la que marca de manera imperativa la obligación que tienen los órganos de la Administración Pública para el desarrollo adecuado y eficaz de cualquier entidad administrativa ya sea Federal, Estatal o Municipal, ya que obliga a planear y programar sus actividades en forma planeada y coordinada

Otra Ley que interviene directamente en la conformación normativa de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal para la elaboración y control del los Programas Operativos Anuales de fiscalización es la ley del presupuesto, contabilidad y glosa, así como su reglamento, ya que ambos fortalecen el control sobre los gastos de las entidades de gobierno que existen en el país

De esta manera la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público indica en su artículo 6o. que " Las Secretarías de Estado o Departamentos administrativos orientaran y coordinaran la planeación, programación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que este bajo su coordinación "

Mientras que en el reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala en su Artículo 1o que " Son materia del presente reglamento la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evacuación del gasto público federal; así como las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, a que se refiere la ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal. "

Y en su Artículo 2o. que dice cada entidad sera responsable de los trabajos de formulación de sus programas institucionales, y en su caso de presentarlos a la consideración de la entidad coordinadora de sector respectiva para su validación y aprobación.

Características del Sistema Administrativo.

La estructura administrativa de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante su reglamento interno. Dicha estructura organizacional y funcional quedo plasmada en el Diario Oficial de la Federación, del 20 de agosto de 1993, en el cual señala su marco normativo y sus bases operativas que la integran, para el correcto cumplimiento de sus funciones y obligaciones de carácter público, esto en materia de política tributaria a nivel nacional.

Baja esta óptica, cabe hacer notar la importancia del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en sus artículos 1º y 2º que dicen:

Artículo 1.-

" La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los siguientes asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 2.-

Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

A.-

- Subsecretario
- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público
- Subsecretario de Ingresos
- Subsecretario de Egresos
- Oficialía Mayor
- Procurador Fiscal de la Federación
- Tesorero de la Federación

B.-

Unidades Administrativas Centrales

- Unidad de Comunicación Social
- Unidad de Planeación del Desarrollo
- Dirección General de Planeación Hacendaria
- Dirección General de Crédito Público
- Dirección General de Banca de Desarrollo
- Dirección General de Banca Múltiple
- Dirección General de Seguros y Valores
- Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales
- Dirección General de Interventoría
- Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales
- Dirección General de Planeación y Evacuación
- Administración General de Recaudación
- **Administración General de Auditoría Fiscal Federal**
- Administración General Jurídica de Ingresos
- Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas
- Administración General de Aduanas
- Unidad de inversiones, Energía e Industria
- Dirección General de Política Presupuestal
- Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.
- Dirección General de Contabilidad Gubernamental
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios
- Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario y Pesquero, y de Abasto
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura.
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Personal
- Dirección General de Servicios y Recursos Materiales

- Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores
- Unidad de Contraloría Interna
- Subprocuraduría Fiscal Federal de legislación y consulta
- Subprocuraduría Fiscal Federal de
- Subprocuraduría Fiscal Federal de amparos
- Subprocuraduría Fiscal Federal de asuntos financieros
- Subprocuraduría Fiscal Federal de investigaciones
- Subtesorería de operación
- Subsecretaría de control e informática
- Unidad de vigilancia de fondos y valores

C.-

Unidades Administrativas Regionales

- Administraciones Regionales de Auditoría Fiscal
- Administraciones Locales de Auditoría Fiscal
- Aduanas
- Delegaciones regionales de la tesorería de la Federación
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática " (24)

Esto es básicamente el sistema normativo que rige el las tareas de planeación y programación de la fiscalización en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

(24) *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de Agosto de 1993

2.- Conceptualización de Programa Operativo Anual.

Para llevar a cabo el análisis del proceso de elaboración y control del POA de fiscalización, tenemos que analizarlo desde el momento en que se introduce la planificación en la economía pública, en donde aparecen varios aspectos técnicos, administrativos y políticos propios de esta actividad. La actividad de estos elementos constituye el sistema de planificación, lo más importante de dicho sistema son los planes, los estudios y trabajos especializados que dan lugar a una estructura organizacional con autoridades encargadas de hacer realidad esta actividad

Aun cuando a veces se habla de un plan económico o de un plan de la economía, lo común es que se lleven a cabo y apliquen varios planes. Dichos planes se encuentran interrelacionados, y por las funciones que cada uno de ellos cumple, forman un conjunto coherente y organizado que permiten técnicamente tener un sistema operativo, más coordinado y controlado.

Dentro de este conjunto se ubican en primer lugar los planes globales a largo y mediano plazo; después vienen los planes sectoriales, regionales y del sector público. Sin estos planes más específicos, los planes globales no pasan de ser un marco referencial general. Por lo tanto, la efectividad de sus orientaciones técnicas depende de este segundo nivel de planificación más detallada.

Los planes sectoriales, regionales y del sector público, confeccionados sin las referencias de los planes globales, pueden contener serias diferencias, ya que pueden no responder acertadamente a los problemas y condiciones de la parte de la economía que intentan planificar.

" Por otra parte, el segundo nivel de planeación requiere de más precisión en el tiempo y en sus formas operativas necesarias para orientar las actividades sustantivas conforme a las metas planeadas, en las cuales se sitúan planes generales a corto plazo conocidos como **Programas Operativos Anuales**. Estos planes comprenden todo el instrumental de la política económica relativo entre otros al comercio exterior, ingresos y gasto público, funcionamiento del sistema monetario y financiero, precios, remuneraciones, abastecimientos y otros aspectos específicos de la operatividad de la economía a corto plazo." (30)

(30) Sierra, C. En: *Ensayos: Política Económica, Planeación y Administración Pública*, Ed. F.C.E. Trimestre económico Vol. 44, Julio-septiembre 1987 Núm. 173, pag. 632

Sin planes con objetivos y metas específicas en los distintos niveles vistos desde una lógica científica, el movimiento del instrumental de política económica antes mencionado carecería de dirección. Por otra parte, los objetivos y metas sólo podrán realizarse si los instrumentos de política económica se orientan adecuadamente a conseguir que las corrientes económicas y financieras, así como las decisiones de los diferentes agentes económicos se orienten directamente por los objetivos y las metas a los que inicialmente pretendieron llegar.

Hay como se ve, una fuerte interrelación entre los diferentes tipos de planes, la ejecución y posibilidades de cumplimiento de cada uno, quedan directamente sujetas a que sus orientaciones, objetivos y metas vayan desglosando hasta llegar a los aspectos más específicos y que puedan vincularse con instrumentos de política económica

Sin embargo en los países donde existe una economía mixta, como es nuestro caso, no siempre se organiza el sistema de planificación con todos los planes señalados, ni con la coherencia que se les ha supuesto. Esta técnicamente se instrumenta con el Sistema Nacional de Planeación Democrática con un carácter meramente indicativo. El carácter indicativo de la planificación de estos países permite que en cuanto más se confía en el curso espontáneo de las corrientes económicas y en los resultados de las actividades del sector privado, menos amplio y específico es el conjunto de planes que planean su desarrollo y crecimiento de manera homogénea.

Los tipos de planes y programas más usuales son los globales de mediano plazo, los sectoriales, los regionales, los del sector público y los de inversiones. La característica que a veces se presenta en estos planes, es que no tienen suficiente relación entre sí, incluso se llega al caso en que se confeccionan y deciden separadamente unos de otros, de tal manera que presentan en sus marcos operativos y administrativos ineficiencias en el alcance de sus metas.

Para poder definir los objetivos económicos y sociales de cualquier tipo de plan o programa, (en este caso será el de la fiscalización a nivel nacional) es condición previa, según se ha dicho, poseer un amplio conocimiento del pasado y del presente de la vida económica, social y política del área socioeconómica que se pretende planear. En donde los trabajos de planeación y programación sean realizados por un amplio número de áreas de la Administración Pública, Tanto Federal, como Estatal y Municipal, bajo directivas que emanen de las máximas autoridades políticas y administrativas del gobierno y de autoridades expresamente destinadas a estos fines.

La autoridad planeadora de mayor jerarquía generalmente es una oficina central de planeación a cargo de un Director o Administrador de muy alto rango administrativo, dependiente del jefe de gobierno y que mantiene estrechas relaciones con los secretarios de estados. Hay países que para que se lleve a cabo la planeación han hecho decretos o leyes para que se tenga a la planeación como un instrumento indispensable en cualquier momento de definir la política económica de su país.

Tal es el caso de México, con la publicación de la Ley de Planeación en 1983; donde se establecen las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como la elaboración de programas sectoriales, institucionales y especiales que sustentan el Plan Nacional de Desarrollo, en donde se señala que la autoridad planeadora, debe definir las actividades principales del Sector Público Federal mediante la racionalidad del gasto por programas.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) fija las normas y principios conforme a los cuales se llevara a cabo la planeación nacional de desarrollo, que representa una instancia institucional a la cual deberán integrarse todas las acciones que a esta materia correspondan a las unidades administrativas de la administración pública federal, estados y municipios, así como a los sectores social y privado.

Es en el marco de la reforma al artículo 26 constitucional, donde se determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que presenta el Plan Nacional de Desarrollo, en los términos y plazos fijado por la ley de planeación, así el P.N.D. se presenta como un instrumento de cobertura nacional, temporal (mediano plazo) que abarca a todos los sectores y regiones del país; por su importancia es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración, mediante la previa aprobación de la cámara de diputados.

En el P.N.D. se indican los programas a mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas, objetivos y prioridades económico-sociales; los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que habrán de elaborarse para la planeación de aspectos específicos y de interés general, que a su vez lo desagregan en sus ámbitos respectivos.

Los contenidos del P.N.D. son básicamente cualitativos, dejando para los instrumentos a corto plazo, y los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, los aspectos mas específicos y la definición de metas cuantitativas. El Plan Nacional de Desarrollo es obligatorio para el sector publico (Poder Ejecutivo Federal) e indicativo para los sectores social y privado, para que en su caso se concreten acuerdos y compromisos.

Así los programas anuales, se elaboran a nivel global, sectorial e institucional y su cobertura puede ser nacional o regional en el corto plazo (un año), su función consiste en expresar anualmente, con la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos del plan nacional y los programas a mediano plazo.

" Los programas anuales incluyen las acciones correspondientes a las vertientes de instrumentación obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos, coordinada dentro del marco del convenio único de desarrollo; inducida a través del paquete de política e instrumentos de fomento y apoyo, y concentrada mediante convenios y contratos específicos con los particulares " (31)

El tipo de programa que se analizará en este trabajo es el programa operativo anual, el cual es definido por las políticas que establece el plan nacional de desarrollo, en materia fiscal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar los lineamientos para la integración y control de su programa operativo.

Así la S.H.C.P. a través de los órganos que la integran, faculta a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, elabora los lineamientos para que lleve a cabo la formulación e integración de la fase programática de la Subsecretaría de Ingresos, la cual remite a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal la normatividad a la cual se sujetará para la elaboración y control de su POA, así también como para la presentación de los informes de avance correspondientes al ejercicio en turno.

(31) Caselazo, José R. *Técnicas y Especialidades en la Administración del Personal Público*. IN-AP, parr. no 76, México, 1995.

De esta manera se establece a partir de 1989 una nueva estrategia de programación con el objeto de homogenizarla y que rompa con la inercia de equiparar las estructuras administrativas con las programáticas, permitiendo simplificar las acciones de programación y presupuestación; así como el ejercicio, control y evaluación del presupuesto público; identificar actividades sustantivas y de apoyo, conocer con mayor precisión el impacto e interrelación del gasto sectorial en el contexto económico; consolidar la instrumentación del presupuesto por programas y lograr una mayor vinculación de los instrumentos de la planeación.

Así la estructura programática del sector hacendario identifica sus programas con líneas de política financiera y los subprogramas con las acciones de formular, evaluar, ejecutar y controlar la política hacendaria establecida por el ejecutivo federal.

3.- Contexto de la estructura orgánica y funcional

Funciones de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

Compete a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal: Aplicar la política, los programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancias y verificaciones, así como los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter Federal ordenar y practicar la verificación de vehículos, aeronaves y embarcaciones de procedencia extranjera; declarar en el ejercicio de sus atribuciones cuando proceda que los citados vehículos o aeronaves pasan a propiedad del fisco Federal; tramitar y resolver procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización y secuestro de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver a cerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieran ocasionado, así como expedir las credenciales o constancias del personal que se autorice para la practica de las visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, verificaciones o reconocimientos antes mencionados.

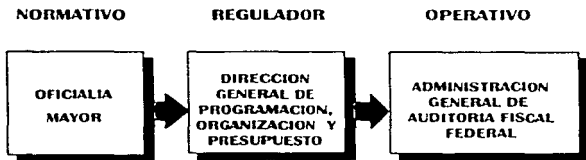
Cabe aclarar que los artículos mencionados son para efecto de la planeación, organización, dirección, coordinación y control del programa operativo anual, que lleva a cabo la Administración General de auditoría Fiscal Federal, a través de la Administración Central de Planeación Nacional de la Fiscalización.

Bajo este marco normativo se desarrolla el dicho proceso administrativo desarrollado específicamente para la elaboración y control del POA, además de la realización de documentos e informes de control (informe mensual, informe trimestral y Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, y los derivados de los compromisos contraídos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ante el H. Congreso de la Unión) por lo que todos aquellos elementos que intervienen en su realización se encuentran normados por las leyes y reglamentos que se han señalado en este capítulo.

Existen otros documentos que legitiman al proceso de elaboración y control del POA, los cuales tienen carácter imperativo, ya que se trata de programas y los planes de trabajo, los cuales determinan la política y lineamientos sobre los que se trabajara en los futuros ejercicios fiscales.

La Planeación de la fiscalización, así como sus programas, son elaborados a partir de acuerdos y procedimientos emitidos por el área central para la elaboración del POA, a nivel nacional. La integración de este programa se lleva a cabo en coordinación con las siguientes unidades administrativas pertenecientes a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La conformación de las unidades administrativas que intervienen en la elaboración del programa operativo anual en materia fiscal a nivel nacional.



FUENTE: AGFF.

Estas áreas participan cada una dentro de sus propias funciones, pero coordinadas a fin de dar cumplimiento a la Ley de planeación y a la Ley Orgánica de la Administración Pública, para la realización y cumplimiento de los programas del Gobierno Federal.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL A NIVEL NACIONAL 1994

La Administración General de Auditoría Fiscal esta organizada como se detalla a continuación:

1.- Administración Central de Normatividad de Operación Fiscal

- Administración de Normatividad de Auditoría Fiscal I
- Administración de Normatividad de Auditoría Fiscal 2
- Administración de Dictámenes
- Administración de Normatividad de Régimen simplificado

2.- Administración Central de Planeación y Control de la Fiscalización Regional

- Administración de Sistemas de Información
- Administración de Planeación General
- Administración de Programación Sistemática
- Administración de Análisis Sectorial

3.- Administración Central de Operación de la Fiscalización

- Administración de Auditoría Fiscal I
- Administración de Auditoría Fiscal II
- Administración de Auditoría de Dictámenes
- Administración de Auditoría al Sector Paraestatal

4.- Administración Central de Procedimientos Legales de Fiscalización

- Administración de asuntos de Defraudación Fiscal y Fuentes Ilícitas de Ingresos
- Administración de Procedimientos Legales de Auditoría
- Administración de Asuntos de Participación de Utilidades
- Administración de Lavado de Dinero

5.- Administración Central de Comercio Exterior

- Administración de Valoración Aduanera
- Administración de Normatividad de procedimientos Legales de Comercio Exterior
- Administración de Planeación y Programación de Comercio Exterior
- Administración de Registros y Controles de Comercio Exterior
- Administración de Auditoría al Comercio Exterior

6.- Administración Especial de Auditoría Fiscal

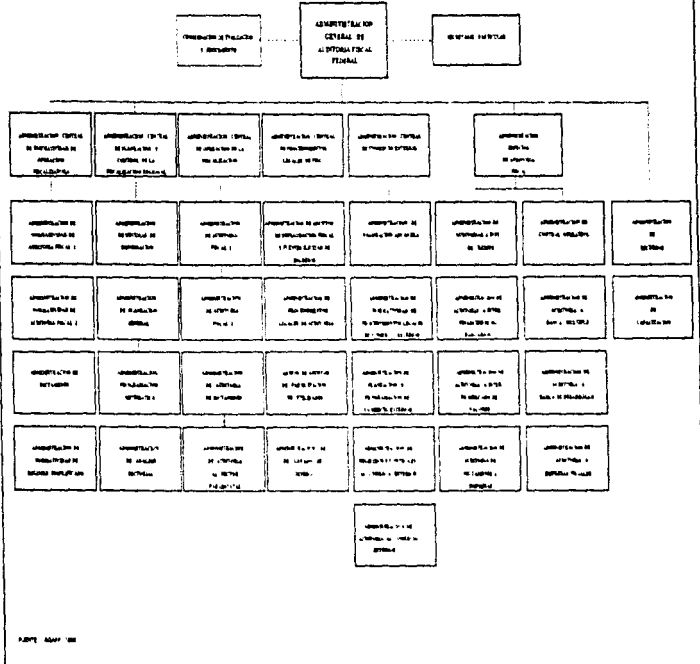
- Administración de Auditorías a Instituciones de Crédito
- Administración de Auditoría a Intermediarios Financieros no Bancarios
- Administración de Auditoría a Intermediarios de Mercado de Valores
- Administración de Auditoría de Dictámenes a Empresas
- Administración de Control Operativo
- Administración de Auditoría a Banca Múltiple
- Administración de Auditoría a Banca de Desarrollo
- Administración de Auditoría a Empresas Filiales

7.- Administración de Recursos

8.- Administración de Capacitación Fiscal

9.- Coordinación de Evaluación y Seguimiento (32)

ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL



**ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL A NIVEL REGIONAL Y LOCAL
DE LA FISCALIZACION EN MEXICO:**

A.R.A.F.'s

NOROESTE:

NORTE CENTRO

NORESTE:

OCCIDENTE:

CENTRO:

A.I.A.E.'s

C.D. OBREGON
TIJUANA
MEXICALI
LA PAZ
CULIACAN
HERMOSILLO

TORREON
SALTILLO
CD. JUAREZ
CHIHUAHUA
DURANGO
ZACATECAS

MONTERREY
REYNOSA
TAMPICO
TUXPAN

AGUASCALIENTES
COLIMA
GUADALAJARA
TEPIC

CELAYA
LEON
MORELIA
QUERETARO
PACHUCA
SAN LUIS POTOSI

SUR:

OAXACA
CAMPECHE
CANCUEN
VILLAHERMOSA
MERIDA
TUXTLA GUTIERREZ

GOLFO PACIFICO:

PUEBLA
TLAXCALA
XALAPA
VERACRUZ
COATZACOALCOS
ACAPULCO
CUERNAVACA

METROPOLITANA:

NORTE, D.F.
CENTRO, D.F.
SUR, D.F.
ORIENTE, D.F.
TLALNEPANTLA
TOLUCA

Funciones de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal (ALAF's):

Compete a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, dentro de la circunscripción territorial que corresponda, en los términos y con las excepciones, número, nombre y estructura que enseguida se menciona:

- 1.- " Aplicar la política, los programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, establecidos por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y por la Administración Regional de Auditoría Fiscal de la que dependen ". (33)

2.- Llevar y mantener actualizado el registro federal de contribuyentes en lo relativo a su circunscripción territorial, así como ordenar y practicar visitas de verificación de cumplimiento de obligaciones en esta materia y suministrar a la Administración General de Recaudación, los datos e informes necesarios para integrar el Registro Federal de Contribuyentes relativo a todo el país".

3.- Proponer a la Administración Regional el Programa Operativo Anual, su anteproyecto de presupuesto, así como proporcionar a la administración General la información relativa a los avances del POA y del ejercicio del presupuesto.

Funciones de las Administraciones Regionales de Auditoría Fiscal (ARAF's):

4.- Administraciones Regionales y Administraciones Locales de Auditoría Fiscal.

Compete a las administraciones de regionales de fiscalización, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, en los términos y con el número, sede y estructura que en seguida se menciona.

a.- Ejercer las siguientes facultades :

1.- proponer para aprobación superior el programa operativo anual al que ajustaran sus actividades integrando el programa anual de las Administraciones Fiscales Federales, Aduanas y jefaturas regionales de la policía fiscal de su circunscripción territorial, así como proponer su anteproyecto de presupuesto y lo de las citadas unidades administrativas regionales.

2.- Proporcionar a la subsecretaría de ingresos, a la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto, y a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, con la periodicidad que se requiera, la información de los avances en la ejecución del programa operativo anual de la Administración Pública Federal.

3.- Dirigir, supervisar y coordinar, la operación y ejecución de los programas de las Administraciones Locales de Auditoría y de las Aduanas y de las Jefaturas Regionales de Policía Fiscal de su circunscripción territorial ". (34)

(34) Diario Oficial de la Federación México, 25 de enero de 1993 p. 55.

4.- Normatividad para el control de la fiscalización.

El control de la fiscalización que lleva a cabo la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de acuerdo a las facultades que le son conferidas en su Reglamento Interno y en cuyo carácter de Unidad Administrativa Centralizada, la obliga a guardar estricto apego a la normatividad que rigen los ordenamientos señalados en los artículos 25, 26, 28 y 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 9 y 20 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el 16, 23, 27, 42 y 43 de la Ley de planeación. En los cuales se delimita la esfera de la responsabilidad jurídica del control de la actividades de función pública.

Dicha Normatividad pretende controlar la estructura programática reuniendo armónica y coherentemente las actividades que realizan las Dependencias y Entidades del Sector Público Federal para la consecución de sus objetivos y metas. La estructura programática esta conformada por las siguientes categorías programáticas: Función, Subfunción, programa y subprograma. Las funciones constituyen en nivel máximo de agregación y se derivan del Sistema de Cuentas Nacionales de México, el cual aglutina todas las actividades económicas y de administración en que se sustenta el Desarrollo Nacional.

Para llevar a cabo el control de los Programas a Nivel Nacional de las Entidades de Gobierno de la Administración Pública Federal, se establecieron controles programáticos los cuales son:

Informe de Avance Programático Trimestral, el cual se integra con información relativa a los logros alcanzados respecto de los objetivos y metas programadas, registradas para el ejercicio fiscal que se trate, acompañadas de los correspondientes Análisis de Eficacia (comentarios a las variaciones porcentuales) es decir, análisis de carácter cuantitativo.

Con la presentación de estos informes se da cumplimiento al Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, que establece la obligación que el Ejecutivo Federal tiene de informar trimestralmente a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través de la Subsecretaría de Programación y Presupuesto, el avance de los programas del Gobierno Federal.

Informe Anual de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal: esta información comprende el cumplimiento anual de las metas programadas y registradas con sus respectivos análisis de eficacia. Información que servirá para formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la cual será presentada a la consideración de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en términos del artículo 74 Constitucional.

El informe respectivo deberá ser presentado durante el transcurso del primer mes del ejercicio fiscal siguiente, de acuerdo a la fecha que señale Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Informe de Avance Programático Mensual: es a través del formato SUI que opera en forma mensual, en donde se muestra el comportamiento de las actividades medulares de la operación tributaria de metas operativas

Cabe mencionar que la normatividad para el control de los POA's a nivel Nacional lo establece la Subsecretaría de Programación y presupuesto de la S.H.C.P. la cual señala el marco de actuación que juega el POA como instrumento técnico de control en todas las Unidades Administrativas de la Administración Pública Federal. Y que para fines de control administrativo interno de sus programas de trabajo, el Reglamento Interno de cada Dependencia obliga a elaborar su propia normatividad respecto al control de actividades sustantivas de las áreas.

Por lo tanto, es necesario contar con una planeación de la fiscalización a nivel nacional la cual deberá establecer criterios para la eficiencia en la organización, en el control y en la evaluación de la funcionalidad de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, ya que tendrá que llevar a cabo dos tipos de controles, el primero que será interno, y trabajará sobre los actos funcionales, administrativos y operativos que son la esencia de la AGAFF, es decir las tareas propias de esta Administración; y el segundo control, el cual es externo y que se refiere a los compromisos de carácter público que tiene con la H. Congreso de la Unión y con las demás Unidades Administrativas del Sector Público, con las cuales tiene relación (SPP, DGPOP, Oficialía Mayor, AGR, AGPI, Subsecretaría de Ingresos, etc...)

Lineamientos para la programación y control del POA de fiscalización 1995:

Los lineamientos para la programación y control de fiscalización, derivan de los siguientes criterios:

- 1.- " Las metas específicas que se establezcan para las Administraciones Locales serán, en cada caso superiores a las alcanzadas en el ejercicio inmediato anterior, excepto las acciones masivas." (35)
- 2.- Las Entidades Federativas mantendrán, en los términos del Convenio de Colaboración una presencia del 5%, no obstante la AGAFF propondrá el número y tipo de acciones que integren el porcentaje establecido.
- 3.- Las metas de capacitación se consideran parte de las metas del POA Nacional.
- 4.- Se fortalecerá la presencia del Fisco Federal, incrementando el número de revisiones, (tipos de acciones fiscales con las que cuenta la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones operativas) que permitan detectar la transformación de activos de procedencia ilícita.

Indicadores Básicos del cálculo de metas.

Universo de Contribuyentes:

El Universo de Contribuyentes proporcionado por la Administración General de Recaudación con datos a julio de 1994, muestra **4730,696** contribuyentes, para la Federación, como se muestra en la siguiente cooperación:

Personas Físicas	4'395,675
Personas Morales	<u>345,021</u>
T O T A L	4'730,696

El Proceso de fiscalización de la AGAFF para 1995, se fundamenta en la siguiente estructura operativa:

A.- El programa Nacional comprende cinco tipos de acciones fiscalizadoras básicas, aplicables a la Federación a nivel nacional, de acuerdo a lo establecido en la estructura de básica de 1994

Estructura Programática Básica de Actos de Fiscalización.

