

00666



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

Examen General de Conocimientos
Trabajo escrito

**La Auditoría Gubernamental y la Transición
de la Administración Pública Federal**

Que para obtener el grado de:

Maestro en Auditoría

Presenta: Salvador Trejo Teudosio

**Tutor (Supervisor
del trabajo escrito): M. en C. Yolanda Funes Cataño**



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.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	<u>4</u>
CAPÍTULO PRIMERO	
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	9
1.1 Nociones sobre Auditoría Gubernamental	9
1.2 Elementos del Desarrollo Administrativo	14
1.3 Auditoría Gubernamental de Resultados	19
1.4 Situación actual de la Auditoría Gubernamental en México	28
CAPÍTULO SEGUNDO	
ESTUDIO DEL MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN SEXENAL	33
2.1 Desarrollo de la estructura institucional de la Auditoría Gubernamental en el período 1979-2003	33
2.2 Disposiciones jurídicas sobre la transición sexenal	41
2.3 Antecedentes del proceso de transición sexenal: Decretos y Acuerdos de 1982 y 1988	45
2.4 El primer ensayo del Cierre de la Administración Pública 1988-1994	54

CAPÍTULO TERCERO

LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL Y LA TRANSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

62

3.1 La última experiencia: Transición de la Administración Pública Federal 1994-2000

62

3.2 Estudio comparativo de los procesos de transición sexenal

72

3.3 Repercusiones de la reducida participación de la Auditoría Gubernamental en el programa de transición

78

3.4 Enseñanzas y propuestas para el año 2006

84

CONCLUSIONES

102

BIBLIOGRAFÍA

108

ANEXO 1

116

ANEXO 2

128

ANEXO 3

131

INTRODUCCIÓN

Hablar de la transición de la Administración Pública Federal nos lleva a considerar que más allá del acto de sucesión presidencial, se verifica un proceso que transcurre desde el aviso de los preparativos del cambio de gobierno, hasta el momento en que los responsables nombrados al frente de las dependencias y entidades asumen de manera efectiva las facultades transferidas, situación que es asistida por la toma de decisiones inmediatas que se ven implicadas en las primeras disposiciones del nuevo régimen.

Aunque en sentido amplio pudieran ser equiparables los términos de transición con desarrollo administrativo, este último no implica en forma obligada o exclusiva la remoción de los titulares y de personal de las instituciones. Se sustenta, principalmente, en el carácter prioritario de la obtención de resultados por encima del cumplimiento formal de los programas gubernamentales. Lo que exige es una tarea formidable de revisión y modificación a fondo de los procedimientos de formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

De esta manera la transición administrativa se circunscribe como una escala, que no necesariamente se ubica en el comienzo del proceso del desarrollo administrativo. Pueden sucederse transiciones sin que éstas impliquen el inicio o continuación de auténticas transformaciones en las estructuras y sistemas gubernamentales.

Pero el limitado alcance de la transición no significa que deba relegarse el análisis del traspaso de atribuciones que tiene lugar al inicio de cada gestión pública, su importancia radica en que previo al arranque deben apreciarse plenamente los resultados alcanzados por la administración anterior, apoyados en los diferentes mecanismos de medición y evaluación del desempeño, entre ellos la auditoría gubernamental.

No resulta exagerado asegurar que los mayores fracasos en la instrumentación y desarrollo de sistemas de planeación han sido ocasionados por una incompleta o inoportuna evaluación de los avances en la ejecución de los programas, y no por deficiencias técnicas, omisiones en los registros o desapego a los procedimientos.

Convenimos que uno de los problemas más serios que enfrenta el desarrollo administrativo, es la falta de continuidad en los programas, proyectos u otras importantes iniciativas del poder ejecutivo. Pareciera que al inicio de cada régimen, el país viviera un trance de su propia odisea, en el que las estrategias y políticas seguidas son desacreditadas primero, para luego volverse a organizar con ciertas modificaciones. De consecuencias adversas la etapa de aprendizaje suele extenderse hasta el segundo año de gobierno.

A la pregunta de ¿por qué la auditoría gubernamental no ha constituido un instrumento importante de evaluación que permita una acertada y oportuna toma de decisiones, que en forma inmediata concurre durante el proceso de transición sexenal de la Administración Pública Federal? La respuesta que exponemos es que la auditoría gubernamental se ha orientado principalmente hacia la revisión de la suficiencia del control interno y la observancia de las disposiciones jurídicas y normativas aplicables; con un serio descuido de la evaluación de la gestión pública, que muestre el grado de cumplimiento de los objetivos y los resultados alcanzados en los diferentes programas a cargo de las dependencias y entidades federales.

Entonces nuestro objetivo principal consiste en analizar las razones por las que la auditoría gubernamental no ha constituido un instrumento idóneo de evaluación que permita una acertada y oportuna toma de decisiones, durante el cambio de régimen sexenal de la Administración Pública Federal.

Otras cuestiones importantes que pretendemos explicar en el desarrollo de nuestro estudio son las siguientes:

¿Cuáles han sido los avances en el programa de transición de la Administración Pública Federal verificados en el último cierre de sexenio, con relación a la conclusión de períodos anteriores?

¿Cuáles son las repercusiones de la reducida participación de la auditoría gubernamental en el programa de transición de la Administración Pública Federal, enfocada a verificar el cumplimiento de los decretos, acuerdos y lineamientos emitidos para el efecto, sin considerar la evaluación efectiva de los resultados obtenidos durante el mandato que termina?

Consideramos que en el cierre del sexenio 1994-2000 se realizaron importantes avances en el programa de transición de la Administración Pública Federal, se corrigieron varias omisiones pero aún resultan insuficientes las provisiones realizadas; sobre todo porque persiste la falta de inclusión de elementos que permitan conocer las ventajas de evaluar el cumplimiento de los objetivos y los resultados obtenidos en la gestión que termina.

Es indudable que el aspecto político imprime rasgos particulares a cada cambio de gobierno, lo que impide identificar claramente las causas de las repercusiones que conlleva dicho proceso; podemos afirmar, sin embargo, que la restringida participación de la auditoría gubernamental en el programa de transición sexenal converge con otros factores en la falta de continuidad en el desarrollo administrativo de la función pública, entendida como el impulso del cambio y no como un letargo de las políticas implantadas. Esto se refleja en un vacío temporal, desde algunos meses antes de la conclusión, que se presenta en los más altos niveles de la administración entrante, y se caracteriza por una apresurada o demorada toma de decisiones, contraria a las situaciones que se manifiestan.

Las anteriores interrogantes y conjeturas conforman los otros dos objetivos de la investigación:

- Examinar cuáles han sido los avances en el programa de transición de la Administración Pública Federal que se llevaron a cabo en el último cierre de sexenio, con relación a la conclusión de períodos anteriores.
- Estudiar cuáles son las repercusiones de la reducida participación de la auditoría gubernamental en el programa de transición de la Administración Pública Federal, enfocada a verificar el cumplimiento de los decretos, acuerdos y lineamientos emitidos para el efecto, sin considerar la evaluación efectiva de los resultados registrados en el período de gobierno que concluye.

En el Capítulo Primero, son presentados diversos elementos teóricos y esquemas reconocidos relacionados con el desarrollo administrativo y la auditoría gubernamental. En esta parte, el establecimiento de los supuestos y objetivos del análisis y el examen de la situación actual, conducen a resolver la cuestión de por qué la auditoría pública no ha constituido un instrumento idóneo de evaluación que permita una acertada y oportuna toma de decisiones, proceso que en forma inmediata concurre durante la transición sexenal.

También señalamos en este capítulo que la ampliación del campo de la auditoría a la evaluación de los resultados de las operaciones del gobierno no es ciertamente un planteamiento tan novedoso como descuidado en México. En forma equivocada la función se ha orientado principalmente hacia la revisión de la suficiencia del control interno y a la observancia de las disposiciones jurídicas y normativas aplicables.

Por su parte, la auditoría de resultados faculta la evaluación de la gestión pública, que permite prevenir desviaciones en los programas gubernamentales y promueve la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos asignados.

El Capítulo Segundo se centra en el estudio del marco jurídico-institucional y los avances identificados en los primeros procesos de transición de la administración. La restringida participación de la auditoría gubernamental, limitada a verificar el cumplimiento de las etapas y acciones establecidas para el cambio de régimen, converge con otros factores en la falta de continuidad en el desarrollo administrativo de la función pública. No es incomprensible, consecuentemente, que el reemplazo de los responsables conduzca a una inercia institucional, reflejada en una paralización parcial de las operaciones e improvisación en la toma de decisiones, en detrimento del uso eficiente de los recursos públicos.

A este respecto, la continuidad no consiste en la prolongación en el tiempo de las estrategias y políticas oficiales del gobierno que concluye, implica una vinculación efectiva de la nueva gestión a los procesos de desarrollo administrativo y cambio organizacional.

Finalmente, bajo el mismo título del trabajo en su conjunto el Capítulo Tercero le da mayor sentido a la presente investigación, porque comparte la última experiencia de transición de la administración y expone las repercusiones de la reducida participación de la auditoría gubernamental en el proceso, así como las enseñanzas y propuestas para el año 2006.

Es evidente que se han realizado avances en la instrumentación de las acciones, pero éstas no trascendieron hacia una verdadera evaluación de la gestión pública, que asistiera de manera efectiva la consecución del objetivo explícito de realizar una rendición de cuentas eficiente y transparente.

Además de examinar las repercusiones implícitas en las anteriores etapas de transición gubernamental, se realiza, también, una ponderación de la participación de la auditoría gubernamental orientada a la evaluación de los resultados, y de otras propuestas de mejora del proceso, que ayuden a superar la confusión e incertidumbre que privan al inicio de sexenio y, apoyen en forma expedita la toma de decisiones.

*CAPÍTULO
PRIMERO*

CAPÍTULO PRIMERO

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

1.1 Nociones sobre Auditoría Gubernamental

El surgimiento y desarrollo de la auditoría gubernamental derivó de la importancia de vigilar el ejercicio de la función pública por medio de órganos e instrumentos de control expresa y formalmente establecidos para tal efecto.

Vinculada estrechamente con la evolución del estado moderno, el contexto de la auditoría gubernamental ha adquirido un marco conceptual e institucional de dimensiones propias de una disciplina y función autónoma. Este marco general está conformado por la estructura orgánica-funcional del control interno y las disposiciones jurídicas que lo formalizan, así como por las normas, métodos, técnicas, procedimientos, sistemas y demás elementos de que se dispone.