- 1.- Visitas Domiciliarias
 - Por Impuestos Internos
 - Por Comercio Exterior

 - Revisión Automática
 - Dictámenes
- 2.- Revisiones en Gabinete
 - Revisión de papeles de trabajo
 - Por Impuestos Internos
 - De Escritoño
 - Por Comercio Exterior
- 3.- De Comercio Exterior
 - Verificación de Mercancías en Tránsito
 - Verificación de vehículos de procedencia extranjera
 - Fianzas
 - PAMA

- Instalación de máquinas registradoras
- 4.- Mecanismos de Control de Ingresos
- Visita de verificación de uso de máquinas registradoras
 - Visita de verificación de expedición de comprobantes fiscales.

Bajo estos parámetros se trabaja en la formulación, elaboración, y control de los programas establecidos por la Subsecretaría de Ingresos a la AGAFF año con año, que a su vez son generadas por la Política económica que dicta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe hacer notar que estos criterios no cambian de un año a otro, sino por el contrario, se trata de dar continuidad a los trabajos realizados. Sin embargo el actual proceso de control de programas carece de mecanismos idóneos para llevar a cabo de manera eficaz la evaluación de la acción fiscalizadora y sobre todo carece de un área que determine los incumplimientos y desequilibrios que se den en la realización y ejecución de los planes y programas en materia fiscal.

En este año se pretende llevar a cabo la aplicación de la planeación estratégica para el desarrollo de planes y programas, destinados a cumplir con la función fiscalizadora y de control de la misma a nivel nacional.

Sin embargo resulta poco exitosa intentar crear un área de planeación y programación sin el apoyo un área dedicada a planear de manera eficaz la fiscalización del año en turno, y mucho menos contar con una área de información y estadística oportuna y veraz, a demás de la inestabilidad administrativa que se conto por parte del personal, tanto operativo, como de niveles directivos, ya que existe aproximadamente un 30% de personal bajo régimen de honorarios.

5.- Funcionalidad de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal en el proceso de elaboración del P.O.A 1989-1994.

La función de la AGAFF, debe corresponder al grado de exigencias de la sociedad plantea y de la funcionalidad del Servicio Público Federal que de esta se exige, de ahí que: " La Administración Pública, sin duda debe ser eficiente, y la búsqueda de métodos para lograrlo debería ser una función permanente de cada una y del conjunto de sus organismos públicos. Aun más aunque parezca audaz la afirmación, el grado de eficiencia relativa del aparato público no es tan bajo ni tan insuficiente como a menudo se les presenta a los críticos de la administración pública y a veces a sus propias autoridades. Si hubiera tanta ineficiencia como se suele suponer, ni el sector público se hubiera desarrollado, ni la economía de los países hubiera crecido." (16) Ya que la elaboración de POA's corresponde a una necesidad técnica en el proceso de planeación, programación y presupuestación.

Por ende a la Administración Pública le corresponde manejar grandes agregados nacionales, proseguir simultáneamente un variado conjunto de propósitos, a través de planes y programas, desarrollar iniciativas de alto riesgo y optimizar variables que no son comparables a las de la administración de los negocios privados.

Por lo tanto hay que procurar la eficiencia de la administración pública, debido a que es un propósito legítimo y una garantía en cuanto a los bienes y/o servicios que este aparato de Gobierno produce, ya que siempre hay una forma de hacer mejor las cosas y ello puede lograrse, a través de los cambios que se realicen en las estructuras administrativas y operativas de las áreas encargadas de llevar a cabo una tarea directamente vinculada con procesos de planeación, organización, evaluación y control de la función pública

Por lo que creo conveniente llevar a cabo una propuesta alternativa al desarrollo del proceso control de los programas de gobierno tanto federal, como regional y municipal y en caso específico en el programa de auditoría fiscal. Ya que un control es un proceso en virtud del cual se utilizan datos pasados y presentes de rendimiento para influir en la actuación laboral futura y que resulta vital para el desarrollo eficiente de las funciones públicas.

De esta manera se propone que la función de planear, programar y controlar sea acorde con las exigencias de los planes que se establecen año con año a la AGAFF.

(16) Sierra, C. Enrique *Política Económica, Planeación y Administración Pública*, t. I, C. I. Trimestre económico Vol. 44, Julio-septiembre 1987 Num. 175, pag. 649

Para llevar a cabo esta propuesta es necesario analizar el desarrollo de los planes operativos llevados a cabo durante los últimos seis años, donde comenzó la fiscalización a tener vital relevancia por la importancia de sus funciones en el ámbito de las finanzas públicas.

PROGRAMAS DE FISCALIZACION 1989-1994:

El programa operativo anual de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, se incerto a partir de 1989 en un modelo de fiscalización ubicado dentro de una política económica de recuperación y de inestabilidad

Objetivos del Programa Operativo Anual de Fiscalización 1989:

A este plan de trabajo se le denominó Programa de Modernización Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización, cuyos objetivos básicos son los siguientes:

- 1.- Crear una estructura organizacional para dar cumplimiento a los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, y lograr un costo beneficio de 25 pesos por cada uno que invierte la AGAFF en sus tareas fiscalizadoras a nivel nacional, sobre un universo de " 1,735,330 " contribuyentes.
- 2.- Desarrollar planes y programas que den continuidad a las acciones fiscalizadoras emprendidas a partir de 1988.

META:

" Elevar la conciencia del contribuyente sobre las bondades del cumplimiento voluntario, veraz y oportuno de las obligaciones tributarias, haciendo efectivo el riesgo por incumplimiento e incrementar la recaudación mediante procesos de auditoría y vigilancia de pago de contribuciones " . (37)

(37) A.G.A.F.F. Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización 1989. S.H.C.P. México 1989, p.3

Acciones a desarrollar en materia de fiscalización:

Normatividad

Sistematización del trabajo con apego a las disposiciones fiscales; se propiciara un mayor contacto con las áreas usuarias para la identificación oportuna de problemas en la practica, mediante la realización de seminarios normativos, emisión de lineamientos normativos en materia de comercio exterior y se realizaran investigaciones y estudios sobre las repercusiones que en la practica tengan las reformas tributarias, o las disposiciones de carácter administrativo.

Capacitación:

Intensificar la especialización del personal revisor, coadyuvando con ello a la obtención de revisiones mas ágiles de los diferentes programas de fiscalización .

Programación:

Modernizar la programación tradicional, basada en procesos de operación manual, a una programación dirigida, apoyada en sistemas integrales de cómputo, con fuentes de programación que proporcionen información objetiva de las irregularidades detectadas que permita reducir los tiempos en los procesos de revisión y mayores resultados en términos de recaudación y presencia fiscal.

Operación :

Desarrollar nuevas técnicas de revisión con la finalidad de detectar evasión y elusión fiscal provenientes de operaciones de narcotráfico y lavado de dinero, de IVA; de comercio exterior; de instituciones nacionales de crédito y seguros, así como a casas de bolsa, casas de cambio; sociedades de inversión; organismos auxiliares de crédito, aseguradoras; afianzadoras y otras organizaciones a fines.

Evaluación:

En materia de evaluación y con la finalidad de coadyuvar con las áreas operativas en el logro de los objetivos establecidos, se llevarán a cabo acciones tendientes a evaluar permanentemente, a través de visitas de campo y evaluaciones de gabinete, las funciones de supervisión, coordinación y dirección a cargo de las coordinaciones de administración fiscal, apoyando y adiestrando a las áreas supervisoras de las coordinaciones de administración fiscal, en el diseño de su función, realizando conjuntamente visitas de supervisión y evaluación.

Informática:

Implementar sistema o programas de computo que permitan acceder y cruzar altos volúmenes de información, asimismo, se realizaran sistemas y procedimientos para apoyar con técnicos especializados en la materia, las auditorías en empresas e instituciones que cuentan con equipo de computo electrónico, a fin de apoyar la correcta operación y modernización de la función .

Objetivos del Programa Operativo Anual de Fiscalización 1990:

" La modernización desarrollo y consolidación del proceso fiscalizador, contempla como objetivo primordial: lograr una presencia fiscal adecuada en el conjunto de la economía nacional. De esta manera, se colabora eficazmente en el alcance de propósitos prioritarios en materia de política fijados por el ejecutivo federal, como son la justicia y equidad de la distribución de la carga fiscal, así como la participación creciente de la sociedad en el financiamiento del gasto público, a través de la incorporación de un número cada vez mayor de contribuyentes de los diversos sectores económicos " . (38)

Objetivos:

- 1.- Lograr una presencia fiscal permanente, sistemática y efectiva en los distintos sectores que conforman el entorno económico nacional sobre un universo de " 1,994,498 " contribuyentes; y obtener así un mayor nivel en la recaudación durante este ejercicio fiscal, así como obtener un costo-beneficio de 5 pesos por cada uno que invierte la AGAFF en sus tareas fiscalizadoras.
- 2.- Crear conciencia social sobre la necesidad del cumplimiento correcto y oportuno de obligaciones tributarias, así como lograr que el conjunto de acciones fiscales se apeguen estrictamente a derecho y a la normatividad vigente
- 3.- Ampliar la base de contribuyentes de los distintos sectores económicos.
- 4.- establecer una mayor y mejor coordinación con las entidades federativas en la ejecución del programa de fiscalización.
- 5.- lograr la especialización de la fiscalización por sectores, subsectores, ramas y actividades económicas preponderantes.
- 6.- Desarrollar nuevas técnicas de revisión con la finalidad de detectar evasión y elusión fiscal provenientes de operaciones de narcotráfico y lavado de dinero; de IVA; de comercio exterior; de instituciones nacionales de crédito y seguros, así como a casas de bolsa; casas de cambio; sociedades de inversión; organismos auxiliares de crédito; aseguradoras; afianzadoras y otras organizaciones a fines.

(38) A.G.A.F.F. Agenda del Programa de Trabajo 1992 . Anexo. México 1992, p. I.

Para el POA de 1991 se dieron nuevos lineamientos para el logro de las metas y objetivos de la fiscalización nacional:

" Ampliar la base de contribuyentes de los distintos sectores económicos y establecer una mayor y mejor coordinación con las entidades federativas en la ejecución del programa de fiscalización, así como lograr la especialización de la fiscalización por sectores, subsectores, ramas y actividades económicas preponderantes ". (19)

Objetivos del Programa Operativo Anual de Fiscalización 1991:

1.- Obtener una presencia fiscal a nivel nacional del 10% sobre un universo de contribuyentes de 2'704,751 contribuyentes, correspondiendo el 5% a cada nivel de Gobierno (Federal y Estatal).

2.- Financiar la acción del Estado en forma sana, profundizando la reforma fiscal de tal manera que bajo principios de proporcionalidad y equidad, amplíe y mejore la cobertura en la recaudación, aplicando tasas impositivas razonables y contribuya así a disminuir la desigualdad.

3.- Estimular y facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales

4.- En la formulación y ejecución de proyectos y programas, continuar participando en la liberación desde el nivel central hacia el regional y operativo, bajo programas debidamente estructurados y evaluados en cuanto a su impacto fiscal esperado

5.- Buscar la especialización de la fiscalización por sectores económicos de tal forma que se logre un costo-beneficio superior a los 35 pesos por cada peso invertido en las tareas de fiscalización.

6.- Desarrollar formulas de trabajo que simultáneamente combinen la operación, capacitación y control del acto fiscalizador, a partir de acciones integrales conjuntas.

7.- Modernizar la programación tradicional, basada en procesos de operación manual, a una programación dirigida, apoyada en sistemas integrales de computo, con fuentes de programación que proporcionen información objetiva de las irregularidades detectadas que permita reducir los tiempos en los procesos de revisión y mayores resultados en términos de recaudación y presencia fiscal.

(19) A.G.A.F.F. *Agenda del Programa de Trabajo 1992 - Anexos México 1991* p.1

8.- En materia de evaluación y con la finalidad de coadyuvar con las áreas operativas en el logro de los objetivos establecidos, se llevaran a cabo acciones tendientes a evaluar permanentemente, a través de visitas de campo y evaluaciones de gabinete, las funciones de supervisión, coordinación y dirección a cargo de las coordinaciones de administración fiscal, apoyando y adiestrando a las áreas supervisoras de las coordinaciones de administración fiscal, en el diseño de su función, realizando conjuntamente visitas de supervisión y evaluación.

En el POA de 1992 se propuso como objetivo general " Obtener una presencia fiscal a nivel nacional del 10% sobre un universo de contribuyentes del año 1992 que era de 3'918,898 contribuyentes, al cual le correspondería el 5% a cada nivel de gobierno (Federal y Estatal)" (40)

Metas del Programa Operativo Anual de Fiscalización 1992

1.- Financiar la acción del Estado en forma sana, profundizando la reforma fiscal de tal manera que bajo principios de proporcionalidad y equidad, amplíe y mejore la cobertura en la recaudación, aplicando tasas impositivas razonables y contribuya así a disminuir la desigualdad

2.- En la formulación y ejecución de proyectos y programas, continuar participando en la liberación desde el nivel central hacia el regional y operativo, bajo programas debidamente estructurados y evaluados en cuanto a su impacto fiscal esperado.

3.- Buscar la especialización de la fiscalización por sectores económicos y desarrollar formulas de trabajo que simultáneamente combinen la operación, capacitación y control del acto fiscalizador, a partir de acciones integrales conjuntas

4.- Financiar la acción del Estado en forma sana, profundizando la reforma fiscal de tal manera que bajo principios de proporcionalidad y equidad, amplíe y mejore la cobertura en la recaudación, aplicando tasas impositivas razonables y contribuya así a disminuir la desigualdad.

5.- Estimular y facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales a los contribuyentes con la finalidad de acrecentar la presencia fiscal y lograr un costo beneficio de más de 40 pesos por cada peso que se invierta en tareas de fiscalización

(40) A.G.A.F.F. *Plan Nacional de Fiscalización 1991*. México 1992 p 14

Acciones a desarrollar durante el POA de 1993:

- "Determinar un marco de actuación en los distintos niveles: central, regional y estatal, con base en la estructura económica y regional del país con un universo de 3,504,460 contribuyentes" . (41)
- Obtener una presencia fiscal a nivel nacional del 10% sobre un universo de contribuyentes determinado, al cual le correspondería el 5% a cada nivel de gobierno (Federal y Estatal). así como obtener un costo-beneficio de 40 pesos por cada uno que se invierta en tareas fiscalizadoras.
- Desarrollar e implantar el esquema básico de acciones fiscalizadoras viables en l los distintos universo de contribuyentes, para dar curso a la acción de la autoridad
- Precisar el enfoque de las acciones fiscalizadoras que orienten, fortalezcan y agilicen la operación regional, así como determinar criterios de selección de contribuyentes que puedan quedar sujetos a las distintas acciones fiscalizadoras.
- Definir y en su caso, actualizar criterios de Costo-Beneficio, con orientación en la eficiencia.
- Definir criterios de control y difusión de la información regional y nacional, y desarrollar las bases y criterios aplicables a la sistematización y automatización de las funciones fiscalizadoras.
- Incrementar la base de contribuyentes y vigilar y asegurar que cumplan correctamente con sus obligaciones fiscales
- Incrementar la presencia fiscal a nivel nacional, así como dar cumplimiento a los planes y programas asignados a la función fiscalizadora.
- Ampliar los mecanismos de intercambio con organismos e instituciones relacionadas con la función fiscalizadora, y efectuar los convenios de fiscalización coordinada; y llevar a cabo la determinación de normas y enfoques, así como criterios técnicos necesarios para ejecutar estas acciones dentro de un marco jurídico que las regule.
- Impulsar la transparencia de la función fiscalizadora combatiendo la corrupción
- Dar efecto a la integración de impuestos internos y a los provenientes por concepto de comercio exterior.

(41) A.G.A.F.F. *Plan Nacional de Fiscalización, 1991*. México 1992. p 14

La Política de Ingresos generada por la SHCP. durante el período 1989-1993 ha sido muy activa, a pesar de las dificultades económicas del país, las contribuciones tributarias se han fortalecido. Desde 1988 a la fecha, la política tributaria ha buscado elevar la recaudación, no como un objetivo en sí mismo, sino con la finalidad de corregir de raíz los desequilibrios de las finanzas públicas, permitiendo que el gasto de la función fiscalizadora sea financiado en forma sana.

Para elevar la recaudación y ampliar la presencia fiscal a nivel nacional, en 1994 la Administración General de Auditoría Fiscal Federal se dio a la tarea llevar a cabo el planteamiento de ciertos objetivos y metas.

Objetivos del Programa Operativo Anual de Fiscalización 1994.

- 1.- Acrecentar las actividades de las diversas áreas de la AGAFF hacia actos de fiscalización y superar las metas globales de fiscalización alcanzadas en el ejercicio 1993.
- 2.- Incrementar la calidad técnica de las acciones fiscalizadoras y fortalecer las acciones fiscalizadoras coordinadas con las Entidades Federativas.
- 3.- Aumentar el riesgo de la acción fiscalizadora sobre los contribuyentes evasores.
- 4.- "Fortalecer y enriquecer el proceso de programación en ámbitos estatal y local, para lo cual se tiene que impulsar en los niveles central, estatal y local el análisis sectorial de indicadores económicos" (42)
- 5.- Intensificar el uso de indicadores resultantes de cruzamiento de información disponible.
- 6.- Incrementar la plantilla de personal, los actos normativos y la capacitación, para el adecuado desempeño de las áreas de la AGAFF.
- 7.- Fortalecer los mecanismos de coordinación inter-institucional que aseguren la congruencia y continuidad de las acciones de fiscalización que se realizan con las entidades federativas.
- 8.- Aumentar el número y uso de los equipos personales de cómputo, así como la liberación de sistemas computacionales y de informática que ayuden a la agilización de las tareas de la acción fiscalizadora.

(42) AGAFF-ACPNF Programa Nacional de Fiscalización 1994. Fortalecimiento de la Acción Fiscalizadora México 1992 p 3.

Proceso de elaboración del POA de fiscalización

El proceso de dirección en la elaboración del programa operativo anual, esta sujeto a un marco normativo, por lo que su ejercicio se circunscribe a un ámbito de competencia reducido, es decir, el acto de la dirección de estos programas corresponden solo a altos niveles jerárquicos establecidos. Presentando la mayor parte de los Administradores de este nivel una personalidad autocrática (el lider es quien determina la política y líneas de acción)

De esta manera la dirección de los procesos de trabajo y de la toma de decisiones se ven ubicadas en dos ámbitos de acción, en un primer plano la Administración General de Auditoría Fiscal Federal asume la función normativa-evaluadora en la tarea de integrar, controlar y evaluar programa operativo anual a nivel nacional. Es en esta primera fase donde la dirección cumple la función de satisfacer los objetivos internos de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las líneas de acción marcadas por el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, relativos a la elaboración de Programas Operativos Anuales a nivel nacional. Los programas a cumplir son los siguientes:

- 1) Elaboración del Programa Operativo Anual en forma mensual y trimestral, así como sus respectivos informes de avance.
- 2) Programa de cumplimiento de compromisos presidenciales, así como sus informes de avance trimestrales.
- 3) Programa de simplificación administrativa y su respectivo avance al programa en forma mensual y trimestral.

De esta manera, el direccionamiento que se da a la elaboración de los diferentes planes y programas (incluyendo al POA) parte del nivel central hacia las distintas Administraciones Regionales y Administraciones Locales de su circunscripción, normando y evaluando a nivel nacional la elaboración de estos programas, así como su avance y cumplimiento de las acciones.

Por lo tanto se puede decir que la dirección en esta etapa se enfoca a satisfacer objetivos de una política administrativa nacional requerido por el actual modelo de política económica, sin que se desarrollen sistemas o procedimientos para llevar a cabo una planeación, elaboración y control efectivo de los programas operativos anuales.

La segunda etapa de la dirección se encuentra inmersa dentro de un programa de acción propio de la subsecretaría de ingresos, en el cual la planeación de los programas de trabajo para esta Administración General son elaborados mediante una toma de decisiones transmitida por iniciativa del director general de esta manera la implantación de las políticas para la elaboración del poa se ven sujetas a las decisiones del área central.

Este tipo de dirección se enfoca a cumplir los objetivos internos de los programas de trabajo (POA) El área realmente encargada de cumplir con el direccionamiento de este programa, es la Administración de planeación, a través de su subadministración de planeación, información y estadística, la cual se encarga de reunir la información necesaria tanto para los compromisos internos como externos.

Dentro de este proceso de trabajo se pueden encontrar diferentes aspectos al interior de la organización, los cuales impiden un verdadero conocimiento de la situación fiscal del país, así como una adecuada información para la mejor toma de decisiones. Dentro de este esquema se darán a conocer algunas observaciones del actual proceso de dirección del POA :

- 1) La dirección del programa operativo anual no está sujeta a una coordinación de intereses (a las de los planes y programas de trabajo de la AGAFF) con las distintas unidades administrativas que integran y participan en la elaboración y control del POA.
- 2) Existe una personalización del mando excesiva en cada uno de los procesos de dirección por parte del área central, lo que impide ver de manera objetiva el trabajo y funciones realizadas, así como los resultados que derivan de esta. Por esta razón la toma de decisiones y el manejo de los conflictos no son aprovechados idóneamente.
- 3) No existe una coordinación de fuerzas dirigidas en forma integral para la toma de decisiones, ya que no existen cursos alternativos de acción, que provengan de otras áreas, que no sean las de mayor rango jerárquico.
- 4) La dirección de los procesos de trabajo difícilmente pueden cumplirse en el tiempo esperado ya que generalmente la planeación y la programación del POA se realiza extemporáneamente, debido a la poca importancia que se le da a este tipo de trabajo (planeación, programación, elaboración y control de POA).

5) La dirección de este tipo de programas, no da a conocer la importancia de cumplir con los compromisos contralados tanto a nivel interno como externo, por lo que existe un desconocimiento de la importancia del POA, como un instrumento efectivo para el cumplimiento de políticas fiscales.

Del análisis del proceso de dirección debe ser una tarea permanente que lleve a cabo una reflexión crítica y objetiva sobre las acciones encaminadas a la elaboración de su producto final, sin embargo en la práctica, el principio de dirección administrativa se ve interrumpido en muchas ocasiones por las características de la actual administración.

Es decir, la excesiva centralización de la autoridad y de las decisiones administrativas, la cual limita el desarrollo y evolución de los procesos de modernización de la presente administración, teóricamente pretendida en el programa de modernización, desarrollo y consolidación del proceso fiscalizador.

" La presente Administración tienen como característica principal, el formular teórica e inclusive formalmente el sistema de planificación. Pero no han sido capaces de implantarlo realmente. Se ha llegado, así a al elaborar muy buenos planes, pero no hemos sabido ejecutarlos, pues paralelamente a la formulación de los planes de desarrollo económico y social no se han implementado medidas institucionales jurídico-administrativas, para la adecuada ejecución de los programas pretendidos " (43)

En general, hay que señalar que la dirección debe encontrar la mejor decisión a través de los cursos alternativos que existan, y que el responsable de la dirección haya generado, esto con la finalidad de adoptar e implantar las mejores medidas que ayuden al desarrollo de los objetivos previamente planeados.

(43) *Los fines del estado y la expansión de la Administración Pública, México D.F. 1986, p 112.*

6.- Logros y Desaciertos en el Control del Programa Operativo Anual de Fiscalización.

Análisis del proceso de control del POA de fiscalización:

Los logros que ha tenido el POA, como instrumento de control en las tareas de fiscalización de la AGAFF, han visto fortalecidas a partir de 1989, con la implementación del Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la fiscalización. En el cual se impulsaron los conceptos básicos para lograr un equilibrio en el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de contribuyentes. Ya que al incrementar y objetivar el riesgo que implica el incumplimiento de la norma fiscal, desalentó la conducta de aquellos que tienden a evadir de alguna forma el pago de las contribuciones que el erario debe recibir conforme a derecho.

Uno de los logros importantes del POA, fue la programación de sus actividades a nivel nacional, en donde la AGAFF alcanzó el 5% de presencia fiscal sobre un universo de 1,944,498 contribuyentes ya detectados durante 1990. Para 1991 consolidó su presencia fiscal entre un universo de 2,704,751 contribuyentes detectados.

Para 1992 el 5% de la base total de contribuyentes se convirtió en un parámetro para medir la efectividad de la fiscalización a nivel nacional, de esta forma para ese año se trabajó sobre un universo de 3,918,898 contribuyentes, y se logró hacer más presencia fiscal, mediante la incorporación de agentes económicos a la economía informal. De la misma manera se utilizaron métodos profundos de revisión sobre sociedades mercantiles, logrando una efectividad del 100% en este tipo de acciones, obteniendo niveles de recaudación significativos.

Para 1993 y 1994 se amplía la fiscalización a nivel nacional estableciendo áreas potenciales de fiscalización, determinando y limitando su ámbito de competencia por zona y por sector económico, de esta manera la planeación y programación del control para estas áreas a partir del POA, ve reducida su capacidad de aplicación como instrumento de control debido a que se amplía el universo de contribuyentes a 4'730,696, y el proceso de evaluación y control se centraliza, provocando que la importancia de contar con un instrumento de control efectivo se vea limitado por la marginación de las áreas de planeación y programación.

El proceso llevado a cabo en la A.G.A.F.F. durante el período 1989-1993 en la elaboración y control del POA, es llevado a cabo por el departamento planeación y control de gestión, el cual elabora sus actividades de control a través de las fuentes y flujos de información que provienen de las Administraciones Regionales de Fiscalización y de sus Administraciones Locales de fiscalización, así como de la propia AGAFF.

Los esfuerzos de esta área estaban en función de esta actividad administrativa que se encarga de verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las ordenes impartidas y a los principios admitidos, y que tiene como objetivo principal mostrar las fallas y errores a fin de darlos a conocer a sus responsables con la finalidad de corregir y evitar en los futuros ejercicios pérdidas de trabajo y tiempo.

De esta manera a partir de 1993 comienza una evolución en cuanto al proceso de control de POA, pero para entender en que cambio esta situación detallaré de manera general el proceso que se lleva a cabo para verificar la elaboración y avance del POA el cual se realiza mediante:

- 1) " Recopilación de información por parte del área central, de las distintas unidades administrativas que interviene en la elaboración del POA.
- 2) Selección de esta información de acuerdo a criterios establecidos por la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (D.G.P.O.P).
- 3) Análisis y depuración de la información
- 4) Confrontación y consolidación de la información para la elaboración de informes que plasmen los resultados obtenidos de este proceso.
- 5) Distribución de los informes elaborados con la finalidad de dar a conocer a las distintas áreas administrativas la eficacia y eficiencia de su trabajo, así como la calidad que han obtenido en los procesos de trabajo que han llevado a cabo ". (4)

Los siguientes informes son utilizados como parámetros para conocer el avance y cumplimiento de las metas y objetivos plasmados en el programa operativo anual a nivel nacional :

- Informes estadístico de avance mensual
- Informes de avance pragmáticos trimestrales
- Informe anual de la cuenta de la hacienda pública federal
- Informes de producción por tipo de indicadores fiscales

La problemática a la que se enfrenta el actual proceso de control en la planeación, en relación a la elaboración y seguimiento del programa operativo anual de fiscalización a partir de 1994 se circunscribe en lo siguiente:

- 1) No se cuentan con los canales de comunicación y los flujos de información idóneos, lo cual limita el desempeño de la mayoría de las funciones del proceso administrativo, esto debido a que la estructura administrativa central está equipada con sistemas de comunicación e información que se denominan de punta, y las Administraciones Regionales y Locales no cuentan con este tipo de sistemas que es vital para el desarrollo de un sistema de control oportuno.
- 2) La normatividad como elemento de control, generalmente es rebasada por la inconsistencia en la efectividad de su aplicación. Se implanta una normatividad a través de manuales, sin existir una verdadera capacitación para desarrollarla en los procesos de trabajo.
- 3) El control de programas e informes es reducido a un período específico. Sin embargo la falta de calidad y eficacia para algunas áreas administrativas esta siempre presente, reflejando por lo tanto, que no existe uniformidad en la aplicación de parámetros de control a nivel nacional.

Esto en virtud de que a la fecha sólo existen dos parámetros para medir el cumplimiento de las áreas y las funciones de servicio de la AGAFF. Uno es el POA, en el cual se plasman los objetivos y metas a desarrollar a lo largo de un año, y el otro es el indicador costo-beneficio, que se aplica para saber el costo que tiene la AGAFF por persona, contra la utilidad que recibe de este, lo que refleja la necesidad de encontrar parámetros que muestren la funcionalidad de dicho personal y la eficiencia que tiene en su área de manera objetiva.

S = C P ANEXO PROGRAMADO TRIMESTRAL FINANCIADO 1986

PRIMER INFORME

AREA SUBSECRETARIA DE AGROPECUARIO

PROGRAMA 07

SUBSECRETARIA CONCESSIONES DE CREDITACIONES REGIONALES DE AGROPECUARIO

SUBPROGRAMA 02

DENOMINACION OBJETIVO	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO ENERO - MARZO						PERIODO ABRIL - JUNIO										
		MEXICO CENTRAL			MEXICO OCCIDENTAL			MEXICO CENTRAL			MEXICO OCCIDENTAL							
		PROG.	ORDEN.	%	PROG.	ORDEN.	%	PROG.	ORDEN.	%	PROG.	ORDEN.	%					

FUENTE AGAFF 1986.

AGAFF

S H C P AVANCE DE PROGRAMAS DEL GOBIERNO FEDERAL 1988

CUENTA PUBLICA

AREA SUBSECRETARIA DE INGRESOS

PROGRAMA 07

SUBAREA CONCENTRADO DE ADMINISTRACIONES REGIONALES DE AUDITORIA FISCAL

SUBPROGRAMA 02

DENOMINACION/OBJETIVO	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO ENERO-DICIEMBRE METAS (ACUMULADAS)							
		PROG ORGAN.	MODIF. CADAS	ALCAN. ZADAS	VARIACION		DIF.		
					UNIDADES	%	UNIDADES	%	

AGAFF.

CAPITULO II

II.- EL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL COMO INSTRUMENTO TECNICO DE CONTROL.

1.- El Sistema Nacional de Planeación Democrática y su relación con el Programa Operativo Anual.

Durante la última década, todos los Programas del Gobierno, ya sean Federal, Estatal o Municipal se establecen con los lineamientos de desarrollo económico y social que se establecen en los Planes Nacionales de Desarrollo (1982-1988 ; 1989-1994; 1995-2000). Donde se destacan la necesidad de mantener una estricta disciplina fiscal. Y es en este contexto donde las finanzas públicas y, en particular el gasto público, desempeñan un doble papel. Por un lado, son un instrumento para alcanzar el equilibrio macroeconómico y, por el otro, representan un medio para promover el crecimiento económico. Para ello, el nivel de gasto público deberá guardar correspondencia con la totalidad de los ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público.

Dada la limitación de los ingresos y que éstos sólo pueden aumentar gradualmente, la orientación del gasto público es fundamental para contribuir a la consecución de los objetivos del desarrollo nacional. Se requiere de una mayor asignación de recursos para el desarrollo social y la inversión en infraestructura que genere los mejores resultados para la sociedad al menor costo fiscal. Por tal motivo, es preciso aplicar una política permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público.

En este sentido, el gobierno deberá ser especialmente austero, eficiente y eficaz en la orientación y aplicación de los recursos públicos. Las actividades gubernamentales no implican necesariamente gastar más, sino operar eficientemente y con eficacia para gastar mejor.

Bajo este marco, la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1996 (PEF 96), en congruencia con los propósitos, prioridades, estrategias y líneas de acción enunciadas en el Plan, tiene como objetivos los siguientes:

Macroeconómicos:

- Consolidar el equilibrio de las finanzas públicas y con ello, fortalecer el ahorro público.
- Promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que redunde en favor del bienestar social.
- Propiciar las condiciones de certidumbre y estabilidad que estimulen la inversión privada.

Orientación del Gasto:

- Elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de la población; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.
- Consolidar e intensificar los cambios estructurales que permitan una economía productiva, eficiente y en expansión. Incrementar la calidad y efectividad del gasto público.

En este sentido, el nivel y la asignación del gasto público se sujetarán a las siguientes líneas de acción:

- Se deberá mantener una estricta disciplina fiscal, de tal modo que las finanzas públicas sean un factor de estabilidad y contribuyan a impulsar el crecimiento económico.
- El gasto público tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social, a la inversión en infraestructura y a sectores estratégicos.
- El gasto en desarrollo social se orientará a programas y proyectos específicos de los sectores educación, salud, vivienda y superación de la pobreza.
- Para incrementar la eficiencia del gasto público se promoverá la profesionalización de los servidores públicos.
- La composición económica del gasto se reasignará para favorecer la inversión pública en la promoción del desarrollo social y el crecimiento sustentable, que permita ampliar los servicios de la infraestructura básica.
- Para fortalecer la calidad y la eficiencia en la asignación de los recursos públicos es condición indispensable transparentar las ayudas, las transferencias y los subsidios que otorga el Gobierno Federal.

Para cumplir con los enunciados anteriores, en la formulación de los proyectos de presupuesto sectoriales e institucionales, las dependencias y entidades deberán observar los lineamientos de gasto que se establecen a continuación:

LINEAMIENTOS GENERALES PARA 1996-2000:

- 1.- Para 1996 el monto de gasto programable del Sector Público previsto es compatible con el objetivo de mantener finanzas públicas equilibradas.
- 2.- En la formulación del PEF 1996, las dependencias y entidades deberán ajustarse al nivel y composición de gasto programable comunicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 3.- De conformidad con lo publicado por el Banco de México, en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1994, a partir del 1o. de enero de 1996 se dejará de utilizar la expresión "nuevos pesos" y su abreviatura "NS" para denominar las cantidades en moneda nacional, para volver a utilizar la expresión "pesos" y el símbolo "\$". Por ello, en la formulación de los proyectos de presupuesto sectoriales e institucionales las dependencias y entidades deberán contemplar, invariablemente la denominación "pesos" y el símbolo "\$" cuando se refieran a montos en moneda nacional.
- 4.- Los requerimientos de gasto que atiendan las prioridades sectoriales e institucionales se identificarán conforme a la actualización de la Clasificación por Objeto del Gasto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1995.
- 5.- Se deberán establecer las medidas e instrumentos necesarios para aplicar una política permanente de austeridad, racionalización y eficiencia del gasto público, dada la limitación que imponen los ingresos públicos.
- 6.- La política de gasto debe contribuir a hacer el mejor uso de los recursos públicos a fin de minimizar los requerimientos financieros. Ello con el propósito de reducir las presiones sobre el mercado de fondos prestables y así inducir el descenso de las tasas de interés que beneficien al aparato productivo en su conjunto, reconociendo que la estabilidad macroeconómica es la base para un crecimiento sostenido.
- 7.- Las dependencias y entidades incorporarán medidas que permitan reducir selectiva y significativamente el gasto corriente y de administración. Asimismo, estas medidas deberán promover una mayor eficiencia y productividad operativa, a fin de favorecer la inversión de la infraestructura social y productiva.

8.- La inversión pública se orientará a los sectores que permitan elevar el bienestar de la población, a mejorar la educación, la capacitación y los servicios de salud, a promover la construcción de viviendas, la seguridad pública y la asistencia social.

9.- Precisar las inversiones públicas y mixtas que generen oportunidades de trabajo y de mayor impacto social. Dichas inversiones deberán apegarse a criterios transparentes y de relevancia social para aprovechar mejor los recursos disponibles.

10.- Se deberá incrementar el costo-efectividad de los programas públicos, sobre todo los que canalizan recursos a proteger y a mejorar las condiciones de la población más necesitada.

11.- La reducción de estructuras administrativas y de áreas no sustantivas deberá ser un proceso continuo, así como la desincorporación de actividades que no sean estratégicas ni prioritarias, descentralizando actividades y desconcentrando funciones, con el propósito de tener estructuras ágiles y austeras que cumplan eficazmente las funciones encomendadas.

12.- La autorización para utilizar créditos internos y/o externos será sólo para inversión, ya sea para la construcción de obras públicas, la adquisición de materia prima, maquinaria o equipo, y/o servicios relacionados con la inversión. No se autorizará endeudamiento para cubrir gastos corrientes de apoyo administrativo.

13.- El otorgamiento de ayudas, transferencias y subsidios se deberá apegar a la nueva estructura de la Clasificación por Objeto del Gasto.

14.- El otorgamiento de subsidios deberá restringirse y racionalizarse a fin de beneficiar directamente al consumidor, con base en criterios de transparencia, con el propósito de que la sociedad conozca cómo y a quién se le están otorgando.

15.- Las transferencias y subsidios destinadas a entidades paraestatales deberán asignarse a actividades prioritarias o estratégicas, cuidando que no signifiquen una disminución en los estímulos para que éstas operen con eficiencia.

16.- Se deberán racionalizar los subsidios a los intermediarios financieros del sector público.

LINEAMIENTOS PARA LA PRESUPUESTACION

GASTO CORRIENTE

a) Servicios Personales

Las remuneraciones al personal federal se apegarán estrictamente a los niveles establecidos en los tabuladores de sueldos, cuotas, tarifas, estructuras orgánicas y asignaciones autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con plena observancia de la normatividad establecida.

Reducir la estructura básica a través de una revisión minuciosa de los resultados alcanzados, los cuadros administrativos y las actividades que desempeñan, de manera que se identifiquen y eliminen los programas obsoletos o no prioritarios y, evitar la duplicidad de funciones.

Se deberá contar con un análisis de funciones de la estructura administrativa, en la que incorporen las plazas de mandos superiores, medios, homólogos, operativos, eventuales y por honorarios. Todo ello con el fin de generar ahorros presupuestales que se reasignen a las áreas y programas sustantivos.

En los sectores de educación, salud, seguridad nacional y procuración de justicia, la creación de puestos y plazas se deberán justificar en términos de incrementar las metas, mejorar los resultados de los programas y para brindar servicios de calidad. En el resto de los sectores no se autorizará la creación de puestos y plazas.

En el caso de las entidades paraestatales, el órgano de gobierno respectivo podrá autorizar la creación de plazas, considerando lo siguiente:

- Que contribuyan a elevar el margen de operación, estableciendo metas específicas al respecto; cuenten con los recursos requeridos; y que previamente hayan sido notificadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

- No se deberán incorporar movimientos por conversiones, renovaciónes y por creación de puestos que no hayan sido previamente autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Eliminar gastos derivados de la contratación de personal por honorarios y el pago de otras asignaciones por servicios personales que no estén autorizados previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- El pago de tiempo extraordinario se deberá reducir al mínimo indispensable y se justificará con mejoras en los avances de las metas y programas. Todo ello, conforme a la normatividad vigente.

- Presupuestar en el capítulo correspondiente, los recursos destinados al pago del impuesto del 2% sobre nómina relativo al personal que labora en el Distrito Federal, y del impuesto sobre nómina que se tenga establecido en otras entidades federativas.

- Prever las aportaciones correspondientes al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), de acuerdo con las normas establecidas al respecto.

- Las entidades paraestatales deberán apegarse a lo establecido por el órgano de gobierno correspondiente, conforme a los lineamientos generales que en materia de gasto se establezca en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento, así como en otras disposiciones que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Materiales y Suministros

Las adquisiciones se sujetarán a criterios de selectividad, eficiencia, calidad y costo. Para verificar y optimizar el manejo de inventarios, las contralorías internas establecerán mecanismos de control y de sistemas de costeo y facturación.

Se deberá promover la utilización intensiva y eficiente de inventarios, reducir las existencias al mínimo indispensable, depurar productos y proponer intercambio de materiales entre las unidades administrativas, con el propósito de disminuir los programas de adquisiciones del sector público.

Apegarse a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, con el objeto de incrementar la proporción de compras realizadas por licitación pública y, por consiguiente, disminuir las que se efectúan por adjudicación directa.

c) Servicios Generales

Se deberá poner en marcha un programa de racionalización de espacios físicos y del equipo con el que cuentan las dependencias y entidades del sector público, que permita la integración física de las unidades administrativas; la optimización del equipo; la reducción en el pago de rentas y gastos asociados, como son: limpieza y seguridad; y una disminución en el pago de servicios básicos (luz, agua, teléfono, impresiones y fotocopiado).

Reducir al mínimo indispensable las erogaciones por concepto de viáticos; gastos de ceremonial y de orden social, comisiones de personal al extranjero; congresos; ferias; convenciones; festivales y exposiciones. Sólo se autorizará la contratación de arrendamientos financieros, si las condiciones de pago ofrecen ventajas en relación con otros medios de financiamiento y, se cuente con la capacidad presupuestal para ello.

El pago de estos arrendamientos financieros, solamente se incorporará en el presupuesto, si el programa de inversiones correspondiente cuenta con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Evitar la contratación de bienes y servicios de carácter multianual que apoyen al gasto administrativo y de operación.

Optimizar el aprovechamiento de los recursos destinados a informática y telecomunicaciones, con el fin de hacer más eficiente la utilización de dichos servicios. Presupuestar las erogaciones destinadas al pago de primas de seguros, servicios básicos y aquellos ineludibles para la operación de la dependencia. Se deberán presupuestar las cuotas que conforme a tratado tenga autorizadas las dependencias, conforme a la nueva estructura de la Clasificación por Objeto del Gasto.

GASTO DE CAPITAL

a) Bienes Muebles e Inmuebles

Optimizar la utilización de los espacios físicos y de los bienes y servicios disponibles con el objeto de eliminar las adquisiciones o contratación de arrendamientos de bienes inmuebles para oficinas públicas, mobiliario, equipo de cómputo y de vehículos aéreos, terrestres y marítimos, no indispensables.

Verificar que no se cuente con bienes similares en la adquisición o mantenimiento de mobiliario y equipo administrativo, con el fin de optimizar el aprovechamiento de los bienes de que dispongan.

Excluir adquisiciones de vehículos aéreos y marítimos, con excepción de aquellos necesarios para salvaguardar la seguridad y la soberanía nacional, así como la procuración de justicia.

Excluir la adquisición de vehículos nuevos destinados al uso de servidores públicos. Acatar las disposiciones establecidas en el Acuerdo que establece las normas para autorizar la adquisición o arrendamiento de bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado el 10 de agosto de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

Dar de baja unidades de transporte, equipo de oficina y cómputo, cuyo costo de mantenimiento es superior al valor de mercado de los mismos o cuya utilización sea de carácter esporádico. El ahorro que se derive por la aplicación de estas medidas se asignará a la renovación de las unidades y equipo

b) Obras Públicas

En materia de infraestructura económica, se dará prioridad a concluir obras en proceso de ejecución y a intensificar los trabajos de conservación y mantenimiento (particularmente a las obras financiadas con crédito externo).

Incluir en obras de infraestructura social las que atiendan las necesidades más urgentes de las comunidades en estado de extrema pobreza.

- Impulsar y diversificar con los sectores privado y social, así como con los Estados y Municipios, la concesión de obras y servicios públicos y la ejecución de proyectos de infraestructura y producción. Se deberá dar prioridad a la terminación de obras en proceso.

Tendrán prioridad los proyectos de inversión en ejecución con mayor grado de avance, así como aquellos con la mejor evaluación en cuanto a su rentabilidad social y económica. Los proyectos deberán apegarse a criterios de selectividad, transparencia y de mayor impacto social.

Identificar proyectos de inversión que puedan realizar los sectores social y privado, que no requieran de avales ni de recursos del sector público. Se establecerán incentivos que alicenten la participación de los recursos privados, cuidando que los mencionados incentivos no impliquen comprometer recursos federales.

Los estudios de preinversión para obra pública se registrarán en el concepto de gasto 6300, cuya naturaleza invariablemente será de capital y será imputable al costo total de la obra o proyecto correspondiente que se programe o en ejecución.

c) Inversión Financiera

Contemplar inversiones financieras únicamente en casos de estar vinculadas a programas de saneamiento financiero, productividad, eficiencia e incremento de la infraestructura básica, destinados a fomentar e impulsar selectivamente actividades económicas consideradas fundamentales para el desarrollo del país.

SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS

La asignación de subsidios y transferencias únicamente se realizará para cubrir necesidades específicas que estén plenamente justificadas. Bajo ninguna circunstancia estos recursos podrán incrementar disponibilidades.

El otorgamiento de subsidios y transferencias se llevará a cabo bajo criterios de selectividad, temporalidad y transparencia, diferenciando estos conceptos de gasto conforme a la nueva Clasificación por Objeto del Gasto

Evitar la asignación de subsidios y transferencias si no se dispone de la información previa de los programas, objetivos y metas donde se aplicarán los recursos.

Evitar la asignación de subsidios que no estén relacionados con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios básicos, así como los destinados a promover la inversión o compensar costos.

Los subsidios deberán tener claramente identificados sus programas, objetivos, metas, sectores de aplicación y breve descripción de la población objetivo a beneficiar. La asignación de los subsidios se llevará a cabo bajo criterios económicos y sociales, de tal manera que cada uno de ellos esté plenamente justificado y alcance a la población objetivo.

Los subsidios se deberán otorgar de manera transparente para que la sociedad conozca cómo y a quién se está apoyando. Los subsidios se destinarán a actividades prioritarias y de interés general. Asimismo, serán de carácter temporal.

Se favorecerán las transferencias destinadas al desarrollo de la ciencia y la tecnología, a la investigación realizada por instituciones públicas, a la formación de capital en ramas y sectores básicos de la economía; al financiamiento de actividades definidas como estratégicas, que en el mediano plazo propicien el incremento de la oferta de bienes y servicios y, en consecuencia, la generación de recursos propios y de empleo.

En el caso de entidades y órganos desconcentrados que reciban transferencias y que generen bienes y servicios de los que perciben ingresos, éstas deberán presentar programas concretos y actividades que les permitan alcanzar la autosuficiencia financiera.

En función de los Convenios de Reestructuración y Saneamiento Financiero, se determinarán los apoyos para operación y pago de intereses de las entidades paraestatales sujetas a estos convenios, considerando la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que producen.

Las transferencias corrientes y de capital al sector paraestatal deberán reducirse en proporción a la mejoría de sus ingresos y del saneamiento de sus finanzas. En el caso de las entidades paraestatales que se encuentren sujetas a algún proceso de desincorporación administrativa, se deberá limitar el uso de recursos públicos para la conclusión de dicho proceso.

Excluir transferencias destinadas al pago de sueldos y salarios en empresas productivas. No se presupuestarán recursos en el capítulo 7000 "Inversión Financiera y Otras Erogaciones ó destinados a los órganos desconcentrados y entidades que reciban transferencias".

Las transferencias destinadas a cubrir el pago de sueldos y salarios se identificarán a través del concepto de gasto 4301 "Transferencias para Servicios Personales". Las transferencias que se etiqueten para cubrir el pago de sueldos y salarios serán intransferibles.

LINEAMIENTOS PROGRAMATICOS:

Las categorías programáticas (programas, subprogramas y proyectos), metas y unidades de medida deberán adecuarse a la estructura programática sectorial autorizada para cada ejercicio. Cualquier ajuste a éstas requiere autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el programa de Administración y sus correspondientes subprogramas no deberán reflejar metas ”.

La aplicación de recursos para actividades de la Administración Pública Federal será aprobada siempre y cuando éstos se asocien a los programas, subprogramas, proyectos y metas, de conformidad con los costos que para cada actividad y meta determinen las dependencias y entidades. Es necesario incluir en la función 05 "Infraestructura" la construcción de la totalidad de las obras que se realicen por contrato o administración directa, ubicándolas con sus respectivas metas en las subfunciones, programas, subprogramas y proyectos que de ellas se derivan.

La adquisición de bienes muebles, inmuebles e insumos no se deberán registrar como "proyecto" y/o "metas", ya que constituyen requerimientos para la ejecución de los programas, subprogramas y metas. Por tanto, deberán asociarse a dichas categorías a través de la Clasificación por Objeto del Gasto.

Para cada uno de los programas, subprogramas, proyectos y metas se deberán especificar los recursos requeridos para su consecución, conforme a la Clasificación por Objeto del Gasto, por lo tanto no se autorizarán recursos presupuestales por programas que no se justifiquen, como es el caso entre otros el AA "Administración" al cual se asigna de manera incorrecta la totalidad del gasto corriente que corresponde a los programas sustantivos.

Para el cumplimiento de metas físicas que se cuantifican en términos de volumen de bienes producidos y/o servicios públicos prestados, si existiera el caso, se definirán también metas de captación, o cobro en pesos, derivados de la prestación y/o producción de los bienes y servicios públicos. Esto permitirá determinar los esfuerzos adicionales a realizar para cubrir costos y/o gastos requeridos para llevar a cabo las metas físicas propuestas.

Las metas de producción de bienes que se ofrecen en el mercado interno y externo deberán acompañarse de las metas de comercialización en términos de volumen en unidades físicas de dichos bienes y valores en pesos, por las ventas de los bienes en los programas de comercialización correspondientes. Con ello, se determinará el esfuerzo a realizar para cubrir los costos y/o gastos requeridos.

A las metas de prestación de servicios que se ofrecen al mercado interno y externo, se les asignarán metas financieras en pesos, derivadas de las ventas de dichos servicios. Bajo estas condiciones, se podrán apreciar los esfuerzos a realizar para cubrir los costos y/o gastos requeridos.

Los intermediarios financieros: bancos de desarrollo, fondos y fideicomisos de fomento y aseguradoras deberán definir de manera congruente sus metas físicas de los servicios financieros que prestan por el volumen de cuentas de ahorro, cheques e inversión, créditos, documentos valor, seguros, clientes depositantes, clientes acreditados, etc que captan y canalizan, con las metas financieras en millones de pesos por el valor que dichas metas representan

El proceso de integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación consiste en sistematizar la información sobre las actividades que desarrollarán los Poderes de la Unión durante un año determinado, para dar cumplimiento a las atribuciones que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las demás leyes y ordenamientos aplicables y la Planeación Nacional del Desarrollo.

En este sentido, la información que se obtiene de dicho proceso resulta sumamente valiosa para conocer las tareas que desempeñará el Sector Público, así como los resultados que pretende alcanzar a través de sus actividades. Esto permite ofrecer información al Órgano Legislativo que aprueba el proyecto y fiscaliza el ejercicio de los recursos relacionados con el quehacer gubernamental, así como a las autoridades superiores y a los contribuyentes en general.

" Por este motivo, resulta primordial que las unidades administrativas y entidades del Sector Público Federal, Estatal y Municipal, formulen sus respectivos proyectos anuales de presupuesto (POA's) con base en instrumentos que garanticen una información homogénea, confiable y consistente, a partir de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1996-2000 " (45).

De esta manera tanto la elaboración, como el control del POA de fiscalización se tienen que apegar a los lineamientos señalados en para la formulación y elaboración de programas del sector público, ya que están regulados por lineamientos que la propia Subsecretaría de Egresos de la Federación elabora, y que la H. Congreso de la Unión se encarga de revisar a través de la información que le presentan en un informe que se llama " Informe Anual de la Cuenta Pública Federal "

2.- Gestión de las Políticas Públicas en el Control de Programas del Gobierno Federal.

El Gobierno tiene a su disposición varias herramientas para ejercer su influencia sobre la economía y la sociedad. " Estas herramientas varían desde simples exhortaciones, hasta impuestos complejos y esquemas de beneficios en materia tributaria y de servicio público. A pesar de la frecuencia con que estas herramientas son utilizadas por el Gobierno, aún no son bien comprendidas. La deficiencia de nuestro conocimiento es especialmente notable cuando llegamos al significado político de diversas herramientas y al proceso mediante el cual los funcionarios del gobierno eligen entre ellas " (46)

La aplicación de una política pública para controlar las propias políticas aplicadas por el gobierno, se ven identificadas en la aplicación de instrumentos y herramientas dirigidas a evaluar la actuación congruente o incongruente de los objetivos plasmados en los planes de gobierno (PND).

El significado de un instrumento y su atractivo para quienes toman las decisiones pueden rastrearse en última instancia en las percepciones individuales y en los valores subjetivos que las refuerzan. Es decir la aplicación de políticas públicas dirigidas a controlar su propia actuación tiene un marco de actuación tan amplio, que cuando se planea dicha política y su proceso de control, se matiza con el toque personal de ideales políticos y sociales, o referencias incoherentes acerca de la esencia administrativa de lo que se quiere controlar.