No es de nuestro interés abordar aquí el detalle del amplio número de clasificaciones que se desprenden de la naturaleza actual de la auditoría gubernamental. Únicamente definiremos el campo de estudio del presente trabajo.

Es aceptado que la auditoría gubernamental constituye una función independiente, de apoyo y asesoría para los niveles de dirección del ejecutivo, orientada al examen objetivo, sistemático y de evaluación de las principales operaciones financieras y administrativas efectuadas; a estructuras, sistemas y procedimientos implantados; así como a los objetivos y metas de los planes y programas, alcanzados por las dependencias y entidades públicas.¹

¹ Con base en Secodam, *Normas y Técnicas de Auditoría Pública*, México, 2003, p. 7.

Obsérvese entonces que la auditoría gubernamental no se refiere exclusivamente a la revisión de las operaciones financieras o administrativas del sector público, sino que también comprende el examen de la información no financiera. Esta última adquiere singular importancia en la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas que se desarrollan en la Administración Pública Federal.

No resulta exagerado asegurar que los mayores fracasos en la instrumentación y desarrollo de sistemas de planeación y programación han sido ocasionados por una incompleta o inoportuna evaluación de los avances que presentan en su ejecución los programas, y no por deficiencias técnicas, omisiones en los registros o desapego a los procedimientos.

El ejercicio de la planeación frecuentemente se traduce en un inmenso conjunto de metas no alcanzadas, pero ello no invalida este proceso fundamental.

Retornando a la definición de auditoría gubernamental apuntamos una clasificación de la misma (Cuadro 1) que nos será útil para nuestro análisis. Ésta consiste en identificar el enfoque u orientación de la función, sea para verificar la suficiencia y eficacia del control interno o de evaluación de resultados.²

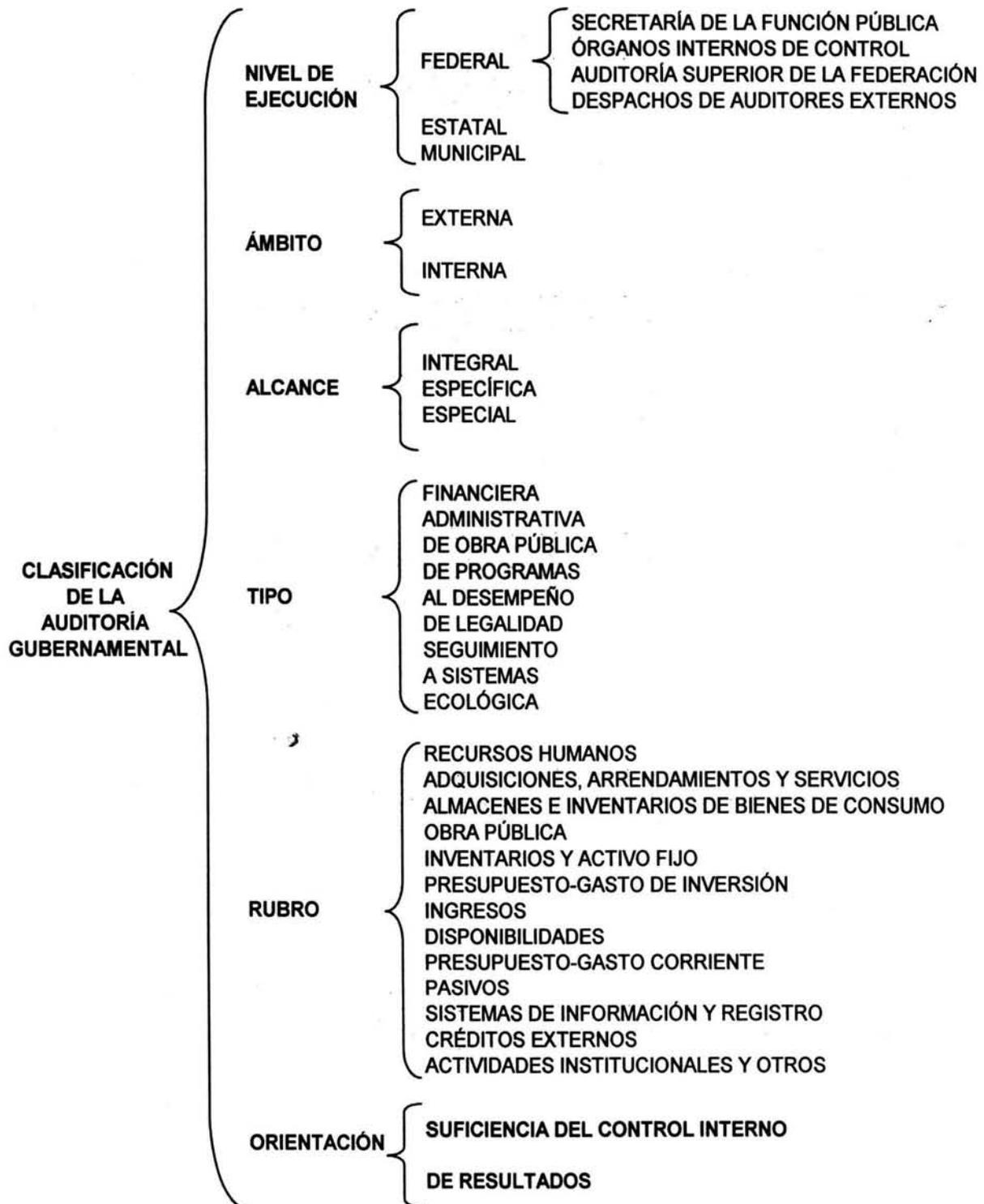
La auditoría de control interno está enfocada principalmente al examen de la observancia de las diversas disposiciones legales y normativas que forman el marco de actuación de las dependencias y entidades públicas y a la revisión de la transparencia y los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina con que se aplican los recursos presupuestales en su operación.

En tanto que la auditoría de resultados, también conocida como al desempeño, está dirigida a evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos en la ejecución de los diversos programas gubernamentales, otorgando una visión plena del desarrollo de las atribuciones y las expectativas generadas en la población por parte de las instituciones públicas. Y es precisamente este tipo de auditoría aplicada en el ámbito interno del ejecutivo federal a la que se refiere el presente estudio.

Hemos querido utilizar el concepto de resultados en lugar de desempeño para enfatizar el carácter de evaluación que conlleva la aplicación de este tipo de auditoría al registrarse la conclusión de un ejercicio, plan o programa (sectorial, sustantivo, especial, operativo, etc.) gubernamental.

² Con base en Philip L. Deffiese *et al.*, *Montgomery's Auditing*, [s.l.i.], John Wiley & Sons, 1987, (versión española de Ricardo Calvet Pérez, *Auditoría Montgomery*, LIMUSA, México, 1991), pp. 67-68.

Cuadro 1
CLASIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL



Elaboración propia con base en Juan Ramón Santillana, *Manual del Auditor. Auditoría Interna Integral y Auditoría Gubernamental*, t. II, ECAFSA, México, 2000, pp. 263-270, Philip L. Deffiese *et al.*, *Montgomery's Auditing*, [s.l.i.], John Wiley & Sons, Inc., 1987, (versión española de Ricardo Calvet Pérez, LIMUSA, México, 1991), pp. 67 y 68 y SFP, *Lineamientos Generales para la Elaboración y Presentación del Programa Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control*, México, 2003, Anexo I.

La otra premisa de esta investigación la constituye el admitir que la transición sexenal constituye el primer (último para la saliente) programa de cada Administración Pública Federal entrante.

Así el tema de análisis queda conformado por la importancia de la auditoría de resultados en el programa de transición de la Administración Pública Federal, al inicio de cada sexenio de gobierno.

En el Cuadro 1 presentamos las clasificaciones más comunes de la auditoría gubernamental. La primera especificación se refiere al nivel de gobierno con el que se vincula su ejecución, es decir, federal, estatal, o municipal.

Otra clasificación general consiste en identificar si la auditoría es realizada por personal adscrito a la propia dependencia o entidad pública (interna) o si los auditores son independientes a la institución sujeta a revisión (externa). De cierta manera podemos afirmar que el presente trabajo se centra en la auditoría interna del ejecutivo federal que desarrollan la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control adscritos funcionalmente a esa instancia.

Considerar la categoría de alcance significa que la auditoría se diferencia conforme a la extensión de los objetivos que se persiguen y de los procedimientos aplicados. De esta manera una revisión integral cubre un mayor número de operaciones de distinta naturaleza, mientras que las intervenciones específicas y especiales requieren de un trabajo más especializado.

La tipificación de la auditoría gubernamental tiene que ver con la naturaleza de las actividades que son revisadas. A los tradicionales modelos de auditoría financiera y administrativa se han ido agregando otros tipos de revisiones a medida que se amplía el campo de actuación de las instancias de fiscalización.

Relacionada con la anterior, la codificación de la auditoría pública por el rubro correspondiente constituye una subdivisión de los tipos de revisión. Cada tipo puede dividirse en varios renglones, así una auditoría financiera puede enfocarse al presupuesto, ingresos, disponibilidades o pasivo.³

Finalmente, como ya lo hemos señalado la clasificación que nos ocupa consiste en identificar el enfoque u orientación de la auditoría, sea para verificar la suficiencia y eficacia del control interno o de evaluación de resultados de la gestión pública.

³ Con base en SFP, *Lineamientos Generales para la Elaboración y Presentación del Programa Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control*, México, 2003, Anexo I.

La gestión pública como objeto del control se concibe como la acción y efecto de administrar, por ello el examen del desempeño gubernamental apunta a la evaluación de los resultados alcanzados o de la eficacia de las operaciones realizadas.⁴

Así que el control y la auditoría procuran lograr que los actos de la Administración Pública guarden correlación entre los resultados y los objetivos y metas programadas, de tal manera que puedan ser sujetos de medición y evaluación del desempeño.

Una vez definido que la gestión pública está conformada por el gobierno o conducción de las dependencias y entidades del poder ejecutivo durante un período determinado, hemos de señalar que el contexto de nuestro estudio se ajusta a la importancia de la auditoría de resultados en el programa de transición sexenal de la Administración Pública Federal.

⁴ Con base en José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el Control Interno en México*, FCE, México, 1993, p. 484.