La manera como los responsables de las decisiones y sus asesores o consejeros de política, economía y de administración perciben el control y evaluación de su propia actuación, condiciona sus opiniones a cerca de las situaciones de los problemas a nivel nacional, regional o local, y sesgan sus expectativas de desempeño y determinan sus selecciones. Más aún, esas percepciones operan dentro de una compleja esfera de contextos, empezando por las circunstancias organizacionales inmediatas de quien toma las decisiones y extendiéndose a las características de su sistema político.

(46) Linder, H. Stephen y Guy Peters. *Gestión y Política Pública. Instrumentos de gobierno*. Vol. II núm. 1 CIDE. enero-junio. México 1993. p. 5.

En este contexto se puede decir que la administración pública requiere cada vez más de una teoría que le permita no sólo legitimar la práctica profesional de exigencia creciente, sino también, de manera estructural y en el plano social, reelaborar los mecanismos de mediación que controlan algunas de las imperfecciones del servicio público, por lo que se debe plantear también una renovación en la concepción y aplicación del control y evaluación de las políticas públicas.

El control y la evaluación de los resultados de la acción administrativa y de las políticas públicas es uno de los puntos centrales de la renovación del servicio público. El control y evaluación de las políticas públicas, es una necesidad real y vigente que reclama todo ciudadano, sobre todo en lo que se refiere al ámbito de los servicios. Por lo que es necesario que al elaborar dichas políticas se desarrollen estos dos procesos, ya que la administración pública de momento sólo cuenta con pocos instrumentos técnicos de control y evaluación que puedan servir de manera efectiva para la toma de decisiones correcta.

De esta manera la actuación de los servidores públicos y de los propios programas del gobierno que apliquen estos servidores, deben ser controlados y evaluados tanto en su formulación, aplicación y desarrollo, como en su ámbito de competencia, en su funcionalidad y en sus pretensiones con la incorporación de actividades que les sean asignadas tanto por normas propias de las leyes laborales, como por la normatividad que rige la actuación de un empleado en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

En el caso de la aplicación de la Política tributaria establecida en el Planes de Desarrollo Nacional, corresponde a la AGAFF en desarrollo de las funciones operativas de captación de ingresos vía pago de impuestos a nivel nacional, por lo que se hace necesaria la aplicación de un proceso de control que sea acorde y garantice los objetivos y metas plasmados en dichos planes, así como un instrumento controlador y regulador de dicho sistema de control.

En la administración pública centralizada, como en las administraciones locales gubernamentales, hay una gran preocupación por el uso de sistemas administrativos clásicos, pero también una preocupación por el uso de modalidades que no se corresponden y que en ocasiones son contrarias a dichos sistemas clásicos.

Gran parte de los administradores se han enfrentado al hecho de estar limitados en recursos, tanto humanos, materiales y financieros. Además estas gestiones se enfrentan a una racionalidad que pretende uniformar las políticas de los gobiernos federales y estatal, junto con las orientaciones de la administración municipal y que en la practica no funcionan, porque no son compatibles con las políticas aplicadas por la autoridad central, ya que su proyecto administrativo requiere de autonomía y de responsabilidad compartida, cosa que hasta el momento tanto los Estados como los Municipios y los propios organismos de la administración Pública reclaman. Esto debido a la gran desigualdad que tienen uno del otro.

" Así nos topamos con un sistema en el que la planeación de los programas del gobierno, se considera como elemento básico de actuación, sobre todo bajo el sistema plan, programa, presupuesto, control (SPPPC) En dicho sistema se elabora un plan general según el cual se deberán regir los programas subsecuentes y en el que se dará la asignación presupuestaria. Esta última será un elemento importante para el seguimiento, pues el ejercicio presupuestal será una gran preocupación para quienes otorgan los recursos " (47)

En la AGAFF existe una política para eficientar los recursos, via control de inventarios y recursos financieros, así como de la llamada política de adelgazamiento burocrático, sin tener aún un instrumento técnico de evaluación que lleve a cabo una correcta asignación de recursos, congruente con las necesidades de la administración pública y de la sociedad.

" Quien otorga un plan pretende crear, tener *racionalizado* su sistema. El Plan otorga el sentido de tener controlada la situación, proporciona imagen de conocedor de los problemas y sabedor de lo que ha de hacerse, en pocas palabras, cree que se otorga racionalidad y una imagen valorada políticamente como buena. Podemos considerar entonces, que los planes de las políticas públicas más que un instrumento administrativo que permite definir prioridades y orientar esfuerzos, es un instrumento político. Esta idea se refuerza cuando observamos ciertas prácticas dadas todos los ámbitos de la administración bajo las que se realizaron los planes y programas a corto y mediano plazo " (48)

(47) Mejía Lira José *Gestión Regional y Local, Gestión y Política Pública CIDE, Vol. 1, México, julio-diciembre de 1992* p 16*

(48) Mejía Lira José *op cit* p 168

Es importante señalar que el uso de la planeación en el control de la función pública, en ocasiones se ve desconectada entre las prácticas administrativas y los planteamientos de planes de trabajo. En realidad el sistema funciona con cuerpos administrativos diferenciados, donde unos son los que toman las decisiones, otros son los que planean, otros los que programan y otros que son los operativos, cada uno de ellos con su propia lógica y no necesariamente vinculados bajo la misma racionalidad.

Tal es el caso de las Unidades administrativas encargadas de controlar y evaluar la función del servicio público (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) la cual coordina, controla y evalúa, las obligaciones que tienen las Secretarías de Estado así como las empresas paraestatales y organismos descentralizados.

En este caso llevan a cabo planes y programas de trabajo que están dirigidos específicamente al control y evaluación de las obligaciones y responsabilidades, las Secretarías, así como de las funciones sustantivas plasmados en los POAs de cada unidad administrativa, y que sin embargo desconocen en su totalidad o parcialmente el ámbito de competencia de cada Secretaría, y sobre todo de la realidad político-administrativa que en ella se desarrolla. Dando como resultado la integración de informes y documentos que no manifiestan en sus totalidad un análisis efectivo de eficacia y eficiencia de las funciones públicas de la Administración Pública desarrolla a lo largo de planes de corto y mediano plazo. Y es entonces cuando el vacío de credibilidad y de una efectiva evaluación de la actuación administrativa se pone en tela de juicio.

3.- Criterios políticos y técnicos que justifican la Modernización en el Proceso de Control del POA de Fiscalización.

En virtud de la importancia que reviste la elaboración y control del programa operativo anual de fiscalización, se hace necesario llevar a cabo un verdadero proceso de modernidad en las actividades, funciones de trabajo, y en las estructuras operativas que intervienen en este proceso administrativo.

Por lo tanto se señalará a continuación el tipo de modernidad concebida por la AGAFF, durante el periodo de 1989-1994 y que se llevo a cabo a nivel nacional y que es la que presenta en estos momentos :

" A partir de 1989, se pretendo establecer nuevos métodos de trabajo, así como la instrumentación de estos mediante sistemas computarizados, los cuales estarían en función de las necesidades directas e indirectas de esta subadministración y de las entidades y áreas que intervienen en el cumplimiento de sus objetivos y funciones de trabajo " (19)

El proyecto estaría enfocado a fortalecer las actividades operativas de la siguiente manera:

- Capacitación para el personal incremento de los recursos materiales que faciliten la calidad de trabajo invertido para la realización de una función.
- Desarrollar flujos y canales de infirmación suficientes
- Elaborar manuales de procedimiento para la ejecución de funciones específicas.

El propósito de modernizar el proceso de fiscalización, esta en función de cuatro objetivos básicos:

- 1) Optimizar al máximo los recursos humanos y materiales
- 2) Simplificar y agilizar los métodos y procesos de infirmación
- 3) Capacitar técnica y profesionalmente al personal que interviene en el desarrollo de estas funciones.
- 4) Obtener infirmación confiable que sirva de base para facilitar la toma de decisiones sobre la gestión de las actividades de la finalización a nivel nacional.

(19) *Avances y Perspectivas 1989-1994, A.G.A.F.F., Dirección de Evaluación, México 1991, p. 9.*

La modernidad planteada desde 1989, pretendió cambiar la visión de una dirección burocratizada, por la de una unidad administrativa activa y con dinamismo de sus funciones a nivel nacional.

El tipo de modernidad que se pretendía obedecía a una necesidad política-administrativa. La decisión entonces obedeció a factores externos a esta unidad administrativa y no a una verdadera decisión interna de la dirección. Por lo tanto los planes y programas que se elaboraron estuvieron en función de una integración de todo el aparato administrativo público cuyo objetivo era satisfacer lo planteado en el plan nacional de desarrollo 1989-1994.

Para los siguientes ejercicios, la Administración General asume que ya ha desarrollado esa modernidad pretendida y elabora programas dirigidos a consolidar esa "modernización" y a desarrollar la calidad de la finalización a nivel nacional con su nueva fase administrativa.

El modelo de modernización implantado en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, a fin de elevar la calidad y la eficiencia del acto fiscalizador consistió en lo siguiente :

- La modernización se identificó plenamente con la inserción de recursos humanos, materiales y científicos a la AGAFF. Desafortunadamente esos recursos aplicados no fueron suficientes, debido al incremento del personal y a la creación de áreas de trabajo especiales.

- El proceso de modernización llevado a cabo a partir de 1989, vio su término en un periodo específico (1989-1991) justamente cuando se creía que la organización estaba dotada de lo indispensable para el desarrollo de sus funciones de manera óptima. Sin embargo es conveniente señalar que la modernización del aparato fiscalizador nunca debe terminar de desarrollarse debido a la importancia que reviste en materia económica y política a nivel nacional. Por lo que en para 1993, se planteaba ya la necesidad de corregir y aumentar la calidad de los actos de fiscalización.

- Se computarizó en aquel tiempo a muchas áreas de la entonces Dirección General de Auditoría, creyéndose erróneamente que estas por sí solas desarrollarían la modernidad necesaria, para elevar la calidad en los actos de fiscalización, y olvidándose por completo del desarrollo de procesos técnicos administrativos que garantizaran el éxito de los planes y programas de trabajo a nivel local y nacional.

- Las áreas encargadas de llevar a cabo la elaboración y control de los POA's, llevaron a cabo también ese cambio en sus áreas. Es decir, se computarizó la mayoría de las técnicas de trabajo, y se incrementó el número de personal, sin embargo lo que no se modernizó fue la calidad de los procesos de trabajo en materia de planeación, organización, dirección y control y evaluación tanto al interior de la Dirección General como de las Administraciones Regionales y Locales, dando como resultado un desequilibrio entre el nivel central y los otros niveles regionales de fiscalización

- La modernización del POA, consistió entonces en innovar e incorporar los aspectos meramente tecnológicos a las áreas de trabajo, mientras que lo que se necesitaba no se atendió (la calidad y efectividad de las revisiones en el universo de contribuyentes contemplado)

- La autoridad y la facultad para una toma de decisiones correcta y congruente de acuerdo con las necesidades de la estructura fiscal a nivel central y nacional, el personal y la capacitación de esto, así como el derroche excesivo de la fuerza de trabajo técnica y profesional, dejan ver que la modernización pretendida en el Plan Nacional de Desarrollo, y los programas internos de aquella Dirección General no han tenido los resultados esperados, ya que se sigue omitiendo el objetivo principal de esta organización " la prestación del servicio público con calidad, oportunidad, y eficiencia "

Estos son algunos de los elementos que no han permitido un verdadero desarrollo administrativo que permita modernizar de manera idónea los procesos de trabajo para la elaboración y control del POA, por lo tanto, este trabajo pretende incorporar verdaderos elementos de modernidad a los actuales procesos de trabajo llevados a cabo por el departamento de planeación y control de gestión.

Otro de los aspectos relevantes es que no consideran a la planeación como un prerequisite para lograr un control efectivo. Es absurdo suponer que el control del POA se pueda lograr sin una planeación efectiva. Si no existe planeación no podrá tenerse una comprensión predeterminada de los resultados deseados.

" Las áreas dedicadas a desarrollar la planeación de actividades, constituyen una de las áreas problema más comunes de las Administraciones, ya sean públicas o privadas. Con mucha frecuencia los administradores intentan controlar a una organización sin que exista una adecuada planeación y organización ". (30)

Esto por lo general no puede realizarse, porque ¿quién podrá afirmar si la actuación es o no satisfactoria si no se han establecido estándares de actuación deseados dentro del proceso de planeación? Los Administradores quienes intentan controlar basándose en resultados obtenidos a posteriori como guía, corren un alto riesgo de provocar resentimiento entre los miembros de la organización, estas expectativas a posteriori muy probablemente se habrán de considerar como arbitrarias y a capricho." (51)

El control es la parte del trabajo de cualquier líder o autoridad jerárquica en cualquier tipo de organización, y consiste en vigilar si se están desarrollando los trabajos, observando lo que se está haciendo, y comparándolo con lo que se debería hacer, procediendo a tomar ciertas medidas en caso de que ambos no concuerden. Sin embargo en la AGAFF, parece que las medidas correctivas se toman después de que los trabajos desarrollados han afectado gran parte del objetivo y la meta que se persigue.

Otro de los grandes problemas es la inestabilidad de objetivos y metas acordados en un programa de fiscalización, ya que a menudo se presentan cambios en la prioridad de los objetivos, lo que genera desatención y distracción en los procesos de trabajo planeados para cumplir los objetivos que tienen previsto en un período determinado.

"Hay que tener en cuenta que hay una diferencia fundamental entre las aplicaciones mecánicas y humanas del principio de cualquier actividad, sobre todo de un proceso de control correctivo, ya que los procesos mecánicos y físicos son dóciles, es decir, pasivos respecto a las actividades desarrolladas por los hombres, por lo que el control y la evaluación de cualquier actividad desarrollada por una variedad de procesos intelectuales humanos, siempre presenta una actitud de mucho mayor control, ya que de ahí se desprende el éxito o fracaso de los programas planeados". (52)

Considerando lo antes señalado como elementos suficientes para replantear y modernizar el proceso de control del programa operativo anual, se procederá a plantear un proceso idóneo en el cual se desarrollen instrumentos, mecanismos y procedimientos que permitan el logro de los objetivos programados en dicho documento a través de un control eficiente y eficaz de las tareas fiscalizadoras.

(51) Hicks, G. Hebert, op. cit. p. 538

(52) McGregor, Douglas. *La Administración de los Controles Administrativos*. Ed. Trillas, 4a. Edición, México 1991, pág. 141

4.- El proceso administrativo de control que requiere el Programa Operativo Anual de la Fiscalización.

El propósito fundamental de este trabajo, es el de desarrollar un modelo administrativo idóneo para el proceso administrativo de control del programa operativo anual de la fiscalización, así como adecuarlo a la estructura orgánica de esta Administración General, cabe mencionar que el modelo propuesto se hará en base a principios administrativos idóneos, con la finalidad de modernizar y elevar la calidad de los procesos de trabajo planeación, elaboración, control y evaluación de los POA's en materia fiscal y actividades sustantivas.

Todo esto a partir de la siguiente premisa: si se reordena y moderniza el proceso administrativo de control del Programa Operativo Anual de la fiscalización, mediante la incorporación de principios de la administración científica, se podrán cumplir con los objetivos y metas contemplados en los programas de fiscalización de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

El concepto de modernización es muy amplio, pero para los fines de actualización y racionalidad en la aplicación de la teoría del proceso administrativo que se persigue para llevar a cabo un control efectivo y oportuno de las tareas fiscalizadoras, debemos entender que la modernización en los procesos de control del POA se llevara a cabo mediante la incorporación de elementos de la administración científica, y que por lo tanto cuando se habla de modernización se refiere a la incorporación y adecuación de principios científicos a las tareas y funciones operativas que se desarrollan durante dicho programa.

Como se sabe, una de las funciones de la Administración Hacendaria Federal, que mayor realce ha adquirido en los últimos cinco años es la de la fiscalización. Su relevancia la hace estratégica, dentro del proyecto de política económica que plantea el saneamiento de las finanzas públicas.

Y es a partir de la política tributaria establecida en 1989, donde la función fiscalizadora recibe un vigoroso impulso tecnológico y científico a través de sus programas de trabajo (programa operativo anual y programa de metas intermedias), dirigidos a consolidar la calidad del acto fiscalizador, sin embargo la estrategia de la modernización no fue homogénea para todas las áreas de esta Administración General. Dentro de las áreas que no experimentaron una evolución de acuerdo a las necesidades prevalecientes de las actuales políticas administrativas de planeación y programación, fue la Administración de planeación, la cual es la encargada de llevar a cabo la elaboración y control de los programas de trabajo de esta Administración General.

El modelo administrativo que ha llevado a cabo la elaboración y control de los programas operativos anuales, durante los últimos cuatro años, demuestra la necesidad de modernizar (adecuar la actual estructura de control y evaluación de la AGAFF) y de generar una estructura idónea, mediante la cual se lleve a cabo la incorporación de elementos de administración científica a sus áreas y a sus funciones primordiales.

Dicha modernización no es otra cosa que la aplicación de elementos, mecanismos y procedimientos que permitan la identificación de las etapas de un proceso de control y de los elementos que integran dichas etapas, en donde las etapas de control se refieren generalmente a los procesos que constituyen fines u objetivos, mientras que los elementos de control, son los medios para alcanzar dichos fines.

Es evidente que las etapas de control son fines u objetivos particulares, dentro del objetivo general del control, mientras que los elementos de este, constituyen las partes que lo hacen posible a éste y a sus propias etapas.

Otro de los elementos importantes para llevar a cabo la modernización de este proceso, radica en el diseño de los sistemas de información, con lo cual se pretende resolver básicamente tres cuestiones:

- 1.- Los propósitos de la información y su sistema
- 2.- La organización de la información, y
- 3.- El uso de la información que se obtiene.

Es evidente que la identificación de los propósitos de la información se llevará a cabo utilizando para ello los propios objetivos del control y su proceso. Es decir, en términos generales, los propósitos del sistema de información estarán regidos por el objetivo central del control (controlar las posibles desviaciones generadas en las tareas fiscalizadoras), el que se plantea comprobar que lo realizado coincida con los planes trazados previamente y corregir las desviaciones en su caso, a través de indicadores que muestren la situación real de cada caso en particular y nos señalen el origen y destino de la falla.

A lo anterior se debe agregar como propósitos particulares del sistema de información, el elemento de que se este en condiciones de conocer los que hace, medirle, y conservar su resultado por todo el tiempo en que esta información permita la evaluación y su uso en el proceso administrativo.

Hay que tomar en cuenta que en ocasiones se desalienta la toma de decisiones que conduzcan a un diseño más cuidadoso y mesurado de los procesos de control, y que en general se ve ocasionado por una inadecuada, insuficiente o nula valuación de las necesidades reales del control y su aplicación. Que en particular, influye para que se de un incremento excesivo e innecesario de los costos que se requieren para adecúan un proceso de control, así como la falta de consideración o de acierto en el cálculo de los cuales serían los cambios o variaciones en la frecuencia de la información, o los mismos cambios estructurales que exige una modernización de los procesos de control.

Sin embargo y de acuerdo a lo requerido por esta Administración General es necesario contar con mecanismos que contemplen el control de vicios administrativos al interior de su estructura, ya que en su mayoría son estos los que en muchas ocasiones entorpecen el avance de los programas a si como su cumplimiento tanto a nivel regional, como local.

Por lo tanto se plantea que el desarrollo de las siguientes etapas y elementos se sujeten a una previa planeación, por parte del área que pretenda llevar a cabo las tareas de control y evaluación del programa operativo anual de la fiscalización ya que ahí gravita su mayor efecto para lograr la efectividad del control

" Como parte de las funciones de la administración tributaria, la fiscalización se ve involucrada en el espectro del proceso administrativo . planeación, organización, dirección, ejecución y control " (133). Sin embargo el actual modelo aplicado para el desarrollo de estos procesos es inadecuado, ya que no permite realizar la totalidad de función de cada proceso debido a que se esta mal estructurada su estructura operativa.

Es por esto que se pretende que esta investigación señale los las etapas y elementos que se deben aplicar de manera directa y amplia, en las tareas que del mismo proceso administrativo se deriven.

(33) INDETEC *Elementos del Control Administrativo en la Auditoría Fiscal*, Ed Indetec, 1a Edición, México 1993, pág. 49

Otra situación que se contempla en este trabajo es la departamentalización por proceso. Aquí se hace hincapié en el grado de división del trabajo necesario para cumplir al 100% con lo programado en los POA's, ya que la departamentalización por proceso aprovecha mejor el potencial de los recursos tanto humanos como materiales.

Las ventajas de aplicar la departamentalización por procesos tiene como ventajas, principalmente porque estos departamentos tienden a ser relativamente autónomos y fáciles de coordinar internamente, reuniendo bajo un solo jefe todo el trabajo de un programa o varios programas vinculados a un proceso del que este forma parte. A demás se presta atención continúa al producto, tarea, función, actividad, región o área que de el depende, puesto que el departamento tiende a adaptarse más fácilmente a las necesidades de su propósito y proceso.

En la AGAFF se pretende que cada área opere con cierta autonomía, sin embargo no es así del todo; ya que los procesos llevados a cabo para el desarrollo y control de las funciones de fiscalización se diluyen entre otras actividades a las que denominan actividades sustantivas de auditoría fiscal (auditorías, revisiones, visitas domiciliarias, dictámenes, etc.)

Es por esto que se hace necesario contemplar una departamentalización por proceso, para poder llevar a cabo una coordinación entre las áreas que se involucran directamente en las actividades de :

- | | |
|---------------------------------------|---|
| 1.- Visitas Domiciliarias | <ul style="list-style-type: none">- Por Impuestos Internos- Por Comercio Exterior |
| 2.- Revisiones en Gabinete | <ul style="list-style-type: none">- Revisión Automática- Dictámenes- Revisión de papeles de trabajo- Por Impuestos Internos- De Escritorio- Por Comercio Exterior |
| 3.- De Comercio Exterior | <ul style="list-style-type: none">- Verificación de Mercancías en Tránsito- Verificación de vehículos de procedencia extranjera- Fianzas- PAMA |
| 4.- Mecanismos de Control de Ingresos | <ul style="list-style-type: none">- Instalación de máquinas registradoras- Visita de verificación de uso de máquinas registradoras- Visita de verificación de expedición de comprobantes fiscales |

La importancia de la división del trabajo radica en la autonomía y coordinación que se deberán tener de las áreas con las unidades centrales de la AGAFF, ya que esta manera se puede maximizar la producción de actividades existentes y mejorar las capacidades de las áreas.

" La departamentalización por proceso tiene varias ventajas, una de las cuales es que al hacer gran énfasis en una determinada tarea o función, leva frecuentemente a aumentar la destreza y la competencia técnica, y por consiguiente a mejorar la eficiencia. También este tipo de división del trabajo facilita, al mismo tiempo que necesita un control funcional que vigile y coordine las actividades desarrolladas con las otras etapas de los proceso al interior de las administraciones ". (33)

Estas son algunos de los elementos que se plantean para llevar a cabo el modelo administrativo de control idóneo para el POA de fiscalización. En el siguiente capítulo se desarrollaran detalladamente la adecuación del modelo que se pretende en la AGAFF .

(34) Dessler, Gary. *Organización y Administración enfoque situacional*. Ed. Prentice Hall Hispanoamerica. 1a. Edición. México 1992. pág. 85.

PROGRAMA DE ACTIVIDADES PARA 199__
 METAS OPERATIVAS

CLAS DE	DE
FECHA	
DA	ME
ANO	ABC

CLAVE PDM	AREA:
	SUBAREA:
	UNIDAD:

CLAVE DE ACT	ACTIVIDADES Y SUBACTIVIDADES	UNIDAD RESPONSABLE	RESULTADOS		CALENDARIZACION MENSUAL													
			CANTIDAD	CANTIDAD	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC		

HACIENDA



MINISTERIO DE FINANZAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

PROGRAMA DE ACTIVIDADES PARA 199...
METAS INTERMEDIAS

NOVA ... 24

AREA		PROGRAMA DE ACTIVIDADES PARA 199... METAS INTERMEDIAS										
SUBAREA		DENOMINACION OBJETIVOS Y METAS	UNIDAD DE MEDIDA	AVANCE POR TRIMESTRE								TOTAL
INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA			PRIMERO		SEGUNDO		TERCERO		CUARTO		
				ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	

C A P I T U L O I I I

III.- PLANEACION DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PARA UN CONTROL EFECTIVO DEL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL.

1.- Planeación en el Proceso de Control del Programa Operativo Anual de la Fiscalización

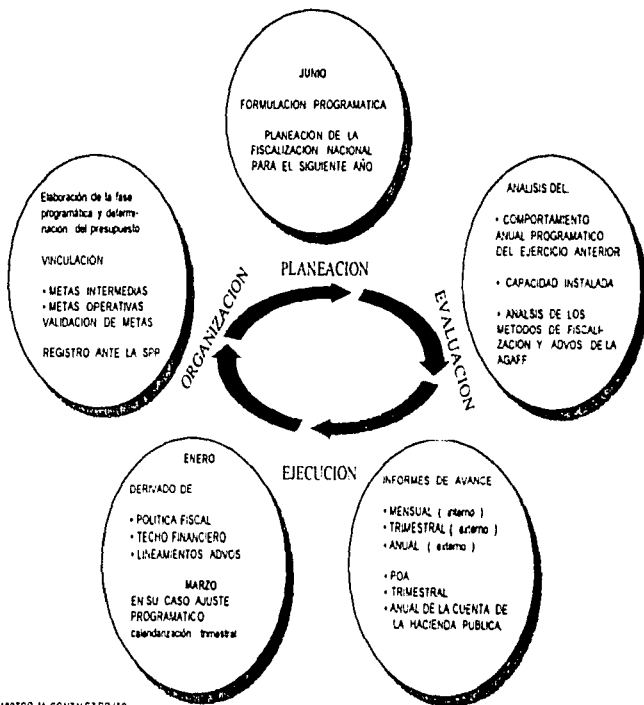
En este capítulo se desarrollará un modelo de control al que se llamará *proceso de control idóneo para su aplicación en el Programa Operativo Anual de fiscalización de la AGAFF*, por lo que se tocará el punto más importante en el desarrollo de cualquier actividad administrativa de función pública; la planeación de los programas de trabajo que en este caso consistirá en el desarrollo de la planeación de proceso de control de dicho programa

La planeación se considera un proceso formal en que se fijan metas específicas y se establecen planes detallados para alcanzarlas. Muchos autores describen los resultados del proceso de planeación como una cadena de medios y fines en donde los fines son las metas y los medios son los planes y programas. En esta cadena, los tipos de planes y programas que se realizan para alcanzar cada una de las metas sucesivas contienen los fines hacia los cuales se dirige la planeación.