1.2 Elementos del Desarrollo Administrativo

La complejidad de los problemas y dificultades que caracterizan las sociedades contemporáneas y la percepción generalizada por parte de la población de que sus respectivos gobiernos han perdido el rumbo del desarrollo para ocuparse en infructuosos ensayos, fórmulas pasadas o propuestas ambiguas, ha generado una grave crisis de confianza.⁵

La creciente incapacidad de los gobiernos para atender las demandas de la población se origina en la combinación de dos factores principales: imprecisión en los objetivos y funciones, y la baja eficiencia y eficacia para realizarlos. En su renovado esmero por combatir la corrupción y dispendio de recursos públicos, las autoridades han establecido un sinnúmero de controles y regulaciones que han terminado por generar múltiples estructuras de control, sin que ello garantice mayores resultados de los programas gubernamentales.

La obtención de resultados ha quedado subordinada a las prioridades implícitas en mantener un nivel equilibrado de gasto y en el establecimiento de instrumentos que aseguren la suficiencia del control sobre su ejercicio. De esta manera se considera más importante regular el monto de los egresos, que conocer si los recursos públicos efectivamente se canalizaron hacia el cumplimiento de objetivos y metas claras.⁶

Este modelo ha conducido a una situación de inmovilidad de la administración pública, lo que obliga a los responsables a realizar cambios sustantivos tanto en la forma de asignar y controlar los fondos presupuestales, como de diseñar, instrumentar y evaluar las políticas y programas estatales.

El reto consiste en aplicar mecanismos que nos permitan superar la rigidez de los patrones administrativos vigentes, y con base en la obtención de resultados elevar la eficacia de las instituciones.

Para promover el desarrollo administrativo es necesario que se elaboren programas y objetivos que busquen resultados concretos y cuantificables en términos de gestión y provisión de bienes y servicios públicos, generando compromisos de las dependencias y entidades del gobierno ante la población.

5 Con base en Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, *Por un Gobierno con Resultados*, FCE, México, 2000, pp. 21-49.

6 *Idem.*

El desarrollo administrativo no se sustenta en cuántos programas se elaboraron o en el número de actividades que se realizaron, sino en los resultados que se alcanzaron.

Sin embargo, no basta con reconocer el carácter prioritario de la obtención de resultados por encima del cumplimiento de procedimientos formales. Representa una tarea formidable la revisión y modificación a fondo de los procesos de formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, a fin de mantener la legitimidad de las instituciones del gobierno.

Distantes se encuentran las manifestaciones actuales en la administración pública de las relaciones promovidas por los supuestos teóricos del modelo burocrático de Max Weber. En éste la organización se basa en un esquema de racionalidad, entendido como la adecuación de los medios a los objetivos que se persiguen, lo que asegura una mayor eficiencia en la asignación y utilización de los recursos. Lo que el modelo busca es lograr una estructura racional en la cual cada componente cumple plenamente con una función previamente establecida. La cuestión es que esta teoría no maneja una dimensión apropiada del factor humano.⁷

Más acertados quizá resulten los postulados de las teorías de las organizaciones como sistemas políticos, que consideran que cualquier pretendida racionalidad adquiere una importante esencia política. Esto significa que la toma de decisiones y las actividades dentro de la organización se enfocan al conjunto de intereses, conflictos y acuerdos (concertación si se prefiere) que configuran el sistema.⁸

No es el caso abordar aquí las diferentes escuelas del análisis organizacional, pero basten los dos ejemplos arriba descritos para mostrar lo difícil que resulta que después de asumir el compromiso de emprender el desarrollo administrativo, se acierte en la manera adecuada de lograrlo o avanzar en su consecución.

Durante las últimas décadas en la mayoría de los países los gobiernos han iniciado, aunque no siempre concluido, diferentes iniciativas de modernización administrativa con un éxito relativo que varía de una nación a otra. Los objetivos han sido similares, modernizar la administración pública, transformar las instituciones para hacerlas más eficientes y eficaces, y así alcanzar mayores resultados en la atención de las demandas de la población.

⁷ Con base en José de Jesús Ramírez Macías, "Teoría de la Organización: metáforas y escuelas", en David Arellano et al. (coordinadores), *Reformando al Gobierno: Una Visión Organizacional del Cambio*, CIDE, México, 2003, pp. 21-72.

⁸ *Idem*.

No obstante que se han seguido experiencias externas y reglas generales a manera de recetas, es innegable que cada país enfrenta dificultades de distinta naturaleza o magnitud y los medios de que dispone también son distintos.

En el discurso oficial que busca la aprobación de la sociedad, más crítica que en el pasado, los dirigentes exponen el desarrollo administrativo como un conjunto de razonamientos y soluciones y, hacen parecer que siempre la reflexión precede a la acción; así, la ejecución de las actividades y tareas responde a objetivos consistentes y preestablecidos.

Sin embargo, cuando un gobierno se encuentra en un proceso de desarrollo administrativo es común que los objetivos establecidos sean confusos e incluso contradictorios. La transformación se realiza en un ambiente de permanente conflicto y negociación entre los diferentes actores del sistema. Con frecuencia la compleja interacción de factores y elementos deriva en la alteración de los propósitos originales de la reforma, y al final, las acciones adquieren un curso diferente al inicialmente propuesto.

Asimismo, durante el período que abarca el proceso se presenta una creciente separación entre los avances del desarrollo administrativo y los programas gubernamentales previamente definidos. Esto ocasiona que la administración pública se vea envuelta en varias etapas de auto aprendizaje en las que eventualmente el único método adaptado consista en el ensayo y error; mismo que va ajustando las relaciones y estructuras hasta un punto en el que nuevamente se institucionalizan determinadas prácticas.

La percepción de modernización administrativa con orden se pierde ante la complejidad de la realidad. No es raro que la toma de decisiones vaya aparejada a situaciones espontáneas y de discrecionalidad, igualmente sucede que algunas políticas públicas son emprendidas para enfrentar problemas añejos sin que éstos se lleguen a resolver plenamente.

Hasta este momento no hemos expuesto el concepto del cambio, ligado estrechamente al desarrollo o modernización administrativa. La primera reflexión nos lleva a considerar que en toda organización coexisten dos aspectos que se suceden en el tiempo, lo que permanece y la transformación. Efectivamente, esta dualidad se manifiesta, por una parte, en forma de políticas, normas, procedimientos y demás rutinas de trabajo preestablecidas y, por otra, en el continuo devenir de personas, programas, estrategias, decisiones que se toman y objetivos que se pretenden.⁹

⁹ Con base en Raúl Coronilla y Arturo del Castillo, "El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias", en David Arellano *et al.* (coordinadores), *op. cit.*, pp. 77-131.

El cambio no consiste solamente en remover los titulares de las instituciones, reemplazar personal, cancelar proyectos, suprimir o trasladar funciones de un área a otra, modificar la estructura orgánica de las dependencias y entidades públicas. Además de la parte formal, cambiar implica una serie de transformaciones de los valores, reglas, símbolos, en las relaciones y conflictos y, otros factores no planeados, cotidianos o inciertos.

Vemos así que el cambio organizacional abarca tres aspectos, planeado, adaptativo y accidental (figura 1). Como un proceso planeado, se hace referencia a aquellas actividades y procedimientos que se realizan de manera intencional y a veces programada para concretar una reestructuración administrativa. El carácter adaptativo se observa en los arreglos o ajustes de las relaciones y conflictos entre los individuos y grupos, que se llevan a cabo para adecuar el funcionamiento de la organización a los nuevos requerimientos. Finalmente, la condición accidental del cambio es generada por la cantidad de factores sobre los que se tiene un control limitado, en consecuencia es posible reparar en soluciones improvisadas o de coyuntura, problemas que no se resuelven a pesar de las decisiones tomadas y, otras situaciones que ponen en duda la naturaleza racional del proceso.

Concluimos entonces que el cambio no es un proceso análogo del desarrollo administrativo, sino que éste se enfoca al aspecto formal (o planeado si se prefiere) de aquél.

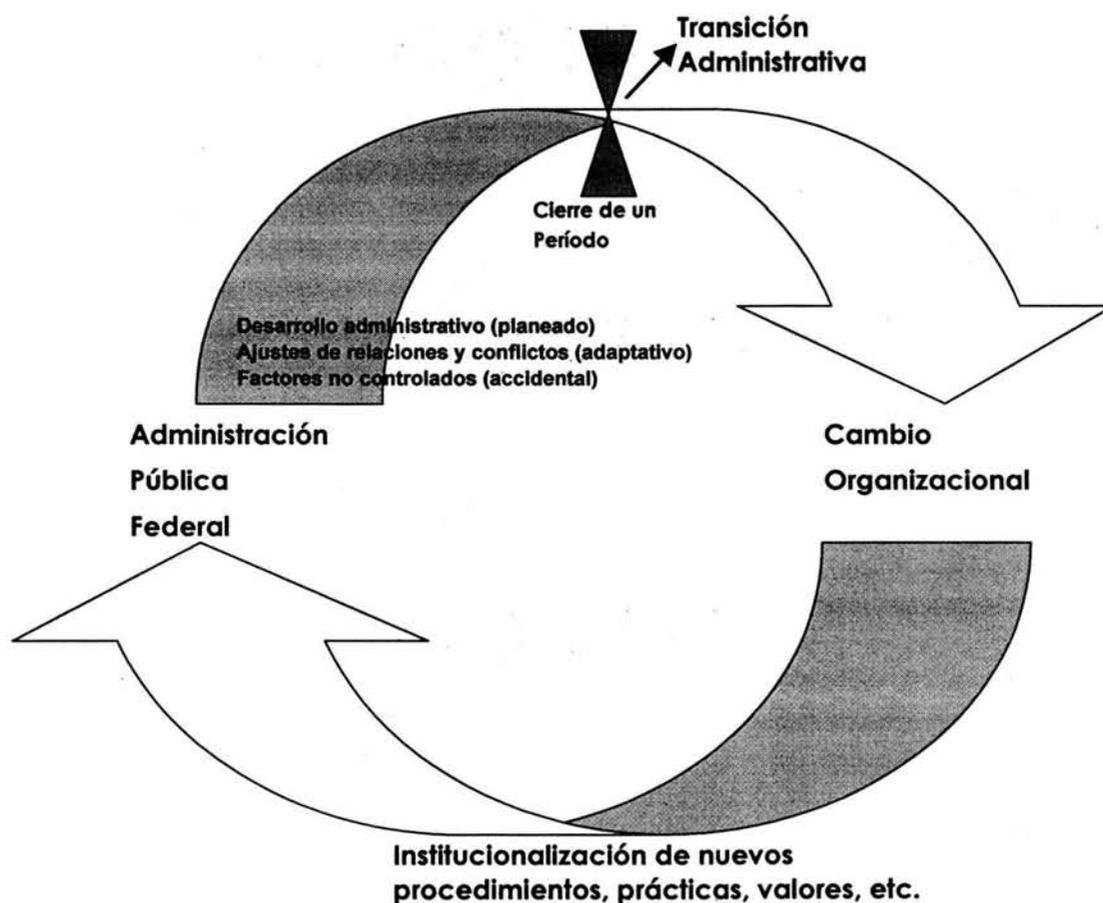
No hay cambio organizacional sin desarrollo administrativo, pero el segundo no garantiza la consecución del primero. Acaso las transformaciones deban ser precedidas por una planeación o al menos una deliberada intención por propiciarlas.

Por otra parte, en un sentido amplio podría equipararse los términos de transición y desarrollo administrativo. Sin embargo, para los fines que se persiguen definiremos la transición como la sustitución de los niveles directivos de la organización y la inmediata toma de decisiones (no siempre meditada) que le sucede. Aplicado al ámbito de la administración pública federal en México, nos referimos a la transferencia del poder ejecutivo, nombramiento de nuevos responsables al frente de las dependencias y entidades, así como a las primeras disposiciones que se verifican al inicio de cada período sexenal de gobierno.

De esta manera, la transición administrativa se circunscribe como una escala, secundaria en cierta medida y que no necesariamente se ubica en el comienzo del proceso de la modernización administrativa (Figura 1). Pueden sucederse transiciones sin que éstas impliquen el inicio o continuación de auténticas transformaciones en las estructuras y sistemas gubernamentales.

Pero el limitado alcance de la transición no significa que deba relegarse el análisis de este traspaso de funciones que se verifica al comienzo de cada Administración Pública Federal, su importancia radica en que marca el cierre de un período del que deben evaluarse plenamente los resultados obtenidos, antes de que el nuevo régimen llegue a convenir en la repetición o ajustes en las políticas del gobierno.

Figura 1
CAMBIO ORGANIZACIONAL



Elaboración propia con base en Raúl Coronilla y Arturo del Castillo, "El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias", en David Arellano *et al.* y otros (coordinadores), *Reformando al Gobierno: Una Visión Organizacional del Cambio*, CIDE, México, 2003, pp. 77-131.

1.3 Auditoría Gubernamental de Resultados

La ampliación del campo de la auditoría a la evaluación de los resultados de la gestión del gobierno no es ciertamente un planteamiento tan novedoso como descuidado en México. Veamos un poco su desarrollo.

Desde el año de 1972 la *United States General Accounting Office (GAO)*, órgano de fiscalización del congreso estadounidense, publicó por primera vez las *Normas de Auditoría para Dependencias, Programas, Actividades y Funciones Gubernamentales*. Estas normas específicas vienen a impulsar el uso de la auditoría como mecanismo para evaluar la efectividad, eficacia y eficiencia de la gestión pública.

"1. El término 'auditoría' se usa para describir no sólo el trabajo hecho por contadores en el examen de informes financieros, sino también el realizado en la revisión: a) Del cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables, b) De la eficiencia y economía de las operaciones, y c) De la efectividad en el alcance de los resultados de programa." ¹⁰

Más adelante se apunta que la auditoría es una parte importante del proceso de rendición de cuentas y de la toma de decisiones, porque aporta juicios independientes sobre la veracidad de la información que proporcionan las dependencias públicas respecto de la forma en que cumplieron sus funciones y objetivos y, ayuda a mejorar las operaciones gubernamentales. Asimismo, el alcance de una revisión de este tipo queda esbozado de la siguiente manera:

- "a) La pertinencia y validez de los criterios con los que la dependencia revisada juzgue la efectividad de los resultados obtenidos de los programas.
- b) Lo apropiado de los métodos que sigue la dependencia para evaluar su eficacia en el logro de resultados de los programas.
- c) La precisión de los datos acumulados.
- d) La confiabilidad de los resultados obtenidos." ¹¹

Posteriormente en un estudio titulado *Auditoría de las Operaciones del Gobierno*, realizado en 1979 por el profesor Carlos A. Isoard, son llevadas al plano nacional las bases para la aplicación de la auditoría de resultados en el ámbito de la Administración Pública Federal.

10 United States General Accounting Office, *Standars for audit of governmental organizations, programs, activities & functions*, [s.l.i.], 1972, p. 3, citado por Carlos A. Isoard y Jiménez de Sandi, *Auditoría de las Operaciones del Gobierno*, FCE, México, 1981, p. 12.

11 United States General Accounting Office, *Standars for audit of governmental organizations, programs, activities & functions*, [s.l.i.], 1972, (traducción española de Eduardo R. Cavazos, *Normas de Auditoría para Dependencias, Programas, Actividades y Funciones Gubernamentales*, [s.e.], México, [s.a.]), p. 19.

Precedido el análisis por la implantación del presupuesto por programas en nuestro país, caracterizado por la programación sistemática de las actividades del gobierno así como la jerarquización de sus objetivos y evaluación de las realizaciones, el autor antes mencionado presenta una noción fortalecida de la auditoría para responder a la nueva situación de la administración pública.

"En nuestros días la auditoría es un valioso auxiliar de la dirección en el proceso de toma de decisiones; los campos del control contable y financiero, y el de la evaluación de la gestión le son propios; para cubrirlos adecuadamente en el sector público, es preciso modificar y ampliar el enfoque con que venían practicando sus intervenciones los servicios internos de auditoría de las dependencias y entidades, de modo que, sin desatender la verificación de la efectividad de las operaciones, se haga hincapié en su eficacia y eficiencia."¹²

También explica este autor que la revisión de la efectividad y regularidad del gasto público, orientación tradicional, permite que los responsables se aseguren que las actividades se sujeten a las políticas, planes, presupuestos y programas establecidos, de que los medios destinados al cumplimiento de los objetivos se utilicen realmente para ello y que la documentación de las operaciones reúna los requisitos legales y administrativos de validez. Mientras que verificar la eficacia y eficiencia, enfoque moderno, consiste en expresar cuantitativamente el avance en la consecución de los fines, transformaciones deseadas y precisar el aprovechamiento de los recursos presupuestales. Es decir, evaluar la eficacia significa determinar el grado en que se hayan conseguido los objetivos; y examinar la eficiencia demanda juzgar hasta qué punto se emplearon racionalmente los medios para alcanzar los resultados registrados.

Así la auditoría pública consolida el control del gasto público para comprobar que se hayan implantado los mecanismos suficientes para garantizar su aplicación efectiva a los fines a los que se destina y la observancia de las disposiciones legales y normativas y, que las operaciones realizadas con él conduzcan eficazmente a los mayores resultados con toda la eficiencia posible.

Con la creación en diciembre de 1982 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), se establece una dependencia globalizadora de las funciones de auditoría y control del ejercicio de los recursos federales; sobre la que también recae la atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades, aplicación de sanciones administrativas, promoción de la eficiencia en las operaciones del gobierno, evaluación de la gestión pública e impulso de la simplificación administrativa.

12 Carlos A. Isoard y Jiménez de Sandí, *Auditoría de las Operaciones del Gobierno*, FCE, México, 1981, p. 9.

Es a partir de 1983 cuando la Secogef comienza a desarrollar el marco normativo, todavía vigente con algunas modificaciones, de la auditoría en la Administración Pública Federal. Aparecen en forma consecutiva, aunque no sistemática, diferentes disposiciones como las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental, las Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría y, los Marcos de Actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades.

En 1985 es emitido el *Boletín "A" Carácter y Obligatoriedad de las Normas*, con el objetivo expreso de reafirmar la condición de obligatorias de las normas, lineamientos y pronunciamientos de la auditoría pública, a fin de lograr integridad y homogeneidad en su aplicación. En su presentación se sigue señalando la conveniencia de que se evalúen los resultados alcanzados por las instituciones gubernamentales.

"La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en cumplimiento a sus atribuciones, ha puesto énfasis en conceptualizar a los órganos internos de control como instrumentos de apoyo que se orientan prioritariamente al examen y evaluación de los sistemas, procesos, operaciones y resultados, con el propósito de proporcionar información relevante sobre el funcionamiento de las Dependencias y Entidades, recomendar las medidas pertinentes para corregir deficiencias o desviaciones detectadas y establecer el seguimiento para asegurar su implementación; auxiliando de esta manera al desarrollo de la función directiva y al mejor desempeño de la responsabilidad conferida a todos los niveles de decisión."¹³

Nótese el papel primordial que adquieren los órganos internos de control adscritos a cada dependencia administrativa federal, dentro del sistema de control y evaluación de la gestión pública. Éstos son definidos como unidades de apoyo que revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos presupuestales y la efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos, conforme a las normas y lineamientos expedidos por la Secogef.

El marco de actuación de las contralorías internas ordenaba sus funciones en cuatro grandes grupos, organización interna; supervisión y auditoría; quejas y denuncias y; evaluación y control. Con relación a este último renglón apuntaba lo siguiente:

¹³ Secogef, *Boletín "A" Carácter y Obligatoriedad de las Normas*, México, 1986, p. 1.

"1. Evaluar cuantitativa y cualitativamente el avance de los programas a cargo de las Dependencias; así como las acciones realizadas conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la SECOGEF.

[...]

4. Apoyar y promover la aplicación de acciones en materia de modernización, desconcentración y simplificación administrativa, participando en la integración de los respectivos programas y vigilando el envío de los informes de avance a la SECOGEF." ¹⁴

Por definición se otorgaba a la auditoría gubernamental un matiz pleno. Pero los hechos no guardaron una completa correspondencia con las consideraciones presentadas. Ciertamente la instrumentación técnico-normativa de la auditoría pública que siguió a las disposiciones y lineamientos generales, dejó de lado la evaluación efectiva de los resultados obtenidos en los programas oficiales.

El alcance y los objetivos de la planeación general y específica, así como la ejecución e informe de la auditoría pública delimitados en las bases, boletines, lineamientos, manuales y guías se enfocaron principalmente a la verificación de la suficiencia del control interno y del apego a las disposiciones legales de las operaciones del gobierno, ligado desde ese entonces con los aspectos de transparencia y honestidad de las autoridades. La víspera no quiso percatarse de la carencia de requisitos, criterios, codificación y demás pautas para la programación y realización de revisiones orientadas a evaluar el avance en la consecución de los objetivos y metas fijadas.