Para fines de este trabajo la planeación se constituye por una estructura programática que es el conjunto de programas y subprogramas de una unidad administrativa estructurados en función de los objetivos y metas fijadas presupuestalmente, de conformidad con los lineamientos que sobre aperturas programáticas establece la Secretaría de Hacienda, a través de la Subsecretaría de Programación y Presupuesto.

A partir de esta estructura programática y de la política tributaria establecida en el Plan Nacional de Desarrollo la AGAFF debe establecer su planeación y programación de las tareas fiscalizadoras a nivel nacional. Dicha planeación debe contemplar la normatividad y compromisos de las funciones que genera esta unidad administrativa tanto al interior de la Secretaría de Hacienda y Subsecretarías que se relacionen con su función (Administración General de Recaudación, Administración General Jurídica de Ingresos y Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Internacionales) y con su propia estructura organizacional.

GRAFICA DEL CICLO DEL PROCESO DE CONTROL DEL POA DE FISCALIZACION



Para poder planear de una manera eficaz el control del Programa Operativo Anual se hace necesario establecer primeramente las políticas sobre las cuales se desarrollará la fiscalización del año en turno. A continuación se señalarán una serie de elementos que tienen que ser tomados en cuenta para la realización de los planes y programas de trabajo.

- 1 - Identificar plenamente el tipo de estructura organizacional con la que cuenta el área donde se quiere desarrollar el modelo de control de gestión
- 2 - Saber con que tipo de recursos (humanos, financieros y materiales) se cuenta en el área o áreas en donde se desarrollará dicho proceso de control
- 3 - Saber si se cuenta con un sistema de administración por programas que permita al titular de esa área o entidad conocer integralmente la forma en que se planean y ejecutan las actividades.
- 4 - Identificar plenamente los objetivos y las metas sobre las cuales tendrá que llevar cabo el proceso de control
- 5 - Llevar a cabo un diagnóstico de la situación que guarda sistema administrativo en la elaboración, ejecución y control de los programas operativos
- 6 - Conocer el tipo de control de gestión implantado en el área, y la manera como se controlan los avances periódicos de las tareas y funciones realizadas por el personal, y por las áreas que integran el proceso de planeación, elaboración, ejecución y control del programa operativo anual.
- 7.- Identificar el tipo de sistema de Información con que se cuenta , así como los tipos de registros, verificación y evaluación que se realiza a cada programa, y ver su relación entre lo programado y lo realizado física y financieramente
- 8.- Conocer los niveles jerárquicos que participan en el desarrollo de la planeación y programación de metas y objetivos, así como saber si existe una vinculación y coordinación sana.

9.- Detectar los vicios existentes en el control de los programas operativos y determinar si es posible eliminarlos con el mismo proceso de trabajo realizado actualmente en el área

Es necesario por lo tanto, que la planeación para el control del POA determine objetivamente sus tiempos de evaluación y control de las tareas realizadas para el alcance de los objetivos, ya que de otra manera corre el riesgo en caer en vicios administrativos que se desprenden del incumplimientos en el avance de los objetivos y metas pretendidas

" La planeación por si sola no puede garantizar el logro de los objetivos, tiene que insertarse dentro de un modelo administrativo en el que se desarrollen procesos funcionales prácticos que garanticen el éxito del o los objetivos establecidos por cualquier tipo de organización (planeación, organización, ejecución, control y evaluación) " :55.

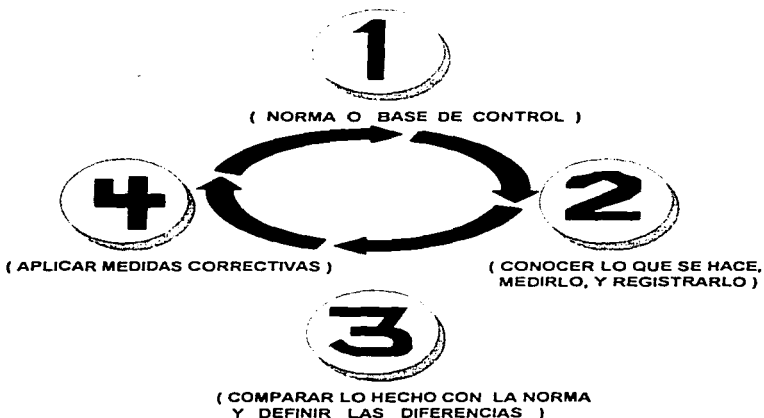
De esta forma se tiene que entender que al llevar cabo la planeación se debe contemplar todos aquellos elementos que la conforman, ya que de otra manera se correrá el riesgo de que esa planeación sea incongruente con la realidad imperante en esa estructura administrativa

En el siguiente apartado se desarrollaran teóricamente las etapas y elementos que serán necesarios para generar un proceso de control idóneo, el cual sirva para conocer y modificar la situación actual que se presenta al controlar y evaluar las tareas que se realizan en la Administración de Auditoría Fiscal Federal así como sus avances y sus alcances en la misma administración

2.- Proceso e Instrumentos de Control para los Programas Operativos de Fiscalización.

El proceso de control al que me referiré estará constituido con las fases del proceso administrativo, así pues como fase del proceso administrativo, a la naturaleza del control se le identifica como la comprobación de las metas trazadas, es decir se le identifica como el instrumento que permite verificar el cumplimiento de las metas que se trazan en un proyecto o programa como la vía indispensable a transitar para corroborar que lo proyectado, su adecuación, aplicación y direccionamiento que se han dedicado a todo el proceso, corresponden con su necesidad y han generado por consecuencia los resultados buscados

PROCESO_DE_CONTROL_IDONEO



ELABORO VICTOR M GONZALEZ ROJAS

En la elaboración del programa operativo anual de la AGAFF, se deben adecuarse los principios del proceso administrativo, de tal forma que el control del POA, cumpla con los principios de eficacia y eficiencia, así como con la idoneidad requerida para este trabajo. Así mismo, las técnicas y mecanismos del control del programa deben contar con lineamientos y principios que ayuden a mantener la calidad y el desarrollo de la estructura administrativa de esta Administración.

Al plantear este proceso de control es necesario explicar que el mecanismo mediante el cual se lleva a cabo el actual procedimiento de control carece de principios en su planeación y desarrollo, por lo que es importante plantear y adecuar un proceso de control alternativo, mismo que servirá para realizar las actividades propias de un proceso de control para los programas operativos anuales.

El proceso de control es básico para el logro de los planes y objetivos que se fijen en cualquier administración, por lo que en el control de metas y o de procesos se comprueba el rendimiento en términos de resultados o en términos de métodos o procedimientos empleados para cumplir tareas o funciones.

El carácter técnico del control se debe realizar a través de procesos del mismo proceso de control administrativo adoptado, es decir, planear, organizar, coordinar y controlar los actos, funciones y programas que serán sujetos a este proceso.

Por lo tanto el modelo a desarrollar cae dentro del proceso administrativo, dirigido específicamente a programas del Gobierno Federal, por lo que, al referirme al proceso de control, se estará contemplando de una etapa del proceso administrativo público, mismo que genera las etapas y elementos de control necesarios para llevar a cabo un eficiente sistema de control del Programa Operativo Anual de la fiscalización, que tendrá que operar y supervisar un área específica de la Administración de Planeación y Control de la Fiscalización Nacional, o de la Administración de Control y seguimiento.

Cabe señalar que al desarrollar este modelo se generaran nuevas necesidades de información y de recursos, sin embargo será menos costoso que el incumplimiento de las metas señaladas en los POA's, y en cualquier programa de trabajo elaborado por la Administración de Auditoría Fiscal Federal, ya que la eficiencia en los sistemas de control dan como resultado el cumplimiento eficaz de los objetivos previamente planeados en cualquier organización, sea de tipo público, o privado.



ELABORO VICTOR M GONZALEZ ROJAS

Tanto en las etapas de control, como de sus elementos necesarios para que se lleve a cabo este modelo, es necesario contar con una estructura y configuración más acabada, es decir, es indispensable contar con un medio de conocimiento, medición y registro de lo que se irá a conocer. Por esto es elemental contar con un sistema de información que resuelva tres cuestiones elementales en los procesos de trabajo

1.- Los propósitos de información y su sistema

Es evidente que la identificación de los propósitos de la información se tiene que llevar a cabo mediante los propios objetivos del control y su proceso. Los propósitos del sistema de información estarán regidos por el objetivo central del control, el que se plantea comprobar que lo realizado coincida con los planes trazados previamente y corregir las desviaciones si las hay. A lo anterior, se debe agregar como propósitos particulares del sistema de Información, el que con este elemento se esté en condiciones de conocer lo que se hace, medirle y conservar su resultado por todo el tiempo en que esta información permita la evaluación y su uso en el proceso administrativo.

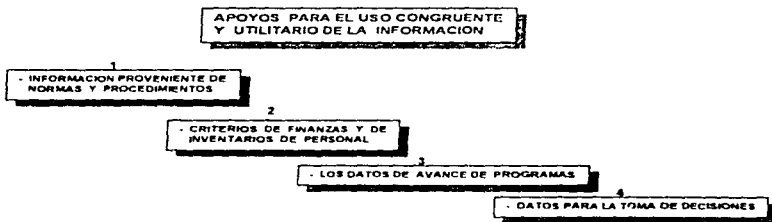
El sistema de información por lo tanto deberá considerar por adelantado todos los efectos de la decisión, a demás de proporcionar información consistente para la planeación y el control de los programas a desarrollar, y en general para la toma de decisiones. Dicho sistema deberá permitir la utilización de métodos matemáticos para estructurar y cuantificar las relaciones pasadas y pronosticar las futuras, así como para conocer la situación que guarda la organización y el funcionamiento que impera en ella.

2 - La organización de la información

La organización de la información reviste un proceso que integrará, la estructura básica de obtención de datos, así como el proceso y suministro de esta. Es por ello que al organizar la información y su sistema es necesario que se definan aquellos elementos que sirven como indicadores de la calidad de la información, para esto se requiere la más cuidadosa identificación de los métodos de obtención y procesamiento, así mismo la organización de la información deberá precisar la oportunidad de la información, la cual se establece atendiendo a varios factores, como pueden ser los plazos de evaluación, los momentos de realización de los indicadores, la inmediatez del conocimiento de las acciones centrales del programa, y sobre todo, de aquellas etapas o actividades que guardan una relación " causa-efecto " más directa en los resultados sujetos a control. Otro elemento importante en el proceso de organización de la información es la de brindar con oportunidad los datos o información requerida para la oportuna toma de decisiones.

3.- El uso de la información que se obtendrá

Para un uso congruente y utilitario de la información, se sugiere contar con 4 grupos específicos de información, como por ejemplo " 1) la información que proviene de las formas y procedimientos, o sea, cuales son los datos de operación, 2) los criterios de fianzas y de inventarios de personal, que constituyen las fuentes de los datos, 3) los datos de progreso y de avance que están dados en una medida referida a las metas preestablecidas, y 4) los datos para la toma oportuna de decisiones al interior de la Administración General de Auditoría Fiscal federal, cuya repercusión puede ser interna o externa " (56)



De esta manera en el control se propone la comprobación de que lo planeado coincida con las actividades realizadas, y el uso de información refleje el avance y alcance de las metas y de lo programado en los Programas Operativos Anuales de Fiscalización.

(56) Leon Karp, *Sistemas de Información y Control, La Administración Pública Federal, Tomo II UNAM, México, 1973.*

Cabe señalar que el uso que se le dará a la información radica en el carácter mismo del sistema que habrá de crearse. De esta manera el sistema de información constituye la parte fundamental del sistema de control, y este a su vez es parte del sistema de administración. Por lo tanto el sistema de información se integra por los cinco elementos fundamentales que se expresan en todo proceso

- ENTRADAS
- PROCESADOR
- REGULADOR
- SALIDAS
- RETROALIMENTACION

Las entradas del Sistema de Información se constituirán por todos aquellos datos que lleguen como información al sistema se cuantitativa o de cualitativa (derivada de una investigación); en este caso sería la información que llegan en formas de reporte mensuales, trimestrales y anuales, que se deriven de la actuación de la acción fiscalizadora a nivel nacional

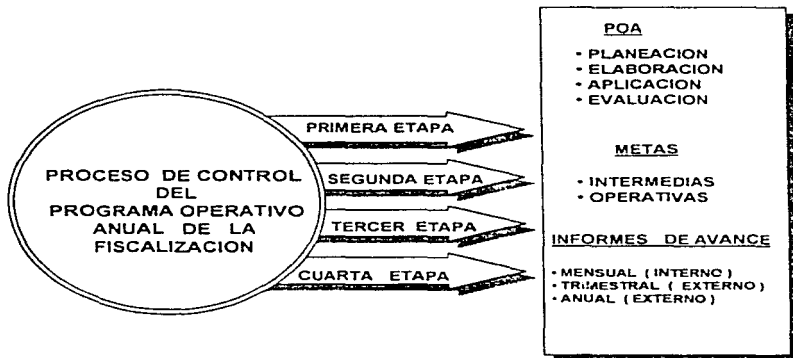
El procesador lo conformara el área especializada o unidad administrativa asignada, que será la que tenga que llevar a cabo el proceso o transformación de las entradas (información), en determinadas, es decir, los indicadores que ingresaron son transformados en en resultado o productos específicos (bien y/o servicio) por dicha área

El regulador como elemento de este sistema, será conformado por los principios, reglas o normas bajo las cuales el proceso se lleva a cabo. En este caso serán los manuales y la normatividad generada para regular las actividades y funciones en materia de fiscalización.

Las salidas serán el " objeto función " o efecto que resulte de la actividad del sistema, es decir, será toda la información necesaria y suficiente para poder, planear, organizar, ejecutar, controlar y evaluar el proceso de control de los programas de fiscalización

El marco de actuación donde el proceso de control se desarrollará, será a partir de la planeación, elaboración, aplicación y evaluación del POA de fiscalización a nivel nacional

El POA por su composición se divide en metas intermedias y metas operativas. Las metas intermedias son los objetivos programados a lograr en un lapso de tres meses, mientras que en las metas operativas se plasman los objetivos que se pretenden en el lapso de un mes. Por lo tanto aquí se debe tener un control sobre estos programas (programa de metas intermedias y programa operativo) en el primero se genera información para elaborar el informe de avance trimestral del programa operativo anual y presentarlo a Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que a su vez lo remitirá a la Cámara de Diputados para su evaluación. El segundo se elabora para fines internos y para conocer el desarrollo de la función fiscalizadora, así como para formular el informe de avance mensual de la 65 Administraciones Locales y para conformar el informe de avance trimestral de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.



ELABORO VICTOR M GONZALEZ ROJAS

Otro elemento importante es la retroalimentación de información, ya que sin esta el control y la evaluación de las actividades, y procesos de trabajo, se verían parcializadas en su análisis e interpretación. Esto ocurre con frecuencia en esta organización debido a la falta de un modelo de control para el desarrollo de dicho proceso

Frecuentemente en la presentación de informes de avance del POA, la información no esta completa o no esta validada por cada una de las 65 Administraciones Locales, lo que genera incongruencia en la presentación de resultados y falsedad en la información que se requirió por parte de la DGPOP.

Finalmente, la retroalimentación se encargara de generar un nuevo ciclo, en donde se corregiran las posibles discrepancias entre la manera como se encuentra operando el procesador y la forma en que deberá tener lugar su actuación

3.- Elementos y Etapas de Control

El control no aparece en el proceso administrativo después de concebido el programa a administrar, sino que esta en la misma concepción del programa. Es en la planeación de éste donde el control inicia su proceso. En efecto, la función del control se realiza en distintas etapas y momentos que vienen desde la concepción misma del programa de que se trate, hasta la consumación del mismo. Este es un proceso cíclico de retroalimentación permanente e indefinida mientras subsista el programa.

Las diferentes etapas del proceso de Control se iniciarán de la siguiente manera:

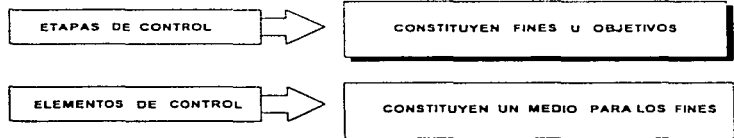
- 1.- Determinar la norma o base de control
- 2.- Conocer lo que se hace, medirlo y registrarlo.
- 3.- Comparar lo hecho con la norma y definir las diferencias si las hay.
- 4.- Adoptar medidas correctivas.

En un programa de fiscalizador determinado, la realización de la primera etapa del proceso controlador pasa por recuperar los elementos de control que le son necesarios. Como elemento de la primera etapa consistente en determinar la norma o base de control, es identificada "una característica medible o controlable de la cual se conocen los estándares". Será precisamente este elemento o característica medible y contable la que permitirá llevar a cabo la primera etapa del control de los programas de fiscalización.

RELACION ENTRE ETAPAS Y ELEMENTOS DE CONTROL

ETAPAS DE CONTROL	ELEMENTOS DE CONTROL
DETERMINAR LA NORMA O BASE DE CONTROL	UNA CARACTERISTICA MEDIBLE Y CONTROLABLE
CONOCER LO QUE SE HACE, MEDIRLO Y REGISTRARLO	UN MEDIO DE MEDICIÓN DE LA CARACTERISTICA
COMPARAR LO HECHO CON LA NORMA Y DEFINIR LAS DIFERENCIAS	UN MEDIO DE COMPARACION DE LOS RESULTADOS REALES CON LOS ESTANDARES Y EVALUACION DE LAS DIFERENCIAS
ADOPTAR LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	UN MEDIO PARA EFECTUAR LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA, CON OBJETO DE AJUSTAR O CORREGIR LO PERTINENTE

Si bien, la identificación de las etapas de un proceso de control es de esencial relevancia, el reconocimiento e identificación a su vez de los elementos propios de la acción del control es vital para el desarrollo del proceso controlador, ya que en la ejecución del control, una vez que se identifican claramente las etapas que este tiene, será indispensable consecuentemente la identificación y creación de los elementos que permitan llevar a cabo cada etapa propia del proceso de control.



ELABORO VICTOR M GONZALEZ ROJAS

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

4.- Desarrollo del Proceso de Control Idóneo para el POA

PRIMERA ETAPA: DETERMINAR LA NORMA O BASE DE CONTROL

Por principio de cuentas, el inicio de esta etapa, toma como premisa el reconocimiento de los instrumentos de medición, sus patrones características y dimensión y en general, todos los elementos que permitan establecer y definir las reglas, de modo tal que no exista duda acerca de las normas reguladoras del quehacer que se sujetará al control, ni de la base a partir de la cual se trazará lo realizado

Esa determinación de la norma o bases del control radican desde luego en la identificación indubitable de cuales son las pretensiones del programa y sus modalidades en aspecto de cantidad, calidad, costos y tiempo. Es decir los objetivos del programa que está sujeto al control, la metodología establecida para su cumplimiento y en suma, la planeación misma constituyen los insumos de esta primera etapa de control. O bien como señala Miguel Duhalt Krauss " Si todo control supone una comparación entre lo realizado y lo que se esperaba, el primer paso es determinar con qué se van a medir los resultados, y contra que se van a comprobar los hechos " (1)

A continuación se señalaran cuatro elementos o características esenciales del control para los programas de fiscalización.

- 1.- Se deben formar con una característica medible y controlable de la cual se conozcan sus estándares, en este caso sería el alcance de sus planes, a través de implementar programas anuales, semestrales, trimestrales, y mensuales
- 2.- Un medio de medición de la característica, es decir la unidad de medida con lo que se registrara el cumplimiento de metas.
- 3.- Establecer un medio de comparación de los resultados reales obtenidos y los resultados que se habían planeado

(57) Miguel Duhalt Kraus *El Control de la Eficacia como complemento de la Reforma Administrativa* Administración Pública y Desarrollo UNAM, 1970 p 161

4.- Establecer un medio para efectuar los cambios necesarios en la organización, con objeto de ajustar o corregir las acciones emprendidas, ya que de lo contrario, cualquier proceso de control implantado sin un medio o estructura que lo respalde para lograr su objetivo, carecerá de éxito.

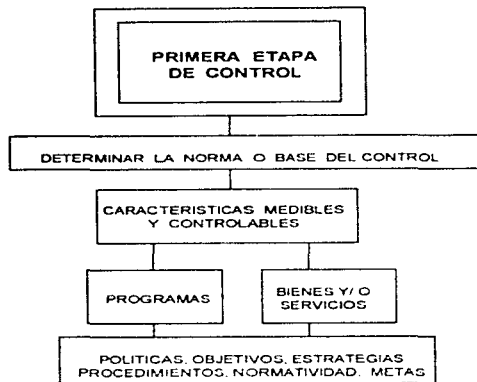
En la primera etapa de control, en la que se denomina norma o base, es necesario acudir a los elementos de control para realizar la determinación de referencia de esta manera es indispensable identificar y conocer, de manera clara, cuales son los objetivos del programa, sus pretensiones, sus modalidades en aspectos de cantidad, calidad, costo y tiempo.

Efectivamente, son los objetivos mismos del programa, sus características o elementos que lo integran, así como sus pretensiones, los que permiten obtener de ellos mismos la norma o base de control con que se iniciará dicho control. De esta manera los objetivos del programa de fiscalización deben constituir la norma que regirá al control y, obvio es, al programa mismo.

Comenzando entonces por los objetivos, propósitos, modalidades, y aspectos de calidad, cantidad, costo y tiempo, así como la planeación y metodología establecida, en el programa de fiscalización. Debemos acudir a la documentación en que se ha expresado el propio programa, para concluir con la determinación de la norma o base de control del programa, así como las características medibles y controlables que constituya su primer elemento de control. Para este caso las características medibles deben estar en función del tipo de fiscalización que se quiere lograr a nivel nacional.

Es necesario aclarar que en el presente trabajo, no se ha hecho una descripción de todos y cada uno de los objetivos del programa de Fiscalización, o de su estrategia, metodología y planeación, sino que se ha procurado tener un detalle básico de aquellos objetivos y otras características del Programa, que permita identificar, de la manera más global o general, la norma o base de control de un programa.

También es necesario aclarar, que ésta etapa podrá dejar de lado una buena parte de las características que aquí se han señalado y ocuparse de un sólo tipo de objetivos, estrategias, metodologías, planes, etc..., en aquellos casos en que, precisamente, el control administrativo sólo vaya a ocuparse de aquel tipo específico de características del Programa Operativo Anual.



Un ejemplo de las normas o bases del control y de las características medibles y controlables del Programa Operativo Anual es el siguiente

OBJETIVO DEL PROGRAMA DE FISCALIZACION 1996:

"Lograr una presencia fiscal permanente, sistemática y efectiva en los distintos sectores que conforman el entorno económico nacional, y obtener un mayor nivel de recaudación"

Aquí la norma o base de la primera etapa de control del POA debe estar en función de lo que se quiere controlar, la cual sería:

"Lograr una presencia fiscal permanente, sistemática y efectiva en los distintos sectores que conforman el entorno económico nacional, y obtener un mayor nivel de recaudación"

Por lo tanto los elementos a controlar serían: presencia fiscal por sectores a nivel nacional y la recaudación fiscal. Estos objetivos deben en todo momento presentar racionalidad en sus planteamientos y pretensiones, ya que de lo contrario, fracasarán tanto en el control, como sus alcances de efectividad fiscal y de niveles de recaudación.

Se advierte que la presencia fiscal a lograr tendrá como objetivo o como característica controlable a la efectividad, al igual que la sistematización de esa presencia fiscal por sectores económicos. Por otra parte la recaudación será otro elemento que deberá de establecer sus propios niveles de efectividad.

Como se observa, la identificación sin duda del objetivo u objetivos de un programa operativo, en cualquier organización administrativa permitirán establecer o determinar la norma o base de control. Cabe mencionar que la norma o base de control debe realizarse para los objetivos, metas, así como para la(s) estrategias, modalidades de los programas y sobre todo para los productos y/o servicios que se esperan obtener.

En este caso la normatividad o líneas de acción en la Administración Pública constituyen el elemento a destacar, ya que dicha normatividad será base de control para las actividades a desarrollar, sin embargo hay que tomar en cuenta que la realidad administrativa y laboral siempre rebasa el marco de actuación que se tienen destinados para los trabajos de planeación y control, y en este caso en específico el de fiscalización ya que su ámbito de acción es muy amplio en materia tributaria.

Es por esto que al determinar los objetivos de debe tomar en cuenta los aspectos económicos, sociales y políticos que se trastocan en los programas operativos que involucran aspectos de política económica a nivel nacional, y en especial los programas tributarios, que son los de mayor susceptibilidad en la sociedad, ya que se les ven generalmente como programas ineficaces y de alto costo social.

Concluida esta primera etapa del control y logrado establecer que su primer elemento de control radica en los objetivos, metas, estrategias, procedimientos y normatividad, para cada tipo de etapa, pasare ahora al análisis de la segunda etapa de control y su segundo elemento.

SEGUNDA ETAPA: CONOCER LO QUE SE HACE EN EL PROGRAMA DE FISCALIZACION, MEDIRLO Y REGISTRARLO.

Una vez identificadas las normas o bases de control como premisas normativas, en la segunda etapa del control se deberá tener conocimiento pleno y suficiente de lo que se hace, de manera que la acción realizada esté al alcance del controlador, en grado tal, que no escape a su conocimiento ningún elemento o característica de lo realizado, que sea determinante en aquella.