Esta situación de descuido queda claramente reflejada en el contenido de las Normas Generales de Auditoría Pública, expedidas en septiembre de 1991, que vienen a reemplazar a las anteriores Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental.

Las normas establecen una serie de requisitos mínimos y de aplicación generalizada al trabajo de la auditoría pública. Particularmente, la quinta trata del examen y evaluación de los sistemas de control para medir y determinar los siguientes puntos: ¹⁵

- Existencia y suficiencia de los sistemas de control
- Efectividad de los sistemas de control
- Examen de los objetivos de los sistemas de control
- Prevención de errores e irregularidades
- Informe de la evaluación

14 Secogef, *Boletín C-001 Marco de Actuación de las Unidades de Contraloría Interna. Dependencias del Sector Central*, México, 1994, p. 8-9.

15 Con base en Secogef, *Normas Generales de Auditoría Pública*, México, 1994, pp. 12-14.

Con el devenir de un nuevo régimen al cierre de 1994, se suceden cambios en la estructura orgánico-funcional de la Administración Pública Federal. En nuestra investigación converge un interés especial la transformación de la Secogef en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

A mediados de 1996 la Secodam presenta el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* (Promap). En este programa de carácter sectorial se presenta un diagnóstico de los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.

Se admite que invariablemente la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades han sido evaluados con base en los niveles de presupuesto autorizado, y de su respectiva asignación a programas y clasificación del gasto. En general se ha omitido medir la contribución de los egresos públicos al logro de los objetivos a que fueron destinados. Esto obedece a que ha prevalecido el juicio de la disciplina presupuestal, por encima de los criterios de la eficacia y eficiencia para cumplir con los resultados previstos.¹⁶

Un factor que ha sujetado la atención sobre los resultados es el sistema institucional de vigilancia y control, encauzado básicamente a verificar la completa observancia del marco jurídico administrativo que rige las actividades del gobierno, en relación directa con la detección de irregularidades e ilícitos, y de manera complementaria aborda la rendición de cuentas sobre los logros obtenidos para determinar la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas ejecutados.

El Promap se dividió en cuatro subprogramas: a) Participación y atención ciudadana, b) Descentralización y/o desconcentración administrativa, c) Medición y evaluación de la gestión pública y, d) Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Respecto del subprograma de medición y evaluación de la gestión pública, los objetivos eran fortalecer la rendición de cuentas mediante la implantación de mecanismos para medir y evaluar el desempeño y los resultados registrados por las dependencias y entidades gubernamentales, que también permitieran una mayor flexibilidad en la operación y toma de decisiones, sin causar el menor relajamiento en el cuidado de la honestidad y transparencia en el uso de los recursos presupuestales.

16 Con base en Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Secodam, México, 1996, pp. 25-28.

"El control presupuestal vigente debe completarse con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresados en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de la población." ¹⁷

Entre los nuevos esquemas promovidos para la medición y evaluación de la administración pública, destacan el desarrollo de un sistema de indicadores de gestión, el cambio de adscripción jerárquica de los titulares de los órganos internos de control y la instrumentación de las auditorías del desempeño. Veámoslos con un poco de detalle.

Derivado de la búsqueda de instrumentos que permitieran medir objetivamente el ejercicio de la función pública, en noviembre de 1996 la Secodam implantó un sistema de indicadores de gestión. El indicador es definido como una herramienta que muestra la tendencia y la desviación de una actividad sujeta a factores internos y externos; y que además permite el control y seguimiento del grado de avance del cumplimiento de las metas establecidas por cada dependencia federal, así como la evaluación de los resultados y el impacto social alcanzado a través de los programas.

El sistema de indicadores de gestión se constituye en un mecanismo importante para promover el desarrollo administrativo y el cambio organizacional del gobierno, porque permite medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular sus resultados con la atención de las demandas sociales del país. ¹⁸

Por otra parte, antes de terminar el año de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La reforma enuncia que es atribución de la Secodam la designación y remoción de los titulares de los órganos internos de control y los de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, hasta ese momento dependientes del primer nivel jerárquico de cada dependencia o entidad. ¹⁹ Con esto se persigue una mayor autonomía e imparcialidad de las funciones de auditoría y control.

Completando la tercia de estrategias, arriba señaladas, en junio de 1997 la Secodam emite el *Boletín D-800 Auditoría del Desempeño*. Esto constituye la primer proposición de las bases normativas y técnicas para la planeación y ejecución de la auditoría de resultados.

¹⁷ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 52.

¹⁸ Con base en Secodam, *Manual para la Formulación de Indicadores de Gestión*, México, 1996, pp. 5-8.

¹⁹ Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de diciembre de 1996, Primera Sección, pp. 3-4.

En la práctica, los lineamientos específicos contenidos en dicho boletín apenas se refieren a la medición y evaluación de la gestión pública, y son rebasados por la amplitud del objetivo general planteado.

"Establecer los lineamientos de carácter general que normen la ejecución del control y auditoría del desempeño, contemplando la revisión de la estructura organizacional y de los sistemas de planeación, programación, operación e información, para comprobar que las etapas del proceso administrativo se estén ejecutando con eficiencia, eficacia, economía y transparencia; y evaluar los resultados de las operaciones programadas en función a los objetivos propuestos y las circunstancias que prevalecieron, incluyendo la revisión de las acciones implantadas en materia de modernización y desarrollo administrativo, proponiendo las recomendaciones pertinentes que eliminen las deficiencias detectadas." ²⁰

Algunos años más tarde en 1999 la Secodam define la auditoría del desempeño como la verificación de la estructura organizacional y de los sistemas de planeación, programación, operación e información, a fin de constatar que estas etapas se desenvuelvan con eficacia y eficiencia; medición del cumplimiento de las metas previstas para el ejercicio presupuestal correspondiente y del impacto de las mismas mediante los indicadores de gestión; evaluación de los resultados registrados en las dependencias y entidades públicas en función de sus actividades y objetivos; y determinar el avance en materia de desarrollo administrativo, formulando para todos los aspectos las recomendaciones adecuadas que permitan corregir y prevenir las deficiencias detectadas.

Asimismo, sugiere que este tipo de revisiones se realicen semestralmente, o bien, conforme a las características de cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal. ²¹

Recientemente a principios del año 2000, es emitida la Guía de auditoría al desempeño de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que aporta mayores elementos para la instrumentación de este tipo de revisiones.

En ese mismo año la Secodam conjuntamente con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C. (IMCP) concluye un estudio titulado *Auditoría al Desempeño*, que reúne las últimas experiencias y avances en la materia.

²⁰ Secodam, *Boletín D-800 Auditoría del Desempeño*, México, 1997, p. 5.

²¹ Con base en Secodam, *Lineamientos para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Control y Auditoría*, México, 1999, p. 9.

La auditoría al desempeño faculta, al menos formalmente, la revisión de la gestión pública, que permite prevenir desviaciones en los programas gubernamentales y promueve la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios y, de manera paralela contribuye a desalentar las prácticas de corrupción.

La práctica de la auditoría al desempeño enfrenta los patrones tradicionales de la función, enfocados principalmente a revisar la suficiencia de los sistemas de control, el acatamiento de las diversas disposiciones legales que integran el marco de actuación de las dependencias y entidades públicas y los aspectos de transparencia y honestidad en el ejercicio de los recursos del presupuesto de la federación.

"..., durante el desarrollo de la revisión debe tenerse particular cuidado de no olvidar que la auditoría al desempeño tiene el propósito fundamental de determinar si las dependencias y entidades cumplen, no sólo con la normatividad, programas y metas establecidos, sino también con las expectativas de la población que recibe sus bienes y servicios, y si los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, utilizados para producirlos u otorgarlos son razonables, debiendo evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas." ²²

Durante la ejecución de la revisión al desempeño deben aplicarse las técnicas y procedimientos de auditoría necesarios, para allegarse de la evidencia o elementos de juicio (suficientes, competentes, relevantes y pertinentes) que permitan al auditor emitir su opinión, debidamente sustentada, mediante la recopilación, registro, análisis y evaluación de la información.

Al revisar el desempeño de una entidad o dependencia de la Administración Pública Federal encargada de determinados programas, objetivos y metas específicas, mientras más completo se realice el análisis de los resultados alcanzados, de las causas del incumplimiento, de sus implicaciones y riesgos, mayor será la utilidad y el apoyo que el trabajo de auditoría proporcione a los niveles directivos de las instituciones.

Inspirada originalmente hacia los resultados con el tiempo comenzó a utilizarse el término del desempeño, mismo que finalmente prevaleció con una modificación de la preposición del por al. Conviene recordar porque preferimos denominarla auditoría de resultado y no como comúnmente se le conoce de al desempeño.

22 Mario López Araiza Orozco (coordinador), *Auditoría al Desempeño*, IMCP y Secodam, México, 2001, p. 43.

Utilizamos el concepto de auditoría de resultados para enfatizar el carácter de evaluación que conlleva la aplicación de este tipo de revisión al concluir un ejercicio, plan, programa, proyecto o período de gobierno.

1.4 Situación actual de la Auditoría Gubernamental en México

La presente Administración Pública Federal 2000-2006 inició con malos pronósticos para la estructura de control que se había venido delineando y conformando durante casi dos décadas. Múltiples fueron las voces que se alzaron, desde el nuevo presidente electo hasta sus cercanos colaboradores, que anunciaban abiertamente la supresión de la Secodam, considerando que no había cumplido plenamente con la misión y objetivos establecidos en su creación.

"La Secodam, [...], se irá incorporando gradualmente a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, como parte de las reformas legales previstas a fin de que en el año 2001 sólo exista el Órgano Mayor de Fiscalización de la Federación.

[...], lo que se busca es que la Secodam deje de ser 'juez y parte' en la vigilancia del gobierno federal."²³

Ante la perspectiva de que el ejecutivo federal careciera de una instancia explícitamente encargada del control, imperó la moderación y finalmente las instituciones tuvieron otra oportunidad.

A partir del año 2001 comienzan a perfilarse cambios en las políticas y objetivos de la estructura de control gubernamental, que pronto se conocería como el nuevo enfoque de la Secodam (figura 2). El sistema de control y evaluación de la gestión pública y la modernización administrativa ceden paso a las propuestas de mejora de procesos y de transparencia y combate a la corrupción.