Para este fin deberán haberse previsto de manera exacta los medios, los métodos, modalidades, tiempos y periodicidad de un sistema de información acorde al POA, que garantice contar con los elementos o características fundamentales de lo realizado, de tal manera que lo que es conocido con lo realizado sea precisamente lo que permita medirle.

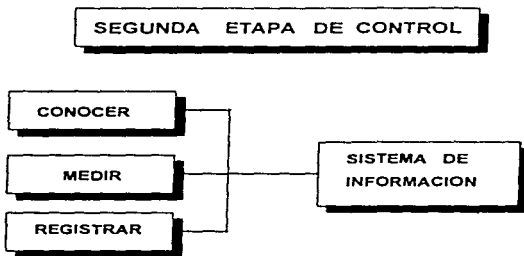
El elemento clave para tener un control eficaz sobre cualquier tipo de programa es la información. Por lo tanto, la segunda etapa se refiere básicamente a la información, que es un elemento indispensable para conocer lo que se hace en el programa, y cómo se hace. Esta dividida en tres fases:

- 1.- Conocer lo que se hace.
- 2.- Medir lo que se hace, y
- 3.- Registrar lo que se hace.

1.- CONOCER LO QUE SE HACE:

La primera de estas fases debe permitir al controlador (quien lleva a cabo el proceso de control) la posibilidad de conocer lo que se realiza en la organización, ya que de lo contrario "no podrá controlar aquello que no conoce" lo cual refleja la importancia de su realización.

La identificación y clasificación de las partes del sistema, el tipo de información a obtener, el volumen de esta, su periodicidad, oportunidad y amplitud, la conjugación de distintos elementos de información, sus fuentes, la agilidad de obtenerla, la facilidad para que le sea proporcionada, la facilidad para procesarla, su interpretación, y en general todas sus características del sistema de información requerido para cubrir esta etapa de Control Administrativo, son de sumo cuidado, ya que un diseño o definición deficiente puede, no sólo malograr el propósito del control, sino inclusive pudiera causar daños y retrasos graves al objetivo fundamental del proceso administrativo o programa.



En este caso, el Programa Operativo Anual de la Fiscalización requiere de un Sistema de Información, cuyos elementos principales se mencionaran a continuación para el avance del control en su segunda etapa.

Dicho sistema se integrara con los formatos a través de los cuales se plasmara la información relativa a la meta presupuestada, los volúmenes realizados, los logros obtenidos y sus características en cada mes, los cuales deberán diseñarse con propósitos de obtener " información objetiva y oportuna respecto de los avances y cumplimiento de los programas operativos, logrados por las Administraciones Locales, contando de esta manera con una útil herramienta para la oportuna toma de decisiones " .

La información que se quiera incorporar a los formatos del sistema de información debe representar aquello que permita conocer los aspectos o características principales de lo que, en un periodo determinado se quiera conocer y que mediante ese sistema de información se desee medir. Es decir, que los formatos para informes se integren con un diseño que muestre las partes o los aspectos del programa y sus productos que van a ser objeto de medición.

La identificación de los indicadores es desde luego fundamental para el éxito en el logro de información que muestre lo que se ha hecho, porque, quién, con qué medios, dónde, cuándo, cómo y en general las características que permitan luego asociar lo realizado con los programas y productos; particularmente que permitan asociar las características de lo realizado, con las características de lo programado.

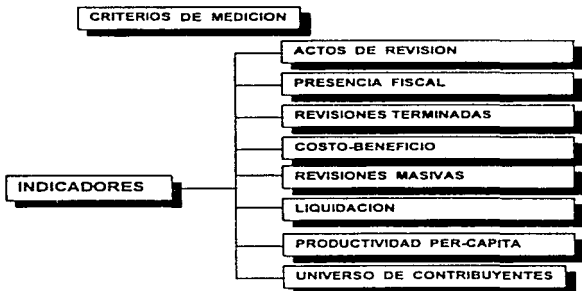
2.- MEDIR LO QUE SE HACE:

En esta segunda etapa se debe analizar como debe llevarse a cabo la medición de lo que se hace, pero al mismo tiempo se debe tomar en cuenta el análisis de la medición de los que se conoce, e ir construyendo un dispositivo censor necesano para dicha medición.

La medición de lo realizado le dará una dimensión a la cantidad alcanzada, a la calidad lograda, al costo generado en la realización, así como al tiempo que se invierta en ellos. Cabe decir que las modalidades que se hubieran fijado al sistema de información para conocer lo realizado, determinarán la posibilidad de que su medición sea mayor o menor, en sus partes específicas o en su todo, por periodos largos o cortos; dotando así al control de elementos que permitan saber el grado de avance de los programas, así como su éxito o fracaso del mismo.

Por lo tanto, la medición ha de consistir en la asignación de un valor a aquello que se mide, aunque también es cierto que lo que ha de medirse tendrá que ser comparado con un patrón, medida, o dispositivo censor. Por consecuencia, nuestra conclusión aquí, es que para avanzar en la medición de lo que se conoce, habremos entonces de retomar cuales son los patrones que se utilizará en la medición.

Para esto, hay que tomar en cuenta algunas consideraciones iniciales que se hicieron en el trabajo a cerca de que " sólo se podrá y beberá medir lo que se conoce, y que esto será precisamente en sus características conocidas: que la medición de lo que se conoce permitirá darle una dimensión a lo realizado, a su calidad, al costo, al tiempo de realización, etc... y, finalmente, que las modalidades que se hayan fijado al sistema de información para conocer lo realizado, determinarán la posibilidad de que su medición sea mayor o menor, que sea sólo en sus partes o en su todo, y que se realice respecto de periodos largos o cortos del programa .



De esta manera el Programa de Fiscalización debe fijar parámetros para llevar a cabo la medición de los resultados. Estas unidades de medida ser idóneas para poder medir eficazmente los avances que se reflejen en el programa, o en su defecto, las fallas o incumplimientos que se den. Por lo tanto es indispensable que el POA en su planeación, formulación, elaboración y dirección, tenga claro cuales son aquellos elementos que se requieren de control específico y cuales se controlan dentro del esquema del proceso administrativo.

Por ejemplo, si tomamos como referencia ocho indicadores que reflejen la situación fiscal del país, podríamos establecer que es sobre estos, donde podemos conocer la situación fiscal a nivel nacional, y que de estos mismos se desprenden elementos y etapas de control, que nos orientan a través de sus sistemas de información a una realidad objetiva, ya que son la base para poder determinar nuestras metas y alcances, y que por lo tanto es indispensable contar con estos.

Cabe señalar que los indicadores para medir la fiscalización registrados en el Programa Operativo Anual deberán estar acordes con la realidad económica, política y social de la actividad que se desprenden de los planes de trabajo en materia tributaria en México.

Cabe aclarar que la medición sólo ha de consistir en la asignación de un valor a aquello que se mide, aunque también es cierto que lo que ha de medirse tendrá que ser comparado con el patrón, medida, o dispositivo censor. Por consecuencia, nuestra conclusión aquí es que para avanzar en la medición de lo se conoce, habremos entonces de retomar cuales son los patrones que utilizaremos en la medición.

Hasta aquí, se concluyen los criterios de medición más destacados en el Control Administrativo del Programa Operativo Anual, reiterando que aunque se utilizan otros criterios aunados a los anteriores, solo nos ocuparemos de éstos para ilustrar este modelo.

3.- REGISTRAR LO QUE SE HACE:

Una vez conocido lo realizado y determinada su dimensión al medirle, se redondea esta etapa registrando lo conocido y los resultados de su medición. Tales registros requerirán de un diseño que asegure tener en ellos con generosa descripción esta etapa, de cuyos asientos dependerá la certera continuación de las etapas siguientes.

En primer término, se tendrá identificación plena de lo registrable; por una parte tendremos información que generaron los procesos de trabajo de los actos de fiscalización a nivel nacional de las áreas operativas.

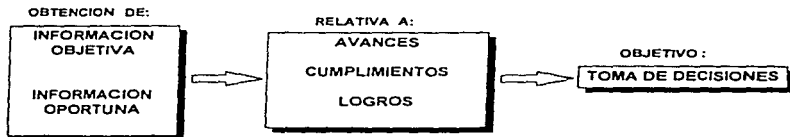
En el caso del Registro de la información que se lleva a cabo en el POA de fiscalización, es a partir de informes de avance o de resultados en forma mensual, trimestral y anual que generan las áreas operativas y sustantivas a nivel nacional. El registro de estos datos tendrá que presentarse en forma gráfica y estadística. Por lo tanto es indispensable contar con estadísticas y gráficos del comportamiento que guardan los indicadores ya señalados.

Aquí la propuesta sería diseñar cuadros estadísticos de control para indicadores que se quieran incorporar al Programa Operativo Anual que permita actuar como censor de calidad en cada uno de las funciones específicas de cada área de trabajo, y que muestren realmente la situación que guarda la fiscalización en cualquier momento que se quiera conocer esta información.

El POA de Fiscalización, contará entonces con datos estadísticos para su realización y poder ser presentado de manera ágil, oportuna y confiable a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, y esta a su vez presentárselo a Oficialía Mayor de Hacienda, que evaluará los logros y alcances de los trabajos realizados en esta Administración General.

El registro de información servirá como fuente de información objetiva y oportuna respecto de los avances y cumplimientos del programa operativo anual, siendo de esta forma una herramienta útil para la oportuna toma de decisiones.

Como se observa en la segunda etapa de control se transita conociendo lo que se hace, midiendo lo que se hace, y registrando lo que se hace, agregando a este registro el propio resultado de la medición de lo que se hace.



Para cubrir esta etapa es necesario contar con un segundo elemento de control, mismo que constituye por la medición de las características de lo que se hace, es decir, por medio de un indicador o dispositivo censor que es el que señala la factibilidad de control del elemento a conocer.

Para que el control del POA sea efectivo en cuanto al logro de sus metas, es indispensable tener elementos suficientes que muestren contundentemente la efectividad de los trabajos realizados en cada una de las áreas a registrar sus avances y cumplimientos de objetivos y metas.

Es necesario que el área encargada llevar a cabo el control de información, conceptualice e identifique los elementos de un sistema de información, y los elementos y etapas que conforman el proceso de control, ya que es en esta etapa donde se elaborara la información necesaria y suficiente para que el Administrador de la AGAFF o el responsable de un programas en específico tome las decisiones correctas basandose en el trabajo realizado durante las dos etapas anteriores.

Por lo tanto la versatilidad de esta etapa en que la información es esencial, permitirá también su utilización, tanto antes de la ejecución del programa que se ha de controlar, durante ella y después de ejecutada. De esta manera la aplicación sistemática de esta etapa del proceso controlador constituirá insumos valiosos, que en cualquier circunstancia produce la información suficiente y oportuna.

EJEMPLO APLICADO A LA FISCALIZACIÓN:

Se daran a conoce 3 de los 8 indicadores con los que actualmente se trabaja en los actos de fiscalización de la Federación.

MEDIR LO QUE SE HACE:

La realización de los distintos actos de revisión será medir atendiendo al aspecto " **CONTRIBUYENTE** ". Es decir, que lo que habrá de definir cuantos actos de revisión se han llevado a cabo a nivel nacional por contribuyente. El indicador o parámetro del número de actos de fiscalización será el número de contribuyentes auditados o revisados, con independencia del número de revisiones que se hayan practicado en cada contribuyente, o el número y clase de los ejercicios revisados.

Pero para fines de este análisis, trabajaremos con los parámetros que aplica la AGAFF en su control y evaluación de la fiscalización:

Medición de la Presencia Fiscal:

Esta consiste en el ejercicio del acto fiscalizador frente al Universo de Contribuyentes al que se le efectúan una serie de revisiones, con base en una aportación de datos e informes, que se traduce en un resultado fiscal a nivel nacional.

El acto fiscalizador deberá realizarse a través de los distintos métodos de revisión implantados por la AGAFF. Cabe hacer notar que la presencia fiscal será considerada dependiendo del tipo de acto de comprobación aplicado, de manera que se atribuirá un paso específico para cada tipo de revisión. Las variantes y patrones que deben tenerse en cuenta son de relevancia, siendo las de mayor repercusión las siguientes:

- a) Auditoría Integral.- Contará de 4 a 1, es decir, que por cada acto de auditoría integral que se realice se entenderán realizados cuatro actos fiscalizadores
- b) Auditoría a Renglones Específicos.- contará de 2 a 1, es decir que por cada auditoría que se haya practicado, se entenderán realizados dos actos de fiscalización
- c) Revisiones de Dictámenes de Contador Público Registrado - Contara de 1 a 1.

Las revisiones se considerarán terminadas cuando habiéndose practicado una auditoría por cualquier método de fiscalización, esta se termine totalmente mediante:

- a) La emisión de su liquidación correspondiente o resolución determinatoria de los créditos fiscales.
- b) Mediante la autocorrección total que de su situación fiscal haga el contribuyente auditado;
- c) por haberse enviado el expediente al archivo sin observaciones y cuya revisión no implique ningún otro trámite

Medición de Costo Beneficio:

En la obtención del costo-beneficio se tomarán en consideración, por una parte, las cifras cobradas por los conceptos de:

- Autocorrección Total
- Autocorrección Parcial
- Cobro de créditos fiscales (emisión de liquidaciones)
- Pago en parcialidades
- Casos Penales.

Por otra parte, se tomará en consideración otro elemento en la obtención del costo-beneficio, que es el presupuesto ejercido por el área administrativa que realiza la función fiscalizadora.

En dicho ejercicio de presupuesto se tomará en cuenta, tanto el personal activo como vacante, que conforma la plantilla vigente a la fecha del período de que se trate en cada una de las áreas, y con base en el tabulador de sueldos igualmente vigente en el mismo período.

$$\text{COSTO-BENEFICIO} = \frac{\text{Costo-beneficio}}{\text{Cifras cobradas}}$$

Productividad Per-Capita:

Productividad que tiene el personal operativo y su impacto en las tareas de fiscalización, en los distintos métodos de revisión. Los elementos a conjugar son el personal operativo a nivel local, regional y central; y el tipo de auditorías que llevan a cabo a los contribuyentes (integrales, rengiones específicos, a dictámenes y de gabinete).

REGISTRAR LO QUE HACE.

Cómo se viene señalando, esta segunda etapa de control, se requiere que exista una identificación plena de lo registrable por una parte tendremos la información que genero el Sistema de Información, esto es, aquélla que se obtuvo de las áreas operativas alimentadoras del sistema.

En el caso del registro de información que se llevará a cabo en el Programa de Fiscalización éste deberá contar con un valor o dimensión que tienen los avances del programa, al igual que el valor o dimensión que tendrán que tener los bienes y/o servicios plasmados como metas en los POA's.

La estadística que produzca el Sistema de Información al registrar, tanto los informes de avances y resultados del Programa como los efectos de su medición, se convertirán en el principal insumo o elemento de control administrativo para la realización de las segunda, tercer y cuarta etapa del Proceso de control propuesto.

La información registrada deberá reflejar objetivamente lo que ocurre en las áreas fiscalizadoras y con sus funciones específicas, por lo que será necesario contar con capacitación en el manejo de técnicas estadísticas y de informática ya que son las herramientas indispensables para el procesamiento de información.

Hay que insistir que los criterios de medición constituidos como un dispositivo censor en el Programa operativo Anual, deberán contener sólo elementos objetivos e inherentes, a los actos del servicio fiscal nacional, y que otros de carácter político y social, deberán resolverse en ámbitos completamente distintos e idóneos a la naturaleza de los mismos, de tal suerte que no afecten a lo que es la estructura operativa de la fiscalización nacional.

A nivel nacional y en la AGAFF dicha información se registra 6 formatos denominados SUI's (Sistema Unico de Información) los cuales año con año registran cambios obedeciendo a una mayor necesidad de control, y a la óptica del controlador.

TERCER ETAPA: COMPARAR LO HECHO CON LA NORMA DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y DEFINIR LAS DIFERENCIAS SI LAS HAY.

Hasta antes de esta etapa contamos ya con información que nos permite conocer específicamente que es lo que se ha realizado, y además se cuenta con una dimensión o volumen atribuido a lo realizado. Sin embargo, estos elementos por sí mismos no reflejan el acierto o desacuerdo en lo realizado; o por otro lado, esta información no nos permite llegar a conclusiones acerca de si las características y volúmenes de lo realizado es precisamente lo esperado, o si por el contrario esto es distante y distinto de los que se esperaba obtener.

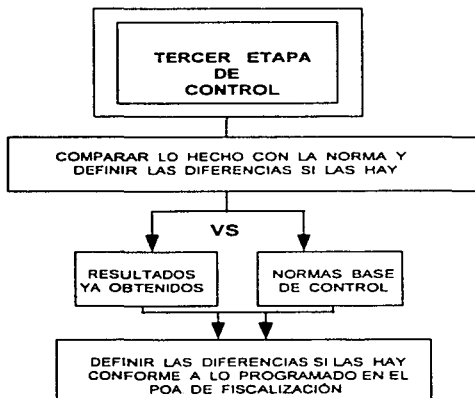
En esa virtud, es necesario llevar a cabo la confrontación de información. En este procedimiento comparativo, se contará con un elemento o un medio de comparación de los resultados reales, con los estándares y evaluación de las diferencias. Esta etapa por lo tanto estará dirigida a la evaluación y validación de los resultados e información obtenida por las dos anteriores etapas de control.

Al momento de planear el POA, y atribuirle estándares y características a los productos que deben realizarse, se formularan al mismo tiempo las expectativas que en este programa se desean obtener. Tales expectativas se plasman a través de políticas, objetivos y metas, y su consumación se requiere llevar a cabo mediante estrategias, metodologías, procedimientos y acciones concretas que se convierten en una norma o base de control.

Cualquier resultado en la gestión administrativa de la fiscalización no nos dice nada acerca del logro o fracaso de los propósitos que se buscaron, si antes no se le mide, dimensional, interpreta o contrasta precisamente con los objetivos del Programa Operativo Anual contra las características del programa y sus productos, así como contra los estándares fijados o determinados en la primera etapa de control.

Es a través de esta tercer etapa de control, donde tendremos el resultado de las acciones de fiscalización realizadas, las cuales se evaluarán para saber la situación que guardan con respecto a los objetivos del POA., y de la fiscalización a nivel nacional, regional o local.

En esta etapa de control, es necesario contar con un instrumento o medio, a través del cual se lleve a cabo la evaluación de los resultados reales ya medidos, con los estándares o características fijadas para el control, a la vez que el mismo medio sirva para la evaluación de las diferencias si es que existen.



Por lo tanto este medio puede configurarse en un sistema de evaluación cuyas estructuras tengan instrumentos de confronta, estos por su naturaleza pueden ser: manuales operativos y normativos, formularios, o herramientas basadas en los propios instrumentos del sistema de información.

También puede integrar dicho sistema de confronta con reuniones de evaluación que se pueden llevar a cabo cada mes, o puede ser bimestral, trimestral y por regiones o zonas, esto dependiendo de la situación que impera en la actual Administración, refiriendome prácticamente a la capacidad de recursos a implementar en esta tercer etapa.

En términos generales, los procedimientos que se diseñen para llevar a cabo la confronta de lo realizado con los estándares establecidos en la planeación administrativa, habrán de caracterizarse por propiciarla en forma ágil, pero sólida y segura.

Por lo tanto la evaluación no deberá dejar lugar a dudas acerca de que se realiza precisamente entre los avances obtenidos y los que se debería obtener, y esta deberá ser ágil para la oportuna toma de decisiones, para sus rectificación, para la modificación de estándares y en general para aplicar las correcciones pertinentes en los procesos de trabajo por parte de las áreas operativas.

Desde luego esta tercer etapa, consistente en la comparación o confronta y evaluación que se ha venido señalando, no se agota, con el programa Operativo Anual de fiscalización, únicamente, con las actividades descritas en dicho programa de trabajo.

Es obvio también que dichos instrumentos utilizados para el proceso de control de este programa, sean los únicos, por lo que se tendrán que buscar siempre los indicadores más idóneos y adecuarlos a este proceso y a esta organización.

De esta manera, resulta necesario adecuar instrumentos de evaluación y confronta que permitan lograr el propósito fundamental que es el de comparar los resultados obtenidos reales ya medidos con los estándares, además de llevar a cabo la evaluación de sus diferencias, dentro de la estructura organizacional y funcional, de esta Administración General y de las Administraciones Regionales y locales, ya que de otra manera se corre el riesgo aplicar mecanismos y procesos de control no acordes con la idoneidad requerida por dicha unidad administrativa.

Es necesario reiterar que la comparación de lo hecho con la norma de control establecida, así como con la definición de las diferencias, si es que las hay, requirieron de un tercer elemento de control: un medio de comparación de los resultados reales obtenidos, con los estándares y evaluación de las probables diferencias.

Por lo tanto, la comparación de los resultados obtenidos (informes de avance del Programa Operativo Anual) deberá llevarse con los elementos más indispensables e idóneos como lo son :

- Cuadros estadísticos de cumplimiento de objetivos y metas del programa, en forma mensual, trimestral y anual.
- Informes de cumplimiento del programa, en forma mensual, trimestral y anual
- Informes de incumplimiento del programa, en forma mensual, trimestral y anual
- Documentación que valide el cumplimiento de los programas
- Contar con sistemas de información y comunicación actualizados a nivel nacional por parte de las administraciones que integran la AGAFF
- Actualizar formatos donde se presente el avance de los programas, para hacer más ágil la entrega-recepción y análisis de la información
- Documentos de propuestas para la constante actualización de indicadores fiscales, o de unidades de medida de los actos de fiscalización
- Documentos de propuesta para la constante actualización del proceso de evaluación y control del POA de fiscalización.

Esta conclusión de confrontar lo realizado (ya medido) con lo planeado, situará al Administrador en la posibilidad de tomar las decisiones adecuadas, ya que al establecer un medio de referencia para comparar lo realizado a través de la supervisión, inspección y evaluación estará dando congruencia a lo establecido en su programa ya que de los resultados que se desprendan de esta etapa de control, será la base para conocer el grado de eficacia con que se trabaja en la AGAFF. y sobre todo si hay eficiencia y calidad en el proceso de control del POA.

CUARTA ETAPA: ADOPTAR LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

En esta cuarta etapa se llevarán a cabo las modificaciones pertinentes a las actividades administrativas que no permitieron el logro de las metas y objetivos pretendidos en el programa Operativo de Fiscalización. Esta es una de las etapas más importantes ya que de aquí se desprenderá la toma de decisiones para solucionar los problemas que se susciten al interior de la Administración y poder lograr así el cumplimiento de los programa de fiscalización.

Estas modificaciones se dirijan a conductas, procedimientos, estrategias e incluso a objetivos del programa, cuando no estén claramente definidos, esto como consecuencia de los resultados reales y su discrepancia con los estándares, o en virtud de la evaluación de tales discrepancias. Siendo de esta manera el control un proceso que integra cambios al sistema de control vigente con objeto de ajustar la actividad, función, tarea y organización pertinente.

Es aquí donde se requiere que las etapas anteriores del control se hayan realizado eficazmente, para poder así, identificar la falla, o fallas, y para poder definir que medidas se tomarán y poder aplicar de esta manera las medidas correctivas suficientes, y corregir los errores con contundencia.

En la identificación de medidas correctivas, se deberá estar seguro de que lo que se está corrigiendo, es aquello que ocasiona la desviación y los efectos de esta; es decir, al tomar las medidas de ajuste o direccionamiento, no será difícil que se incurra en una elección de medidas tendientes a corregir, y no así a la causa de ese resultado.

En consecuencia, una vez localizadas y precisadas las causas que originaron las desviaciones, las medidas deben adoptarse en relación y proporción a aquellas que las originaron. Tales causas pueden localizarse en cualquier espacio del Programa, por lo tanto la acción correctiva la asumirá el personal con capacidad de efectuar cambios, es decir con capacidad en sus determinaciones, y con capacidad directiva suficiente en el nivel en que gravitará la medida o medidas adoptadas para la solución del problema.

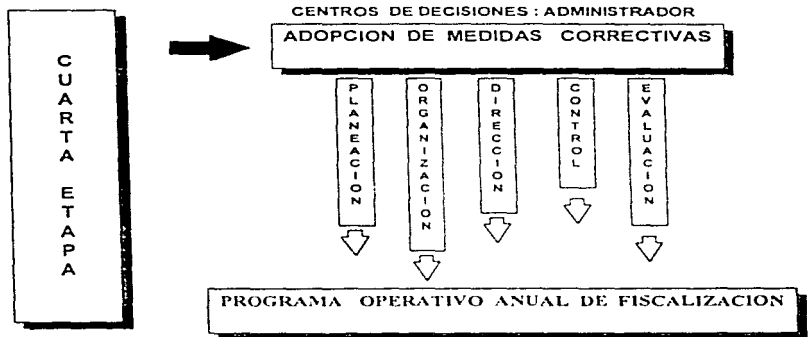
En el caso del Programa de Fiscalización, el titular de la Administración General de Auditoría es el responsable de la toma de decisiones a nivel nacional, por lo que la aplicación y direccionamiento de las medidas correctivas dependerán de su aprobación.



Existen en todas las organizaciones decisiones programadas y decisiones no programadas. Las primeras se encuentran en todas las organizaciones donde las decisiones son repetidas y de rutina y están dadas por regla general, o por procedimientos, y se experimentan en forma automatizada. Mientras que las decisiones no programadas se realizan con frecuencia en compromisos importantes a largo plazo por parte de la organización, y son básicas para el éxito futuro de la empresa en transición.

En la AGAFF, se cuenta con los dos tipos de decisiones, ya que constantemente existen transiciones en la organización, debido precisamente a que la toma de decisiones no programadas impera sobre lo establecido y programado en lapsos de tiempo que van desde y que señalar que los procesos de control deben ser comprensibles y económicos, y que están relacionados directamente con los centros de decisión, los cuales deben conducir a la administración

Las medidas correctivas con rapidez. Estos centros de decisión son los que se encuentran dentro de la Administración y generalmente están conformados por asesores o grupos técnico de evaluación, los cuales darán su resolución al directivo para que este gire instrucciones y se aplique de esta manera las medidas necesarias y suficientes para corregir las desviaciones existentes.



Por lo tanto la cuarta etapa de evaluación de los resultados obtenidos y de la situación que guarda la fiscalización a nivel nacional, no debe considerarse una función aislada, sino como parte de un proceso más amplio en el que interactúan diversas funciones a las que, en su conjunto se les denomina proceso administrativo.

Cabe agregar que la adopción de medidas no tiene una fórmula o una mecánica que no la defina la propia característica del problema a corregir; por ello será difícil o inapropiado plantear fórmulas de solución o de adopción de estos ajustes. En todo caso, será la circunstancia específica que rodea a las causas del efecto, las que aunadas a las técnicas administrativas, decidan al final las propias características de las medidas adoptadas.

Por lo que se refiere al cuarto elemento de Control, éste lo constituyen los medios utilizados para efectuar los cambios. Un ejemplo de ello sería la creación de áreas de evaluación, mismas que entre sus funciones se encargara de corregir las desviaciones de los Programas Operativos Anuales, de manera objetiva, y desde un punto de vista del proceso administrativo.

CAPITULO IV

IV.- CONSIDERACIONES SOBRE LA APLICACION DEL NUEVO PROCESO DE CONTROL PROPUESTO

1.- Beneficios que se Obtendrán con la Aplicación del Proceso de control del POA propuesto.

De aplicarse este modelo en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, se desarrollaría un equilibrio organizacional y funcional. Dentro de las tareas sustantivas de esta Administración esta la de normar y regular las actividades fiscales de otras unidades administrativas a nivel nacional, por lo que la modernización en el proceso de control del Programa Operativo Anual, reviste vital importancia para el funcionamiento a nivel nacional de la función fiscalizadora, así como de su análisis e interpretación

Este modelo pretende eliminar al máximo errores en la presentación de resultados a nivel nacional de la situación fiscal que guarda cada una de las administraciones locales que integran la estructura fiscalizadora del país

Coordinara de manera eficaz la información derivada de actividades planeadas y programadas en los POA's para la toma de decisiones a nivel nacional y para el desarrollo de técnicas de evaluación y control.

Se alcanzaran las metas establecidas para lograr la presencia fiscal en sectores económicos preponderantes y en regiones económicas, donde se carece de actos de carácter fiscal. Así los programas anuales año tras año presentaran como propósito la sistematización, en sus metas, para llevar a cabo la discriminación de contribuyentes o clasificación de estos y la presentación de la estrategia a través de los Programas Operativos Anuales. Sin embargo se ha fallado en los mecanismo de control para desarrollar alternativas viables y congruentes para lograr los objetivos, debido a que no cuentan con una modelo administrativo de control, es por eso que es indispensable que exista y se aplique un modelo de control idóneo las características de esta Administración fiscal

La AGAFF, se ha propuesto desde sus inicios la eliminación campos donde se da la evasión y elusión fiscal, por lo que se desarrollaron programas sectoriales que buscaban trabajar sobre este aspecto, a fin de eliminar áreas y sectores económicos que incurrieran en la evasión y elusión fiscal.

Por lo que los programas sectoriales en la selección de contribuyentes a auditar constituyen una estrategia de este objetivo general. Es oportuno insistir en que la descripción de todos estos objetivos, metas y metodologías no constituyen de manera general un procedimiento que integra un proceso administrativo para desarrollar un control operativo, sino por el contrario, es un mecanismo aislado de procesos y técnicas que prevalecen al interior de las Administraciones de Auditoría Fiscal, tanto a nivel regional, como a nivel local, y sobre todo a nivel central que es el área donde se emite la normatividad y se lleva a cabo la planeación de los objetivos y metas a desarrollar a lo largo de períodos establecidos (mes, trimestre, semestre, anual)

Por lo tanto es importante mencionar que se contara con un sistema de información idóneo que manejará los indicadores básicos de la fiscalización, y que a través de formatos controlara la información relativa a la carga o meta presupuestada, los volúmenes realizados, los logros obtenidos y sus características en cada mes. Así mismo debe conformarse de otra fuente de información que se genere en la propia AGAFF, a través de reuniones bimestrales zonales, y con la que se genere en los Comités de Programación y Autocorrección existentes.

Los formatos que llevan a cabo el sistema de control deben estar diseñados con propósitos de obtener información objetiva y oportuna respecto a los avances y cumplimiento de programas operativos, logrados por las Administraciones fiscales de Auditoría. Para lo cual se anexan 6 formatos para control del POA los cuales que deberán integrar un Sistema Único de Información (SUI) y 3 que informaran a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de los avances del Programa Operativo Anual a nivel nacional. Dichos formatos controlaran la siguiente información:

1.- SUI-1, es el formato que controlara el inventario mensual de revisiones practicadas por tipo de auditoría en el avance del Programa Operativo Anual a nivel nacional de las 65 Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, y de la propia AGAFF.

2.- SUI-2, es el formato de informe mensual que reportará y controlará el total de las cifras cobradas y liquidadas a nivel nacional de las 65 Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, y de la propia AGAFF.

3.- SUI-3, es el formato de informe mensual que reportará el movimiento de personal a nivel local y central de las unidades administrativas que conforman al cuerpo fiscalizador.

4.- SUI-4, es el formato de informe mensual que se encargará de llevar el control de los programas masivos que se aplican a nivel nacional, como son los programas sectoriales y programas específicos dirigidos a cierto tipo de contribuyentes en particular.

5.- SUI-5, es el formato de informe mensual donde se mostrarán los comportamientos de los indicadores más importantes como son el costo-beneficio, la presencia fiscal y presupuesto ejercido de las 65 Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y de la propia AGAFF.

6.- SUI-6, es el formato que controla a nivel nacional los casos penales que ejercen contra contribuyentes a nivel nacional.

7.- Informe Mensual del Avance Operativo, se elaborara para reflejar los resultados mensuales de las tareas fiscalizadoras que contienen los SUI's anteriormente citados.

8.- Informe de Avance Trimestral, se elaborará para reportar a la DGPOP, del avance del POA que se tiene trimestralmente.

9.- Informe Anual de la Cuenta Pública, se elaborará para reportar la información contable, financiera, presupuestal y económica relativa a la gestión pública de un ejercicio determinado.

El modelo propuesto pretende manejar este tipo de formatos para el control de la información fiscal, no obstante debo señalar que estos formatos pueden ser modificados o adecuados según las exigencias requeridas por el proceso de control y evaluación implantado (a continuación se anexan formatos SUF's para la elaboración de informes mensuales).

El proceso de control propuesto, enriquecerá las actividades de diversas áreas de la AGAFF hacia actos de fiscalización inconsistentes, y se lograra superar metas globales no alcanzadas en años anteriores por falta de un sistema de información idóneo y de un proceso de control alternativo al diseño existente en Auditoría Fiscal, además de generar un proceso efectivo de planeación en la programación de actividades.

Con un control eficaz se lograra incrementar la calidad técnica de las acciones fiscalizadoras en el proceso de planeación, programación y evaluación de los programas, actividades, metas y mecanismos a controlar y evaluar. Se tendrá además un control estricto sobre el universo de contribuyentes existentes, incluyendo los sujetos al régimen simplificado (4' 730,696) que integran parte del campo de trabajo de las acciones fiscalizadoras.

Se desarrollara un mejor control sobre los ingresos que llegan por concepto de recaudación de actos de fiscalización practicados a nivel nacional (cifras cobradas y liquidadas que entran a la Secretaría de Hacienda por concepto obligaciones fiscales, o por incumplimiento de las mismas). El propósito de saber cuanto ingresa por concepto de la actuación de estructura fiscalizadora nacional y de su presencia fiscal a nivel nacional que se logra mes con mes, estaría encaminado a determinar el costo-beneficio que se tiene por concepto de horas laborables asignadas a las tareas de fiscalización y a compararlo con el presupuesto asignado y ejercido por esta Administración General para el desarrollo de su funciones.

Se tendrá conocimiento real del avance que guardan las 65 administraciones locales de fiscalización; de las 8 administraciones regionales a nivel nacional, del avance que se tenga en la AGAFF, y de las propias unidades administrativas que la integran, esto mediante la aplicación de las 4 etapas de control que integran el modelo planteado. Dicho control tendrá que actuar sobre los cinco tipo de acciones básicas de fiscalización que se aplican para desarrollar las tareas propias de la Auditoría Fiscal a nivel nacional, y que a continuación se mencionan:

ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL
 ADMINISTRACION CENTRAL DE PLANEACION Y PROGRAMACION NACIONAL DE FISCALIZACION
 ADMINISTRACION DE COORDINACION Y SEGUIMIENTO DE FISCALIZACION NACIONAL
 S U I I R INFORME MENSUAL DE INDICADORES

CLAVE
 FRENTO NÚM. P.
 (15)

TIPOS DE REVISION (7)	BENEFICIO-COSTO (8)				PRODUCTIVO PER CAPITA (9)			EFECTIVIDAD EN REVISIONES (10)	
	*C I F R A S (8.1)		INSTRUMENTO (8.2)	BENEFICIO-COSTO CON CIFRAS COMPARAS (8.3)	REV TRABAJADAS (9.1)	NO DE PERSONAL OPERATIVO (9.2)	PRODUC PER CAPITA (9.3)	REVISIONES TERMINADAS CON OBSERVACIONES (10.1)	REVISIONES TERMINADAS SIN OBSERVACIONES (10.2)
	COMPARAS (8.1.1)	LIQUIDACIONES (8.1.2)	EMISORES (8.2)		(9.1)	(9.2)	(9.3)	(10.1)	(10.2)
AUD. INTERNA									
AUD. A NING. ESPEC.									
IMPUESTOS INTERNOS									
AUD. A NING. ESPEC.									
COMERCIO EXTERNO									
AUDIT. A. DICT.									
AUD. DICT. REV. CIVILES (M)									
AUD. DICT. REV. PAPELES IVA **									
REV. ISCRIT. IMP. INTERNOS									
REV. ISCRIT. IMP. COM. EXT.									
COMERCIO EXT. I									
MASIVOS									
MIC. DE CONTROL									
PROGRAMACION									
ADMINISTRATIVAS									
ADMINISTRADOR ES:									
LOCAL AUD. FISC.									
TOTAL									

IMPRESO DE CONTRIBUYENTES (12)	PRESENCIA FISCAL % (13)		
	VISITAS DOM. (13.1)	AGILES Y MASIVOS (13.2)	GLOBAL (13.3)

(14.1)

(PUESTO, NOMBRE Y F.P.M.A.)

* CIFRAS EN MILES DE PESOS.

INCLUYE VERIFICACIONES, P.A.M.S. Y FIANZAS

ADMINISTRACION CENTRAL DE PLANEACION Y PROGRAMACION NACIONAL DE FISCALIZACION
 ADMINISTRACION DE COORDINACION Y SEGUIMIENTO DE FISCALIZACION NACIONAL
 SUBADMINISTRACION DE SEGUIMIENTO
 INFORME DE CASOS DE MAYOR RELEVANCIA EN PROCESO DE
 LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE AUDITORIA FISCAL
 ADMINISTRACION LOCAL (1): _____ PERIODO (2): _____

NOMBRE DEL CONTRIBUYENTE (3)	FECHA DE INICIO (4)	GRADO DE AVANCE (5)	PRINCIPAL IRREGULARIDAD (6)	F.P.T. * (7)	DIFERENCIAS ESTIMADAS (8)	OBSERVACIONES (9)

* F.P.T. = FECHA PROBABLE DE TERMINACION

ELABORO
NOMBRE, FIRMA Y PUESTO

AUTORIZO
NOMBRE Y FIRMA DEL ADMINISTRADOR LOCAL

Estructura Programática Básica de Actos de Fiscalización:

- 1.- **Visitas Domiciliarias**
 - Por Impuestos Internos
 - Por Comercio Exterior

- 2.- **Revisiones en Gabinete**
 - Revisión Automática
 - Declaraciones
 - Revisión de papeles de trabajo
 - Por Impuestos Internos
 - De Excedentes
 - Por Comercio Exterior

- 3.- **De Comercio Exterior**
 - Verificación de Marcas en Tránsito
 - Verificación de vehículos de procedencia extranjera
 - FIANZAS
 - PAMA
 - Instalación de máquinas registradas

- 4.- **Mecanismos de Control de Ingresos**
 - Visita de verificación de uso de máquinas registradas
 - Visita de verificación de expedición de comprobantes fiscales

Por lo tanto, se tendrá que llevar a cabo la construcción de un sistema de información correspondiente a la fiscalización que forme parte de él, ó en su caso modernice el Sistema Único de Información de la Subsecretaría de Ingresos, a fin de constituirse en el canal único de manejo de flujos, estándares, indicadores de calidad, eficiencia y eficacia, tanto del proceso de control para los POA's de fiscalización a nivel nacional.

Otro de las ventajas que tiene este modelo de control, es que tendría elementos de juicio objetivos para valorar situaciones fiscales específicas que requieran de un trato especial, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ocasiones demanda de manera emergente, por tratarse de casos sumamente delicados.

Servirá también como área de apoyo sobre información fiscal a nivel nacional, para consultas sobre la situación fiscal que guardan cada una de las Administraciones locales y regionales, tanto al interior de la estructura organizacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito, como al exterior con otras instituciones, (Cámaras de comercio, Bancos, Embajadas, Entidades Federativas, etc...)

Para contar con políticas y lineamientos de control que logren una presencia en cada uno de los aspectos laborales de esta organización, y de un costo-beneficio superior a lo planeado, es necesario conocer la importancia de estos dos indicadores y de evaluar su impacto en la función pública de la fiscalización, ya que el indicador costo-beneficio sólo opera con sueldos de personal operativo a nivel nacional, es decir que sólo el 70% de los costos de producción vía sueldos y salarios son aplicados a este indicador, mientras que el otro 30% no está siendo evaluado en sus funciones específicas desde 1989

De esta manera se pretende asegurar que los recursos que se gastan en la AGAFF, sean de forma racional y que en cada erogación que se haga, presente resultados favorables en tres aspectos básicos

1.- Incrementar la presencia fiscal sobre el universo de contribuyentes detectados a nivel nacional, es decir trabajar en más de un 5% sobre el universo de contribuyentes detectado de (4' 730,696) que integrarán parte del campo de trabajo de las acciones fiscalizadoras

2.- Obtener un costo-beneficio real que incluya al total de personal que labora en el plantilla de fiscalización a nivel nacional. Analizar como disminuir los costos de actuación mediante una efectiva planeación y programación de actos de fiscalización; y como aumentar el margen del indicador costo-beneficio con por actos de fiscalización aplicados y concluidos a nivel nacional, evitando vicios en los inicios de auditoría (visitas domiciliarias) y al concluir estas (elaboración del dictámen de conclusión de auditoría) con respecto al año de 1994 que tuvieron un costo-beneficio de 9.34 pesos, y que en 1995 fue de 11.26 pesos obtenidos por cada peso invertido en el personal operativo

3.- Lograr la calidad y oportunidad en la prestación de servicios a los contribuyentes, (revisión de dictámenes, revisión de declaraciones, atención directa al contribuyente, etc..)

Es necesario aclarar que sólo se podrá tener un control adecuado sobre la realidad fiscal del país, si la planeación, organización, dirección, y coordinación de la política fiscal que se quiera aplicar a nivel nacional, es congruente con la estructura funcional y organizacional que se este generando al interior de las Unidades Administrativas que integran a la Subsecretaría de Ingresos, y si es congruente con la capacidad económica, política y social, que debe tener el contribuyente a fin de cumplir con las obligaciones fiscales que por derecho le corresponden. A demás de racionalizar la aplicación de nuevos procedimientos para el desarrollo de las funciones administrativas y operativas de esta Administración.

2.- Perspectivas de Aplicación del Proceso de Control Propuesto en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

La adecuación de los procesos de trabajo para el control del POA deben enmarcarse en los tres niveles de fiscalización (nivel central, regional y local) por lo tanto deberán tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

1.- La modernización de las etapas de control deben convertirse en un elemento que permita desarrollar la simplificación administrativa, y elevar la calidad de las tareas realizadas y que genere a su interior constantemente, alternativas de aplicación al proceso administrativo en la función de fiscalización

2.- El marco normativo de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal debe sujetarse a las exigencias de una realidad administrativa vigente, y debe permitir incorporar los elementos de la administración científica a la elaboración y control del Programa Operativo Anual,

3.- El modelo administrativo que se incorpore deben garantizar la existencia de un equilibrio en el desarrollo de cada uno de los elementos que integran las diferentes facetas del proceso administrativo, y de las etapas y elementos del control .

4.- Con respecto a la planeación, esta debe desarrollar metodologías, instrumentos, estrategias y mecanismos para asegurar que el proceso de formulación e integración del programa operativo sea congruente con los instrumentos de planeación y factible con el marco normativo, en los niveles central, regional y local, y que asegure asimismo que el proceso se realice con la funcionalidad, oportunidad y simplificación requeridas. En este sentido deberá buscar que las innovaciones y cambios técnicos necesarios para mejorar la calidad del trabajo, sean congruentes con los objetivos que persigue la Administración

6.- En lo correspondiente a la organización, esta deberá brindar el apoyo requerido, a efecto de desarrollar y consolidar los esfuerzos de modernización de estructuras, no solo en el aspecto de compactación, cuidando que las readecuaciones funcionales sean acordes con los programas de trabajo, a fin de que la estructura organizacional sea un autentico instrumento para la eficiente consecución de los objetivos y metas.

7.- El responsable de la dirección del POA deberá mostrar que posee una capacidad analítica elevada y mostrar la determinación en ejercicio de su cargo. asimismo debe entender el sistema, la estructura y los elementos de la planeación, para desarrollar y fomentar la planeación en cada una de las actividades de su área. Es de gran importancia comprender que la dirección podrá lograr sus objetivos siempre y cuando las demás unidades de trabajo tengan responsabilidad directa en el ejercicio del proceso de elaboración y control del programa operativo

8.- En torno al mecanismo de control, este debe llevarse a cabo tanto en la puesta en marcha del programa, como en su ejecución, es decir, se debe analizar la marcha del proyecto en relación a los resultados esperados de ahí la necesidad de que las medidas o instrumentos de control sean lo más cuantificables, tangibles y objetivos posibles, para poder contar con puntos de referencia de calidad y eficacia

Cabe señalarse que tanto las etapas como los instrumentos de control deben establecer indicadores técnicos que permitan conocer sistemáticamente el avance y la calidad de la acción fiscalizadora a partir de los objetivos y metas propuestas

El control debe ser parte de las tareas del Administrador General y consiste en vigilar si se están desarrollando los trabajos, observando lo que se está haciendo, y comparándolo con lo que se debería hacer, es por esto que la modernización en el proceso de control y elaboración del POA resulta indispensable para la toma de decisiones por parte del Administrador

9.- En el proceso de evaluación, se deben comparar los resultados obtenidos con los esperados. Esta se tendrá que llevar a cabo mensual, trimestral y anualmente. La evaluación y el control deberán proponer las estrategias que permitan establecer un sistema de retroalimentación entre todas las áreas de la organización a fin de conocer sus resultados del programa de fiscalización

Se deben además calendarizar los periodos de evaluación de estos resultados obtenidos, y brindar elementos de juicio, que permitan a las autoridades superiores las medidas que garanticen el cumplimiento de los programas y metas trazadas

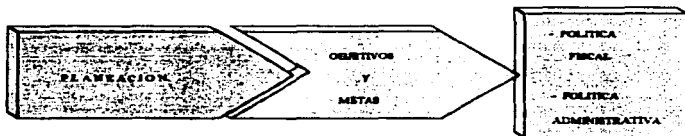
El tipo de control y evaluación que se requiere, tiene que estar dirigido a los elementos sustantivos que conforman una organización, por lo tanto este proceso se enfocara a procesar la información que se genera de los siguientes ámbitos:

- **RECURSOS HUMANOS**
- **RECURSOS MATERIALES**
- **RECURSOS FINANCIEROS**
- **PROGRAMAS EN EJECUCION**
- **FUNCIONES Y ACTIVIDADES DESARROLLADAS**
- **RESULTADOS OBTENIDOS**
- **RESULTADOS PROYECTADOS**

En relación con las exigencias de un modelo administrativo capaz de satisfacer y desarrollar adecuadamente el programa operativo anual de fiscalización, se hace necesario establecer algunas recomendaciones basicas :

La planeación del proceso administrativo para la elaboración y control del POA, tendrá que desarrollarse en una estructura organizacional congruente con los objetivos que se pretendan conseguir. la planeación de este proceso de trabajo comienza en las siguientes facetas:

1.- Determinar los objetivos y metas que se pretenden alcanzar en un periodo específico, este caso seria una planeación a mediano plazo (un año), debe involucrar a todos los niveles de la administración; es decir, deben determinarse objetivos y metas para cada administración, subadministración y departamento



Este proceso debe presentar una planeación para el cumplimiento de los compromisos relacionados con su función sustantiva que es la de fiscalizar, a la vez que debe planear el desarrollo y modernidad de la estructura administrativa y de personal, ambos procesos dirigidos al mejoramiento de la calidad y eficiencia tanto de la unidad administrativa, como del servidor público.

La planeación del control estará conformada en niveles, el primer nivel al que me refiero lo llamare: planeación general o planeación del control de la política fiscal, la cual estará dada por los lineamientos que emanan de la política económica sexenal, básicamente de los señalados en el plan nacional de desarrollo, y de los compromisos anuales de la política tributaria que señale el ejecutivo federal. Este direccionamiento de objetivos y metas en materia fiscal, se desarrollara por las áreas específicas de planeación con las que cuenta la AGAFF. (la Administración Central de Planeación Nacional de Fiscalización, y el Administrador General quien será el responsable de la dirección de la estrategia fiscal).

El segundo nivel de planeación que se tendrá que desarrollar sería la planeación de la política administrativa, la cual llevara a cabo el diseño de la estructura administrativa que soportara toda la estrategia fiscal que se haya pretendido como meta.

El control aplicable debe supervisar y validar, desde el punto de vista jurídico, la normatividad técnica para ejecutar el proceso de elaboración, dirección y control del POA, a nivel nacional que lleve a cabo el área encargada de estas tareas. Una recomendación sería que fuera una área directamente vinculada con las tareas de planeación y programación encargadas de la elaboración de los planes, proyectos y programas de trabajo que se desarrollaran en la AGAFF, ya que el mecanismo necesario para el desarrollo de este modelo de control tiene que estar inmerso en las políticas y direcciones que se lleven a cabo para la toma de decisiones de los planes de trabajo de la misma administración.

Así mismo es necesario reforzar y ampliar medios y canales de comunicación formales para coordinar el flujo de normatividad y lineamientos superiores de la Administración Central, hacia las Administraciones Regionales, y de ésta hacia el centro para ejecutar las acciones fiscalizadoras en materia de control previstas.

**CUADRO ESTADISTICO DEL COMPORTAMIENTO DE INDICADORES FISCALES A
NIVEL NACIONAL (1989-1995)**

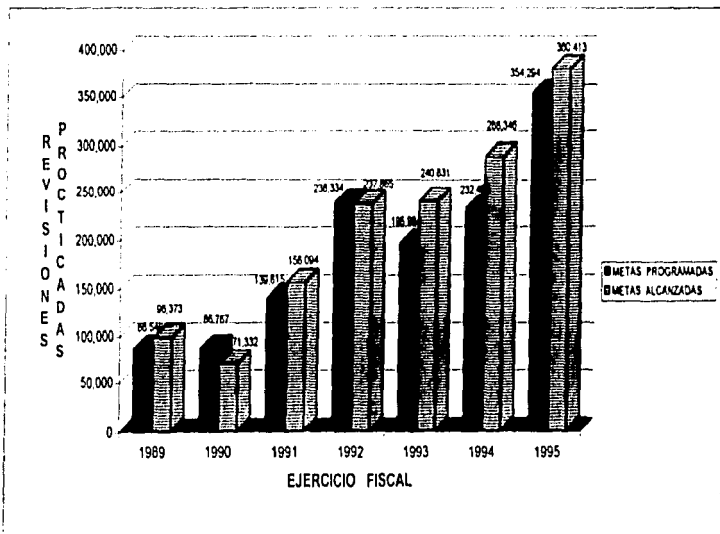
INDICADORES	EJERCICIO FISCAL						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES	1 726 932	1 694 498	2 724 761*	3 919 898	3 854 480	4 637 456	4 658 526
PERSONAL OPERATIVO	5 546	5 582	4 724	7 368	12 566	10 373	6 787
*METAS PROGRAMADAS	86 546	86 787	139 615	238 334	195 954	232 436	354 284
**METAS ALCANZADAS	88 373	71 322	158 094	237 865	240 931	289 346	382 473
** CIFRAS COBRADAS	529 197	1 071 620	1 553 220	2 267 140	3 780 120	4 629 700	5 922 250
** PRESUPUESTO EJERCIDO	86 150	89 750	124 112	139 117	177 850	439 620	526 860
** COSTO-BENEFICIO PRETENDIDO	8 000	8 000	35 000	43 000	40 000	40 000	40 000
** COSTO-BENEFICIO OBTENIDO	8 000	26 620	14 920	18 220	21 250	9 340	11 290

* Se consideran revisiones practicadas a nivel nacional

** Cifras en millones de nuevos pesos

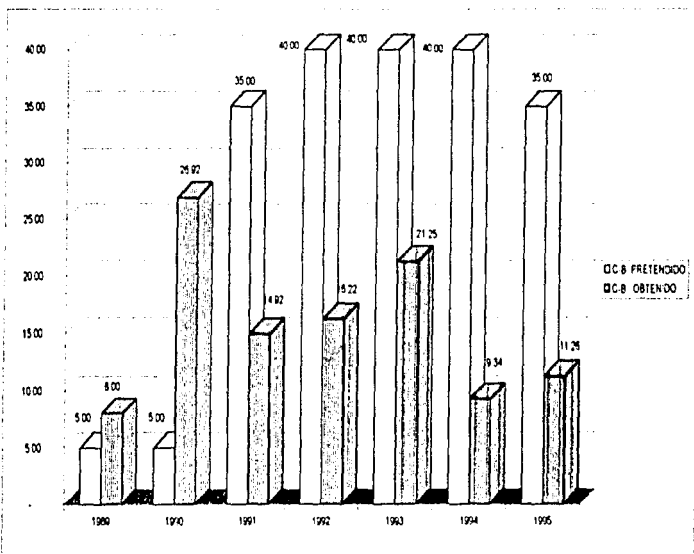
**CUADRO ESTADISTICO DEL COMPORTAMIENTO DE INDICADORES FISCALES A
NIVEL NACIONAL (1989-1995)**

INDICADORES	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
*METAS PROGRAMADAS	86.546	86.767	139.615	238.334	195.984	232.486	354.294
*METAS ALCANZADAS	98.373	71.332	156.094	237.865	240.831	288.346	380.413
	114%	82%	112%	100%	123%	124%	107%



CUADRO ESTADISTICO DEL COMPORTAMIENTO DE INDICADORES FISCALES A NIVEL NACIONAL (1989-1995)

INDICADORES	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
**COSTO-BENEFICIO PRETENDIDO	5.00	5.00	35.00	40.00	40.00	40.00	35.00
**COSTO-BENEFICIO OBTENIDO	8.00	26.92	14.92	16.22	21.25	9.34	11.26
	160%	538%	43%	41%	53%	23%	32%



De tal manera que se promueva entre las Administraciones Regionales y Locales el proceso de auto-evaluación compartida de sus actividades, mediante el óptimo funcionamiento del sistema interno de control y evaluación que se adecue a su estructura.