En materia de auditoría y control se determinaron los siguientes objetivos:

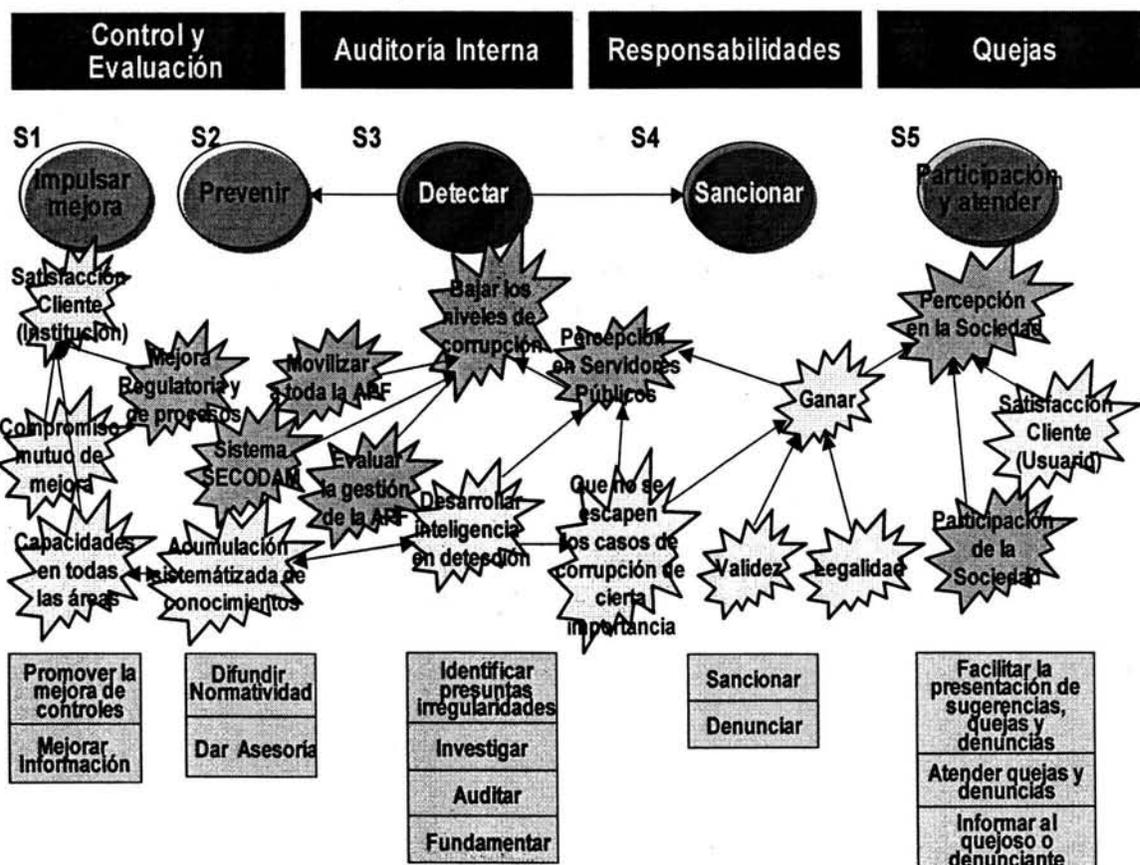
- Promoción de la mejora de procesos y servicios públicos en las dependencias y entidades públicas, mediante la identificación de áreas de oportunidad.
- Prevención de las prácticas de corrupción a través del establecimiento de controles internos, difusión de las disposiciones legales y normativas y, de asesoría.
- Detección de situaciones de corrupción por medio de auditorías orientadas a los aspectos relevantes, que deriven en resultados válidos, significativos y debidamente fundamentados.

²³ Jorge Herrera, "Eliminará Fox a Secodam y SRA", *El Universal*, México, 21 de julio 2000, Nación, p. 6.

Es evidente el repentino abandono de los propósitos de la auditoría de resultados, tan largamente configurada bajo la forma de revisión al desempeño.

El nombrado nuevo enfoque de la Secodam²⁴ consiste en un regreso a la orientación tradicional de la auditoría gubernamental, empeñado en un desventurado combate a la corrupción a través del fortalecimiento del control interno que garantice la honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, matizado en esta ocasión con algunos puntos sobre mejoramiento de procesos y participación ciudadana. En la Figura 2 observamos como a las funciones ya asentadas en los órganos internos de control concernientes a la auditoría interna, responsabilidades y atención de quejas se suman los procesos de control y evaluación, aunque sin afrontar la efectiva evaluación de la gestión del gobierno.

Figura 2
NUEVO ENFOQUE DE LOS OIC



Fuente: Secodam, *Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control*, México, 2001, p. 20.

24 Con base en Secodam, *Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control*, México, 2001, pp. 2-20.

Con relación a la instrumentación del trabajo de auditoría se plantea un confuso desglose de la evaluación del control interno. Aparece así el esquema de las intervenciones de control con un amplio campo de acción (mejoramiento de procesos y control interno, seguimiento de programas gubernamentales, evaluación de indicadores de desempeño, adopción de mejores prácticas, promoción del ambiente ético, verificación de metas presidenciales, monitoreo de operaciones, evaluación de riesgos y otras), que no hace sino acentuar la notoria improvisación de este instrumento.

"Se define como intervención de control toda aquella actividad sistemática, estructurada, objetiva y de carácter preventivo, orientada a fortalecer el control interno, con el propósito de asegurar de manera razonable el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Deberán tener una orientación diferente a las auditorías, aplicando en su desarrollo un alto sentido de colaboración y apoyo, agregando valor a través de la revisión, fortalecimiento o implantación de controles dirigidos a: el mejoramiento de los procesos para incrementar la efectividad y eficiencia de la gestión y las operaciones; evitar la incidencia de errores y recurrencia de observaciones; lograr mayor satisfacción de los usuarios; dar confiabilidad al cumplimiento de leyes, reglamentos, normas y políticas; impulsar la administración y control de riesgos; promover una adecuada cultura de control, entre otros."²⁵

De esta manera la auditoría gubernamental nuevamente se reduce a verificar el cumplimiento del marco legal aplicable y constatar la forma en que se administran los recursos humanos, materiales y financieros en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, presentando las recomendaciones preventivas y correctivas pertinentes.

Derivado de este grave retorno, a partir del año de 2003 los órganos internos de control que actúan en las diferentes dependencias y entidades públicas no programaron la ejecución de auditorías al desempeño como parte de sus planes anuales de trabajo.

En tanto que el fortalecimiento del control interno es promovido mediante la concertación de acciones de mejora derivadas de la práctica de intervenciones de control, como un mecanismo de prevención de las causas y recurrencia de la problemática detectada en los procesos y operaciones que desarrollan las instituciones públicas en el desempeño de las atribuciones que la ley les confiere.

25 Secodam, *Lineamientos Generales para el Plan Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control y el Sistema de Información Periódica*, México, 2002, p. 9.

En el Cuadro 2 se muestran algunos de los principales logros de la auditoría gubernamental en años recientes, lo que nos permite afirmar que se mantienen los patrones tradicionales de la función, enfocados principalmente a revisar la suficiencia de los sistemas de control, el acatamiento de las diversas disposiciones legales que integran el marco de actuación de las dependencias y entidades públicas y los aspectos de transparencia y honestidad en el ejercicio de los recursos del presupuesto de la federación, cuestiones que guardan una relación directa con la detección de irregularidades e ilícitos; y sólo de manera complementaria se aborda la rendición de cuentas sobre los logros obtenidos para determinar la eficacia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas ejecutados. De esta manera quedan expuestas las razones de porque la auditoría gubernamental no ha constituido un instrumento importante de evaluación que permita una acertada y oportuna toma de decisiones, durante la etapa de aprendizaje que sigue al proceso de transición sexenal de la Administración Pública Federal.

Sin el ánimo de descalificar los argumentos oficiales de los últimos años, hemos de decir que el propósito de abatir la corrupción y el carácter preventivo de las funciones de auditoría y control no son algo nuevo. Desde sus orígenes la estructura actual de fiscalización gubernamental estuvo ligada a la consecución de esos objetivos.

Cuadro 2
PRINCIPALES LOGROS 2001-2002

	PERÍODO		ACUMULADO
	DIC 2000 AGO 2001	SEP 2001 AGO 2002	
NÚMERO DE INSTITUCIONES FISCALIZADAS	299	300	No Aplica
NÚMERO DE AUDITORÍAS E INTERVENCIONES DE CONTROL PRACTICADAS	4,320	5,598	9,918
NÚMERO DE OBSERVACIONES Y ACCIONES DE MEJORA SOLVENTADAS	5,712	13,613	19,325
RECUPERACIONES DE LOS OIC EN LA APF (MILLONES DE PESOS)	1,830.8	3,952.9	5,783.7
NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS	5,326	4,407	9,733
NÚMERO DE SANCIONES ECONÓMICAS IMPUESTAS	732	849	1,581
IMPORTE DE LAS SANCIONES ECONÓMICAS (MILLONES DE PESOS)	777.7	2,156.7	2,934.4

Elaboración propia con base en Secodam, *Primer Informe de Labores*, México, 2001 pp. 66-68 y 100 y Secodam, *Segundo Informe de Labores*, México, 2002, pp. 71-73 y 117.

*CAPÍTULO
SEGUNDO*

CAPÍTULO SEGUNDO

ESTUDIO DEL MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN SEXENAL DE LA APF

2.1 Desarrollo de la estructura institucional de la Auditoría Gubernamental en el período 1982-2003

Los antecedentes inmediatos del desarrollo de la actual estructura institucional de la auditoría gubernamental en México los encontramos en la reforma administrativa realizada a finales del año de 1976. Uno de los giros trascendentales de esta reorganización del gobierno lo constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central normativo de los sistemas de planeación y control integral.

La reforma administrativa fue asistida por un amplio marco jurídico, del que destacan las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; General de Deuda Pública, emitidas en diciembre de ese año, y posteriormente los decretos de las Leyes sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (1979), de Obras Públicas (1980), General de Bienes Nacionales (1980) y de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (1980).²⁶

El plano funcional de la Secretaría de Programación y Presupuesto derivó de un ordenado proceso mediante el cual diversas atribuciones que se encontraban asignadas a determinadas unidades administrativas de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, de Industria y Comercio se segregaron y conjuntaron para conformar la nueva dependencia.

26 Con base en José Trinidad Lanz Cárdenas, *op. cit.*, pp. 413-455.

No obstante que la integración en una misma instancia de las funciones de planeación y programación quedó materializada en la nueva secretaría, en materia de control y fiscalización la reestructuración resultó incompleta.