Es necesario aclarar que este modelo se tiene que adecuar a la naturaleza de la AGAFF, y a sus exigencias, por lo que las etapas y procesos de control quedan condicionados a las necesidades administrativas de la actual política fiscal en turno. Y que tendrá además que contemplarse con la naturaleza de propio desarrollo histórico de la fiscalización para poder determinar así los parámetros sobre los cuales se medirá la actuación del presente modelo de control, y de su impacto en la AGAFF, y de este nivel nacional en los indicadores de cifras cobradas, presencia fiscal y costo-beneficio.

A continuación se presenta una serie de datos estadísticos sobre la evolución de los resultados de la fiscalización durante el periodo 1989-1995, esto con la finalidad de dar a conocer los alcances que se obtuvieron por parte de las 8 administraciones regionales, lo cual deberá tomarse en cuenta para determinar la actuación de los siguientes procesos de fiscalización o para la adecuación de cualquier proceso de trabajo vinculado directamente con la función específica de la fiscalización.

Como se observa en dicha información, el universo de contribuyentes es el elemento indicativo y el punto de referencia sobre el cual se llevan a cabo los planes y programas de trabajo, la recaudación (cifras cobradas) y el costo-beneficio que son los parámetros que indicaran la efectividad de las revisiones practicadas a nivel nacional por parte del personal operativo y de las áreas de apoyo no vinculadas directamente con la auditoría.

Los recursos aplicados en las tareas de fiscalización serán los señalados en el rubro de presupuesto ejercido, en donde se contemplan todos gastos erogados por la AGAFF, tanto en recursos humanos (personal operativo), recursos materiales y financieros, para lo cual se elaboro una grafica representativa anual que muestra el comportamiento del costo-beneficio que se ha tenido durante 1989-1995.

En cuanto al logro de las metas plasmadas en los POA's, se presenta una grafica ilustrativa sobre el alcance anual de metas de la AGAFF, en donde se muestra que durante el periodo de 1989-1995, se alcanzaron las metas pretendidas en más de un 100%, a excepción de 1990 en donde solo se logro llegar al 80% de sus metas planeadas. Esto sin embargo muestra solo el alcance que se tiene de las metas, más no la calidad con la que se desarrollaron los procesos de trabajo al interior de la AGAFF.

Por lo tanto las etapas, como los procesos de control, son factibles de adecuar de acuerdo a las condicionantes que intervengan en el desarrollo de la puesta en marcha del modelo, sin embargo hay que aclarar, que no puede haber un control eficiente sino existe cada uno de sus elementos que lo condicionan (planeación, organización, control y evaluación) para logro de sus objetivos, es decir; puede cambiar la forma o la manera en que se adecuó, más no así la composición misma del modelo.

De esta manera, se concluye el cuarto capitulo y último en los que se estructuró la presente tesis, cuya meta es presentarla para obtener el título en la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, y con la finalidad de dar a conocer una alternativa al actual proceso de control del Programa Operativo Anual de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

3.- Consideraciones sobre la aplicación de procesos de control en los programas de la AGAFF.

La introducción de procedimientos administrativos en el ámbito de la Administración Pública Centralizada, sobre sus mecanismos de control, manifiesta cambios importantes en los principales enfoques sobre modelos administrativos implantados durante dos sexenios en la Administración de Auditoría Fiscal. Sin embargo estos cambios producen complicaciones involuntarias en su desarrollo al aplicar modificaciones en los sistemas de control vigentes.

En la AGAFF existe una política para eficientar los recursos, vía control de inventarios y recursos financieros, además de la llamada política de adelgazamiento burocrático, sin tener aún un instrumento técnico de control y evaluación que lleve a cabo una correcta asignación de recursos, congruente con las necesidades de la administración pública que reclama la sociedad. Se puede concluir entonces que quien elabora un plan pretende crear, tener racionalizado su sistema administrativo. El Plan otorga el sentido de tener controlada la situación y de saber hacia donde se dirige, proporciona imagen de conocedor de los problemas y sabedor de lo que ha de hacerse, en pocas palabras, cree que se otorga racionalidad y una imagen valorada políticamente como buena.

Se puede considerar entonces, que los planes y programas de las políticas públicas, más que ser un instrumento administrativo que permita definir prioridades y orientar esfuerzos, son un instrumento político en este momento. Esta idea se refuerza cuando se observan ciertas prácticas dadas en todos los ámbitos de la administración en las que se realizaron los planes y programas a corto y mediano plazo.

Es por esto que es necesario tener un proceso de control administrativo que permita controlar las desviaciones que se puedan dar al interior de la AGAFF ya sea por actos de fiscalización viciados (corrupción, negligencia, nepotismo) o por actos ajenos a la propia estructura fiscal, pero que son derivados de una toma de decisiones que no es sometida a un proceso de control .

Hay que tener en cuenta que existe un acuerdo generalizado en cuanto a desarrollar e implantar procesos de control con la mayor eficiencia posible en la Administración Pública, sin embargo estos procesos de control aplicados producen al interior de las organizaciones que los desarrollan los siguientes acontecimientos .

1. - Oposición general del personal a los controles y a quienes administran
2. - Resistencia e incumplimiento positivo Esto no pasa sólo con unas cuantas personas, sino que es un fenómeno que se extiende a muchas . No sólo se observan en los niveles inferiores de la organización, sino en todos los niveles, hasta el nivel jerárquico de más alto.
3. - Datos poco fidedignos sobre la actuación y el trabajo, debido a las razones anteriormente indicadas.
4. - Necesidad de vigilancia estrecha en cada proceso aplicado, lo que produce, a su vez, una expansión del tiempo dedicado a cada proceso de trabajo
- 5.- Elevados costos administrativos en la aplicación de modelo de control efectivo.

En realidad, la mayor parte de esas consecuencias son fácilmente observables en cualquier organización, ya sea pública o privada y se presentan en grados distintos en casi todos los sistemas de control administrativos aplicados. Es por esto, que es necesario que el responsable de los procesos de control de los programas operativos, pueda detectar las fallas y los vicios administrativos que se presentan y que tendrá que corregir para lograr un adecuado funcionamiento entre el personal y los procesos de control aplicados.

Hay excepciones en cuanto a las consecuencias que trae consigo la aplicación de procesos de control en las organizaciones, ya que en ocasiones suelen producir situaciones totalmente distintas, por ejemplo

1. - Los procesos de control funcionan notablemente mejor que los implantados anteriormente. Hay positivamente un autocontrol mucho mayor sobre el propio trabajo.
2. - Apenas, existe oposición a los controles y a quienes administran, o no existe en absoluto.
3. - No hay esencialmente resistencia alguna.
4. - Los datos que se proporcionan sobre las tareas realizadas son fidedignas, reflejan fielmente el valor del trabajo.
5. - La delegación de autoridad es elevada y la vigilancia es escasa.
6. - Los costos administrativos son bajos en la adecuación de procesos de control, además de no contemplar los aspectos laborales de los empleados.

El incumplimiento suele aparecer ante la " percepción del peligro " de cualquiera de los empleados que integran una organización sea pública o privada. Esta conducta toma la forma de conducta defensiva, protectora, renuente y agresiva.

Téngase en cuenta que no se trata de lo que cree administración de los procedimientos de control, como un peligro para los empleados, sino de que se trata es de si los empleados creen que constituye una amenaza para ellos.

Hay varias circunstancias donde puede percibirse la proximidad del peligro en una organización pública o privada, sobre todo cuando se lleva a cabo la aplicación de reglas de control demasiadas rígidas. Por ejemplo, una de ellas es cuando se insiste en el castigo al personal vía agresión verbal o psicológica, o sobre la intimidación sobre el límite de su estancia laboral en esa organización al menor error en su tarea; lo cual va totalmente en contraposición al apoyo y ayuda que requiere el empleado o servidor público para realizar sus actividades dentro de la organización y alcanzar así sus metas y objetivos.

" La sensación de peligro es común cuando se hace entender al empleado o servidor público que: o se conforma, o tendrá que atenerse a las consecuencias. Lo que indica que la presión y la autoridad que se impone a los trabajadores para obtener un resultado es considerado como Trabajo bajo amenaza. Y el trabajo realizado bajo esta situación, tiende a presentar un rendimiento menor que en otras áreas donde la presión es mínima o nula ". (58)

(58) *McGregor, Douglas: La Administración de los Controles Administrativos. Ed. Trillas, México, 4a ed. 1993. p. 143.*

Otra circunstancia donde puede percibirse fácilmente sensación de peligro, es cuando falta la confianza en las relaciones entre el responsable del área y sus subordinados, y entre empleados del mismo nivel y el personal que administra y coordina los programas de control. Se produce también una sensación de peligro cuando la información a la que se hace referencia en el párrafo anterior surte efectos negativos en cuanto a la idea que el individuo tiene de sí mismo, y de sus aspiraciones profesionales, además de la inseguridad emocional que se adquiere en relación con su empleo.

Los sistemas de control convencionales implantados en la AGAFF inspiran temor a los que laboran en áreas donde existe un grado sustancial de responsabilidad para el logro de las metas y objetivos de la función fiscalizadora. En primer lugar, esta muy extendida la táctica de presionar para que los empleados se atengan a las normas interna y externamente impuestas.

Así se observa claramente, por ejemplo, que en relación con las actividades específicas de la AGAFF desarrolladas por el personal operativo, los responsables de las distintas áreas que integran a esta Administración General (mandos medios generalmente) asumen y desarrollan dos actitudes: una que hace presencia en el desarrollo de trabajo empleado en la organización, y la otra que emplea actitudes subjetivas derivadas del prejuicio de autoridad para manipular su entorno laboral como más le favorezca.

Generalmente los responsables de un sistema de control elaborado para calibrar el rendimiento, manifiestan explícitamente cuál es su manera de pensar, lo que equivale a medir cuanto posiblemente se pueda, y utilizar las medidas como agujas. En estas organizaciones impera la firme convicción de que el rendimiento no podría de manera alguna ser tan alto como, sin este tipo de controles.

Otro procedimiento muy extendido entre los modelos de control en las empresas públicas, y en el que hay que poner mucha atención, para no caer en él, es la exteriorización del concepto de "rendimiento de cuentas", su uso práctico consiste en "descubrir y castigar el incumplimiento de normas y controles" a través de las actitudes que asume el responsable en turno

Hay que entender que cuando se habla de llevar a cabo un control de funciones y procedimientos no implica mayor castigo y más amenazas a los trabajadores, sino la adecuación de procesos administrativos a la función pública que le es encomendada de manera eficiente y con mayor responsabilidad.

Así mismo es necesario poner atención en el logro de las metas y objetivos. Lo primero que se tiene que hacer en la aplicación de proceso de control administrativo es brindar la ayuda y orientación al personal, necesaria para cumplir con los programas establecidos, y para lograr una identificación entre el personal y los fines de la organización.

Por lo tanto hay que desechar los actos y situaciones intimidatorias que se desprendan de la aplicación de un nuevo sistema de control ya que sólo genera un ambiente hostil y de mucho desgaste para las áreas que integren los procesos administrativos (planeación, organización, dirección, ejecución y control) lo que generalmente lleva al incumplimiento de los programas debido al desconocimiento que se tiene de la realidad funcional de la Administración

De esta manera se puede concluir que en la Administración Pública ya sea Federal, Estatal o municipal sólo se puede tener un verdadero conocimiento de la situación que guarda la realidad funcional de cada estructura organizacional si se cuenta con un medio como lo es un proceso de control determinado por principios racionales, funcionales y prácticos, ya que cualquier entidad de la Administración Pública es un campo fértil para la aplicación de procesos efectivos de control que sirvan para eficientar las funciones de carácter público y social.

C O N C L U S I O N E S

A continuación se presentan las conclusiones a las que se llegó en la realización de esta tesis llamada " El proceso de control en los Programas Operativos Anuales de Fiscalización de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal " El orden de estas conclusiones esta presentado obedeciendo a la estructura metodológica del índice, por lo se desarrollaron 3 conclusiones por capítulo, las cuales contemplan el resultado y aporte de este trabajo a los procesos de fiscalización del país

- 1 - En muchas ocasiones a la Administración Pública la quieren hacer responsable del mal funcionamiento de otros ordenes sociales, especialmente en México, en donde algunos defectos que apreciamos como propios de la Administración Pública, no son sino reflejo del funcionamiento de otros subsistemas sociales, especialmente el político, que a su vez esta determinado por la estructura cultural, económica y social en la que se encuentra Y que por lo tanto, los factores externos a la Administración Pública condicionan la posibilidad de ejercer con efectividad los procesos de planeación, programación y control de los Programas del Gobierno Federal a nivel nacional
- 2 - Los Programas de Gobierno han enfrentado siempre a un enemigo común que esta dentro de todas las esferas sociales, políticas, administrativas y culturales del país, que es la ineficiencia y la falta de calidad de los bienes y/o servicios que el Estado brinda a los ciudadanos. Es por esto que se ubique a la Administración Pública como responsable de la mala calidad y de la falta de planeación y control, para lograr los objetivos básicos que el Gobierno Federal pretende alcanzar en sus Planes Nacionales de Desarrollo

Bajo esta temática el trabajo de tesis que aquí se presenta, da los elementos de un proceso de control que puede servir para corregir desviaciones en los procesos de trabajo de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, que es la encargada de aplicar la función fiscal a nivel nacional.

3. - Es a partir de 1988, cuando se intenta dar a la función pública de fiscalización una renovación que no se había logrado con los planes y programas de simplificación administrativa y de la reforma administrativa aplicada en 1979. Es precisamente después de estos programas que la preocupación por la función fiscalizadora a nivel nacional que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toma vital importancia, ya que comienza a perfeccionar sus procesos de trabajo, y a expandir su presencia fiscal a toda república, modernizando tecnológicamente sus áreas operativas de auditoría fiscal pero descuidando la verdadera función pública y funcional que de ella se pretende

4. - De 1988 a 1994 los procesos de trabajo de fiscalización realizados por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal han cumplido con las metas planeadas y programadas en sus Programas Operativos Anuales, más no así con el objetivo general que de estos programas se espera. Es decir cumplen de manera cuantitativa la función fiscal encomendada, dejando de lado la obligación de la función pública que implica el control de calidad en la auditoría practicada, la eficacia de la planeación y el control administrativo, la eficiencia y oportunidad en el servicio público que realizan las áreas de apoyo como son (planeación, programación, control y evaluación de la fiscalización a nivel nacional) . Esto se debe a que se han descuidado algunos procesos del carácter funcional del sistema administrativo de la AGAFF. como es el de planeación y de control específicamente.

El Programa Operativo Anual, es un instrumento técnico de control de la Administración Pública Federal que requiere necesariamente para su aplicación y ejercicio de otros elementos que faciliten la funcionalidad del mismo, como es la planeación. Se debe insistir mucho en la planeación en todas las tareas de fiscalización, ya que a mayor grado de planeación habrá mayores posibilidades de tener un control efectivo y oportuno sobre las funciones encomendadas.

5. - Los criterios políticos y técnicos que emplea la AGAFF en el proceso del Programa Operativo Anual de la Fiscalización tienen que ser revisados, ya que no se encuentra ningún procedimiento administrativo para corregir el incumplimiento de funciones y tareas mal elaboradas o mal planeadas y programadas. En este contexto se puede decir que la administración pública requiere cada vez más de una teoría que le permita no sólo legitimar la práctica profesional de exigencia creciente, sino también, de manera estructural y en el plano social, reelaborar los mecanismos de medición que controlan algunas de las imperfecciones del servicio público, por lo que se debe plantear también una renovación en la concepción y aplicación del control y evaluación de las políticas públicas.

- 6 - El control y la evaluación de los resultados de la acción administrativa y de las tareas fiscalizadoras debe ser uno de los puntos centrales de la renovación del servicio público. El control y evaluación de las políticas públicas, es una necesidad real y vigente que reclama todo ciudadano, sobre todo en lo que se refiere al ámbito de los servicios. Por lo que es necesario que al elaborar dichas políticas se desarrollen estos dos procesos, ya que la administración pública de momento sólo cuenta con pocos instrumentos técnicos de control y evaluación que puedan servir de manera efectiva para la toma de decisiones correctas.

De esta manera la actuación de los servidores públicos y de los propios programas del gobierno que apliquen estos servidores, deben ser controlados y evaluados aún más, tanto en su formulación, aplicación y desarrollo, como en su ámbito de competencia, en su funcionalidad y en sus pretensiones con la incorporación de actividades que les sean asignadas tanto por normas propias de las leyes laborales, como por la normatividad que rige la actuación de un empleado en la administración Pública Federal, Estatal o Municipal

7. - La función fiscalizadora debe incorporarse a un proceso de control y evaluación permanente, utilizando para esto, el modelo de trabajo propuesto. El cual se basa en la aplicación de cuatro etapas básicas del proceso de control, las cuales son: Determinar la norma o base de control, Conocer lo que se hace, medirlo y registrarlo, Comparar lo hecho con la norma y definir las diferencias si las hay; y Adoptar medidas correctivas El desarrollo de este proceso es en si el planteamiento sustantivo de esta tesis en la incorporación de un modelo de control administrativo eficaz. De dichas etapas, la primera consistente en determinar la norma o base de control, será posible establecerla si para su realización se cuenta con el elemento constituido por una característica medible y controlable. Por otra parte al realizar la etapa consistente en conocer lo que se hace, medirlo y registrarlo, requiere contar con un medio (parámetros, o dispositivos censor) de las características a medir. De igual manera, será elemental que la etapa de comparar lo hecho con la norma y definir las diferencias si las hay, cuente con un medio de comparación de los resultados reales, con los estándares y evaluación de las diferencias. Y finalmente la adopción de medidas correctivas como una etapa del proceso de control, será desarrollar con un medio para efectuar los cambios en el sistema, con objeto de ajustar la característica pertinente.

Para la llevar a cabo este tipo de control es necesario seguir con la metodología establecida para desarrollar las cuatro etapas mencionadas para su aplicación y éxito en los POA's de fiscalización

Es indispensable señalar que cada etapa y cada elemento de control debe desarrollarse con las cualidades específicas señaladas, ya que estas a la vez obedecen a un proceso administrativo mucho mas amplio que se genera con la planeación organización, dirección ejecución, control y evaluación de las funciones propias de la administración pública y que tendrán que desarrollarse de manera eficaz, al interior de la AGAFF ya que es condicionante indispensable para el desarrollo de dicho modelo propuesto

- 8 - Por lo tanto se tiene que considerar que solo si se reorienta el actual proceso de control de los programas operativos anuales de fiscalización a nivel nacional, mediante la aplicación de procesos administrativos acordes con la naturaleza y funcionalidad de la estructura administrativa de la Administración General de Auditoria Fiscal Federal, entonces se podrá obtener la calidad y funcionalidad de los actos de fiscalización que se programen en los siguientes ejercicios fiscales, incrementando por lo tanto la calidad en el servicio de las auditorias practicadas, y en la detección de un mayor numero de contribuyentes no fiscalizados aún y que se encuentran dentro de los distintos sectores económicos además de ayudar a lograr un incremento real en la presencia fiscal y en el costo-beneficio a nivel nacional por la efectividad que tendrían los actos de fiscalización (visitas domiciliarias auditorias, operativos, etc..) previamente planeados, programados y controlados a nivel nacional

9. - Con el control propuesto; los POA's de fiscalización que se elaboren para los siguientes periodos administrativos, podrán contar con una estructura metodológica de acuerdo a sus necesidades, ya que estas etapas de control que integran el modelo son flexibles en la medida que no alteren su esencia y funcionalidad. Ya que un control eficaz debe incrementar la calidad técnica de las acciones fiscalizadores en el proceso de planeación, programación y evaluación de los programas, actividades, metas y mecanismos a controlar y evaluar. Por lo que es recomendable definir claramente cada una de sus etapas y elementos que las integran, además de contemplar un sistema de información constantemente actualizado, con lo cual se obtendrá una mayor recaudación, y un incremento de la presencia fiscal a nivel nacional.

10.- De aplicarse este modelo en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, se desarrollaría un equilibrio organizacional y funcional. Dentro de las tareas sustantivas de esta Administración esta la de normar y regular las actividades fiscales de otras unidades administrativas (ARF's Y ALF's) a nivel nacional, por lo que la modernización en el proceso de control del POA, reviste vital importancia para el funcionamiento de las mismas.

11.- Este modelo pretende eliminar al máximo errores en la presentación de resultados a nivel nacional de la situación fiscal que guarda cada una de las administraciones locales que integran la estructura fiscalizadora del país. Además coordinará de manera eficaz la información derivada de actividades planeadas y programadas en los Programas Operativos Anuales para la toma de decisiones a nivel nacional y para el desarrollo de técnicas de evaluación y control.

12.- Se alcanzaran las metas establecidas para lograr la presencia fiscal en sectores económicos preponderantes y en regiones económicas, donde se carece de actos de carácter fiscal, se tendrá un control efectivo sobre las cifras cobradas; y los programas de trabajo que año tras año presentan como propósito la sistematización, en sus metas, para llevar a cabo la discriminación de contribuyentes o clasificación de los mismos, además de desarrollar la presentación de la estrategias básicas que se plasman a través de los POA's

De esta manera se puede concluir que en la Administración Pública ya sea Federal, Estatal o Municipal, sólo se puede tener un verdadero conocimiento de la situación que guarda la realidad funcional de cada estructura organizacional si se cuenta con un instrumento como lo es un proceso de control determinado por principios racionales, funcionales y prácticos, ya que cualquier entidad de la Administración Pública es un campo fértil para la aplicación de procesos efectivos de control que sirvan para eficientar las funciones de carácter público y social

BIBLIOGRAFIA

- 1.- S.P.P. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, 1989.
- 2.- S.H.C.P. Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. México, 1995.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. PAC. México, 1994.
- 4.- Jaques, Chevalier. La Ciencia Administrativa. Ed. F.C.E., México, 1983.
- 5.- Miner, Jhon B. Proceso Administrativo. Ed. Continental, México, 1978.
- 6.- Lafourdale, Pedro, Planeamiento, Conducción y Evaluación. Ed. Buenos Aires. Argentina, 1974.
- 7.- Rodriguez, Beceril Maximino. Introducción a la Planificación. Documento, 1989.
- 8.- U.N.A.M. La fiscalización en México. México 1986.
- 9.- Dirección General de Auditoría Fiscal Federal. Programa de Trabajo 1992 (materia fiscal). S.H.C.P., México, 1991.
- 10.- Administración General de Auditoría Fiscal Federal. Programa de Trabajo 1993 (materia fiscal). S.H.C.P., México, 1992.
- 11.- Administración General de Auditoría Fiscal Federal. Programa de Trabajo 1994 (materia fiscal). S.H.C.P., México, 1993.
- 12.- Administración General de Auditoría Fiscal Federal. Manual de Organización. S.H.C.P., México, 1991.

- 13.- Ruíz, Dueñas J. Empresa Pública. Ed. F.C.E. México, 1988.
- 14.- Sachse, Mathias. Planeación Estratégica en Empresas Públicas. Ed. Trillas, México, 1990.
- 15.- Hood, C. Los Alcances de la Administración Pública (Problemas de Implantación y control de sistemas). Ed. Limusa. México, 1979.
- 16.- Mauseliz, Nikos Poulanzas. Organización y Burocracia Ed. Península, España 1981.
- 17.- Halloway, K. John. Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública. México, 1978.
- 18.- Sierra, C. Enrique. Política económica, Planificación y Administración Pública. El trimestre económico, Vol. VLIV (3) Núm. 175. Ed. F.C.E. sep. México, 1987.
- 19.- Klinsberg, Bernard. Formación de Administradores en América Latina (Modelos metodológicos para la investigación) C.L.A.D. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Ed. Universidad Dentr al de Venezuela.
- 20.- McGregor, Douglas. La Administración de los Controles Administrativos Ed. Trillas México, 1991.
- 21.- H. George Frederickson. Gestión y Política Pública Hacia una teoría del público para la Administración Pública. Ed CIDE. Vol. I, núm 1., México, semestre julio-diciembre 1992.
- 22.- Ibarra, Eduardo y Montaña, Luis. Teoría de la Organización y la Administración Pública Ed CIDE. Vol. I, núm 1., México, julio-diciembre 1992.
- 23.- Crozier, Michel. El cambio de las organizaciones públicas Ed CIDE. Vol. I, núm 1. México, julio-diciembre 1992.