Efectivamente, el control y vigilancia del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, de las adquisiciones y los contratos de obra pública pasaron a ser competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto; sin embargo, diversas actividades como la administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal; manejo de almacenes; control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles y; registro y control de la manifestación de los bienes de los empleados del gobierno, quedaron a cargo de al menos otras cuatro dependencias y órganos de la Administración Pública Federal.

Esta renovada estructura institucional de control se extendió apenas un sexenio, pronto sobrevino otra reforma administrativa.

Al cierre de 1982 se planteó la necesidad de concentrar y fortalecer las funciones de control y fiscalización de las operaciones del gobierno. Derivado de esto, fue presentada la iniciativa de *Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de ese año, originó la formación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), con atribuciones específicas a partir del 1 de enero del siguiente ejercicio.

Así los anunciados propósitos de sistematizar y fortalecer las facultades de control, vigilancia y evaluación de la administración federal, dispersas hasta ese entonces, fueron plasmados en el artículo 32 bis de la reformada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"...- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control;

(...)

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

(...)"²⁷

Además de las funciones mencionadas de control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización y de evaluación, orientadas a verificar el manejo eficaz y transparente de los recursos presupuestales, la Secogef adquirió las atribuciones para el recibo y registro de declaraciones patrimoniales de los empleados federales, atención de quejas presentadas por particulares con motivo de acuerdos, convenios y contratos, y de índole disciplinaria en lo relativo a la investigación y sanción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Esta reestructuración de los esquemas de control que inició con la organización de la Secogef formó parte, en lo administrativo, de la instrumentación de acciones del gobierno federal respecto a la tesis de la renovación moral de la sociedad, estrechamente vinculada con el nuevo orden y las amplias facultades otorgadas a la dependencia en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, emitida en diciembre de ese mismo año.²⁸

En enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de la Secogef. Los artículos transitorios del documento señalaban que el personal, presupuestos, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y demás elementos de trabajo de las unidades administrativas de otras secretarías, que venían ejerciendo total o parcialmente algunas de las atribuciones de la nueva dependencia, pasaban a formar parte de ésta de conformidad a sus necesidades, requerimientos y programas.²⁹

27 Secretaría de Gobernación, *Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1982, p. 15.

28 Con base en José Trinidad Lanz Cárdenas, *op. cit.*, pp. 494-499.

29 Secogef, *Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación*, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de enero de 1983, pp. 21-22.

Posteriormente se han sucedido una serie de reformas y hasta un nuevo ordenamiento del Reglamento Interno, durante los años de 1985, 1989, 1991, 1993 y 1994. Estas modificaciones han correspondido a los cambios en la estructura orgánica y de las funciones de las diferentes unidades administrativas que fueron conformando la dependencia.³⁰

Con el inicio de otro gobierno, una verdadera transformación se verificó en diciembre de 1994 mediante el decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Derivado de este decreto se sustituyó la denominación de la Secogef por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), y se le confirieron nuevas atribuciones relacionadas con la modernización administrativa, adicionalmente a las que le correspondían en materia de control, vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

El Artículo 37 de la LOAPF amplió el ámbito de competencia de la Secodam, a las funciones anteriormente desarrolladas de control y vigilancia se agregaron nuevas actividades vinculadas principalmente con el desarrollo y modernización administrativa, evaluación de la gestión gubernamental, manejo del patrimonio inmobiliario federal, avalúo de inmuebles federales y justipreciación de rentas y, de normatividad en materia de adquisiciones, obra pública, servicios y bienes muebles, que con anterioridad se desarrollaban en otras dependencias federales.³¹

De acuerdo a los cambios del marco jurídico, las actividades centrales de la Secodam se estructuraron en torno a las siguientes áreas administrativas:

- Responsabilidades de los servidores públicos, atención a la ciudadanía y contraloría social
- Normatividad, evaluación y control de la gestión pública
- Modernización y desarrollo de la administración pública
- Administración del patrimonio inmobiliario federal

Para adecuarse a la nueva situación en abril de 1995 se expidió el Reglamento Interior de la Secodam, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye sus funciones entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 37 de la LOAPF.

Durante el mes de mayo de 1996 la Secodam presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), que se dividió en cuatro subprogramas:

30 Con base en Secodam, *Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*, México, 2002, pp. 4-12.

31 Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28-de diciembre de 1994, Primera Sección, pp. 2-11.

- a) Participación y atención ciudadana,
- b) Descentralización y/o desconcentración administrativa,
- c) Medición y evaluación de la gestión pública y,
- d) Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Respecto a los nuevos mecanismos promovidos para la medición y evaluación de la administración pública, destacan el desarrollo de un sistema de indicadores de gestión, el cambio de adscripción jerárquica de los titulares de los órganos internos de control y la instrumentación de las auditorías del desempeño.

De la revisión al marco jurídico que regulaba la actuación de los órganos internos de control de las dependencias y entidades públicas, se determinó la existencia de limitaciones que dificultaban su funcionamiento para propiciar el adecuado desempeño de las instituciones y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales desviaciones y conductas irregulares.

Antes de concluir el año de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, que vino a otorgar la autonomía requerida por las funciones de control y auditoría.³²

En su Artículo Primero, el decreto establece que se reforma la fracción XII del Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se faculta al titular de la Secodam para designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, apartándolos así de la línea de mando de las instituciones fiscalizadas.

Asimismo, las contralorías internas adquieren el carácter de autoridad para determinar la existencia o no de responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones disciplinarias y realizar la defensa jurídica de las resoluciones.

Las reformas legales que sustentaron la dependencia jerárquica y funcional de los órganos internos de control con relación a la Secodam, quedaron claramente expresadas en la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, emitida en el mes de septiembre de 1997.

32 Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de diciembre de 1996, Primera Sección, pp. 3-4.

Motivada principalmente por la entrada en vigor de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la obligación de adecuarse a los últimos cambios de su estructura orgánica-funcional, se realizó en septiembre de 2000 otra reforma del Reglamento Interior de la Secodam.

A pesar de las declaradas intenciones de suprimir o efectuar una profunda transformación de la Secodam, los cambios realizados en forma inmediata a la estructura y funcionamiento de esta dependencia al tomar posesión el actual gobierno federal (2000-2006), fueron mínimos en comparación con los tres regímenes anteriores.

Ciertamente comienzan a perfilarse cambios en las políticas y objetivos de la estructura de control gubernamental, que pronto se nombraría el nuevo enfoque de la Secodam. La transparencia y combate a la corrupción y el mejoramiento de procesos se manifiestan como los objetivos prioritarios, sin embargo, su instrumentación prácticamente se encima a la organización vigente.

De esta manera el nuevo enfoque de la Secodam fue orientado a abatir los niveles de corrupción en el país y dar completa transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal. Las funciones de auditoría y control quedaron subordinadas a la consecución de esos propósitos considerados fundamentales.

"[...] los principales retos que afronta nuestro país para lograr que la sociedad tenga plena confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal (APF), son: abatir las prácticas de corrupción e impunidad en el sector gubernamental; hacer respetar los derechos ciudadanos; contribuir en el logro de una APF más eficiente y efectiva; desarrollar el recurso humano; involucrar a la sociedad en mecanismos de monitoreo, vigilancia y auditoría, y reducir los niveles de corrupción en México.

[...]

En cuanto a aquéllos que tienen como objetivo controlar y detectar prácticas de corrupción, el contralor de la Nación precisó que son; Inventario de áreas y procesos críticos de corrupción en la APF y formulación de propuestas de solución; Verificación del cumplimiento de la normatividad; Control, seguimiento y evaluación de la gestión pública; Auditoría; Sistema de auditoría y evaluación al desempeño de los Órganos de Control Interno (OCI's), y Operación regional y coordinación con estados y municipios." ³³

33 Secodam, *Comunicado de Prensa No. 002/2001*, México, 10 de enero de 2001, pp. 1.

Hasta el mes de julio de 2001 se expidió el nuevo Reglamento Interior de la Secodam, a efecto de asegurar la legitimidad de los actos que le corresponde realizar en el orden administrativo. Este demorado ordenamiento tuvo por objeto establecer las atribuciones de las unidades administrativas incorporadas en la estructura orgánica de la dependencia, así como determinar la competencia y denominación de diversas áreas conforme a la modificación de sus funciones, en congruencia con los objetivos estratégicos, políticas y acciones de la Secretaría para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia de la gestión pública.³⁴

Paralelamente a la adecuación de sus operaciones, la dependencia promovió la reestructuración de los órganos internos de control para que pudieran desarrollar las siguientes funciones:

- Auditoría interna
- Auditoría de control y evaluación
- Atención de quejas
- Resolución de responsabilidades administrativas e inconformidades

Tan sólo faltaba que se diera a conocer el programa sectorial que quedaría a cargo de la Secretaría durante el sexenio. Esto sucedió en el mes de noviembre de 2001, cuando apareció el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, que estableció los 5 objetivos estratégicos que a continuación se describen:³⁵

1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública;
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción;
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad;
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad;
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

También en noviembre de 2001 fue reformado el Reglamento Interior de la dependencia, publicado apenas cuatro meses antes. Esta vez el cambio consistió en la creación de la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa y la definición de las atribuciones de las Direcciones Generales que pasaron a conformarla.

34 Secodam, *Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*, Diario Oficial de la Federación, México, 16 de julio de 2001, Primera Sección, pp. 66-105.

35 Con base en Secodam, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo*, México, 2001, pp. 5-7.

Después únicamente se registra otra modificación del reglamento con el decreto emitido en marzo de 2003, que se orienta a precisar la competencia de determinadas unidades administrativas en la aplicación de las sanciones a licitantes, proveedores o contratistas, conforme a lo previsto en las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Enseguida llega la anunciada transformación de la Secodam, con el Decreto por el que se expide la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*; se reforman la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*; y se adiciona la *Ley de Planeación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 10 de abril de 2003.

"... Aquellas disposiciones que hagan mención a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública."³⁶

Publicado a finales de 2003, el nuevo Reglamento Interior de la ahora denominada Secretaría de la Función Pública acoge las disposiciones relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública gubernamental y del servicio profesional de carrera.

Resulta obvio el alejamiento de los objetivos originales que motivaron el desarrollo de la estructura institucional de la auditoría gubernamental en México. La organización de los sistemas de control y fiscalización de la gestión pública queda sujeta, o si se prefiere la versión oficial se coordina, a los planteamientos para la prevención y combate a la corrupción y la mejora de procesos en las operaciones del gobierno.

Aunque sinceramente ese realizado propósito de abatir la corrupción, así como el carácter preventivo de las funciones de auditoría y control no son aspectos novedosos. Desde los inicios mismos de la actual estructura de fiscalización gubernamental es posible identificar entre otras razones, la consecución de tales objetivos.

36 Secodam, *Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*; se reforman la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*; y se adiciona la *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación, México, 10 de abril de 2003, Primera Sección, p. 62.

2.2 Disposiciones jurídicas sobre la transición sexenal

La función pública presupone necesariamente un orden jurídico que le proporciona un marco institucional. Las bases del régimen están contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la que derivan un conjunto de leyes y reglamentos de carácter general y específico.

Dentro del sistema que a su vez constituye un reflejo de la voluntad política nacional, la conformación del aparato estatal guarda una estrecha relación con el modelo o proyecto económico que se sigue. Un estado intervencionista es asistido por una política expansiva del gasto y de crecimiento del sector público, y viceversa, los programas de ajuste implican una contracción de las operaciones del gobierno.

Advertiremos de esta manera, que la peculiaridad actual de la gestión gubernamental en México se vio moldeada en las últimas décadas por numerosas reformas legislativas, reglamentarias, normativas y de programas relacionadas con el desarrollo de la estructura orgánica y funcional de la Administración Pública Federal.

Desde un inicio hemos señalado como premisa de esta investigación, la proposición de que la transición gubernamental que se verifica al inicio de cada sexenio representa el primer programa que emprende el régimen entrante. Al igual que con operaciones mayormente asiduas, son innegables los avances registrados en la instrumentación del cambio de la administración federal, que además del mandato político, queda también sujeta a determinados ordenamientos jurídicos vigentes.

No obstante la importancia que la transición de la Administración Pública Federal reviste como un medio para asegurar la continuidad del desarrollo administrativo alcanzado, a través de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos asignados a las dependencias y entidades, ejecución de programas y cumplimiento de objetivos y metas establecidas, transparencia y legalidad en el desempeño de la función pública, disposición de información suficiente y oportuna y, demás elementos relacionados con la toma de decisiones; dicho proceso se ve privado de un marco jurídico propio, situación que es subsanada, al menos de forma, por la observancia de disposiciones de carácter general, así como por prescripciones normativas emitidas para el efecto.

Al revisar los preceptos legales que proporcionaron el fundamento para la transición de la administración de 1994-2000,³⁷ hallamos que conjuntamente a facultades constitucionales del ejecutivo federal, se mencionó la aplicación de determinados artículos de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de Planeación; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Federal de Entidades Paraestatales y; Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuadro 3
FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA TRANSICIÓN GUBERNAMENTAL

Precepto Legal	Artículos	Contenido
Constitución Política	Fracción I del artículo 89	Facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	9,	Bases de la organización de la Administración Pública Federal.
	13 y	Disposiciones generales de las Secretarías de Estado.
	37	Competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Ley de Planeación	2, 16 y 18	Disposiciones generales. Aspectos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	1, 2, 4, 6, 46 y 47	Disposiciones generales. Medidas administrativas sobre las responsabilidades.
Ley Federal de Entidades Paraestatales	60, 61, 62, 63 y 65	Disposiciones del control y evaluación.
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	1, 2, 3 y 47	Disposiciones generales. Obligaciones del servidor público.

Elaboración propia con base en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 2000, pp. 10, 11, 31, 78, 79, 215, 218, 219, 346, 347, 354, 1035, 1036 y 1045-1047 y *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2000, p. 68.

³⁷ Secodam, *Acuerdo que tiene por objeto fijar las bases a las que se sujetarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la Transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental*, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de abril de 1999, Primera Sección, p. 77.

Observamos en el Cuadro 3 como los artículos considerados de las cinco leyes que sirven de base jurídica a la transición sexenal, hacen referencia a disposiciones generales en la materia que regulan, aunque algunas abordan elementos adicionales.

De esta manera, los enunciados señalados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se enfocan a describir las bases de la organización de las dependencias y entidades del sector público centralizado y paraestatal y ciertas disposiciones generales de las Secretarías de Estado, así como el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.³⁸

Por su parte, los puntos que se relacionan de la Ley de Planeación tratan sobre los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática y las obligaciones que resultan para la instrumentación, ejecución y control de los programas gubernamentales.³⁹

Con un mayor número de artículos incluidos, la concurrencia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal queda envuelta en consideraciones de carácter general de la definición, programación, control y evaluación del gasto público. También se tocan aspectos acerca de las medidas administrativas de las responsabilidades de los funcionarios.⁴⁰

Limitados en alcance los elementos enumerados de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se circunscriben a vigilancia, control y evaluación en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y en particular de las funciones de los órganos internos de control adscritos a esas entidades.⁴¹

Finalmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aporta los argumentos de los sujetos de responsabilidad, obligaciones en el servicio público y autoridades competentes para la aplicación de esta ley.⁴²

Otras disposiciones relacionadas con la transición de la Administración Pública Federal, las encontramos en el Artículo 83 constitucional que establece que el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años.⁴³

38 México, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2000, pp. 10, 11 y 31.

39 México, *Ley de Planeación*, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2000, pp. 215, 218 y 219.

40 México, *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Porrúa, 2000, pp. 346, 347 y 354.

41 México, *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2000, pp. 78 y 79.

42 México, *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2000, pp. 1035, 1036 y 1045-1047.

43 México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2000, p. 67.

El amplio marco jurídico de la transición gubernamental patentiza los avances alcanzados en el desarrollo de los acuerdos y acciones dispuestas a efecto del cambio de régimen. Cuando se realizó la entrega y recepción de 1982 estaba conformado únicamente por las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; en 1988 se sumó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; para 1993 se incorporaron las Leyes de Planeación y Federal de Entidades Paraestatales. Durante el proceso del año 2000 apenas varió la referencia de determinados artículos.

Sin embargo, la mayoría de los avances registrados impactan sólo la forma del proceso, no basta con mejorar el informe de los logros y el estado que guardan los programas gubernamentales al cierre de la administración correspondiente, también habría que evaluar para este propósito los resultados alcanzados por las dependencias y entidades federales.

Aún cuando la variable política imprime un sello característico a cada sucesión presidencial, que impide identificar claramente las causas de las repercusiones que conlleva dicho proceso; es válido afirmar que el inapropiado marco jurídico y la restringida participación de la auditoría gubernamental, limitada a verificar el cumplimiento de las etapas y acciones establecidas para la transición sexenal, convergen en la falta de continuidad en el desarrollo administrativo de la función pública, entendida como el impulso del cambio y no como la inercia de las políticas seguidas hasta esos momentos.

Distantes tres años del próximo relevo del ejecutivo federal, se está a tiempo de que se adopten disposiciones jurídicas explícitas para tal efecto, que al menos comprendan o se relacionen con determinados artículos de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, básicamente sobre las atribuciones de la ahora llamada Secretaría de la Función Pública, y de Planeación.

2.3 Antecedentes del proceso de transición sexenal: Decretos y Acuerdos de 1982 y 1988

Los primeros antecedentes de un proceso formal de transición gubernamental se remontan a los últimos días del sexenio de 1976-1982, cuando el responsable del poder ejecutivo federal expidió en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1982, el *Decreto mediante el cual se ordena que los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y los funcionarios en ejercicio de facultades delegadas deberán elaborar un informe de los asuntos que de su competencia se encuentren en trámite, a fin de que sea entregado a quien lo sustituya en el cargo.*

Entre sus consideraciones el Decreto señalaba los propósitos de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos, uso eficiente de los recursos asignados a las dependencias y entidades federales, rendición de cuentas por parte de los funcionarios salientes y, preservación de los documentos, archivos, estudios, proyectos y demás elementos que permitan un conocimiento oportuno de las áreas respectivas.

"... es responsabilidad de la Administración Pública Federal el cumplimiento de los fines que tiene asignados en satisfacción de las demandas nacionales y la protección de los intereses colectivos, lo que hace imprescindible asegurar la continuidad en la prestación de los servicios, la prosecución de acciones y el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, materiales y financieros, propósitos que podrán alcanzarse en la medida en que el funcionario público satisfaga el compromiso adquirido frente a la sociedad al asumir el cargo conferido;"⁴⁴

Las disposiciones del Decreto eran las siguientes:

1. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los funcionarios encargados, deberán elaborar un informe de los asuntos bajo su competencia que se encuentren en trámite, para ser entregado al funcionario que lo releve en el cargo.
2. La entrega y recepción del informe arriba mencionado se realizará mediante acta que describa de manera general la situación que guarda la unidad administrativa correspondiente.
3. El acta que se elabore deberá ser entregada junto con el informe señalado y los anexos necesarios.

⁴⁴ Secretaría de Gobernación, *Decreto mediante el cual se ordena que los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y los funcionarios en ejercicio de facultades delegadas deberán elaborar un informe de los asuntos que de su competencia se encuentren en trámite, a fin de que sea entregado a quien lo sustituya en el cargo, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1982, p. 3.*

4. La entrega y recepción del encargo se hará en la fecha en que tome posesión el nuevo funcionario de la dependencia o entidad pública.
5. El funcionario saliente tendrá que recabar la aceptación de su renuncia conforme a lo dispuesto por la fracción V del artículo 212 del Código Penal. Además, podrá ser requerido, para aclaraciones o información adicional, durante un término no mayor de quince días posteriores a la entrega del informe de los asuntos en trámite.
6. Los funcionarios que hubieran sido cesados no quedarán eximidos de las obligaciones que marca el Decreto, ni de las responsabilidades en que pudieran haber incurrido.
7. Cuando no se verifique entrega, el funcionario entrante deberá levantar un acta con la participación de dos testigos, y dejar constancia del estado en que se encuentran los asuntos y, de ser el caso promover las acciones pertinentes.
8. Para hacer posible la entrega oportuna del cargo, los funcionarios mantendrán actualizados sus registros, controles y demás documentación relativa a sus responsabilidades.
9. La Secretaría de Programación y Presupuesto queda facultada para interpretar el Decreto y dictar las disposiciones adicionales del mismo.

Todavía más cerca de concluir la gestión pública de ese período de gobierno, la hoy desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre del mismo año el *Acuerdo mediante el cual se comunican las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho a cargo de los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a los Funcionarios en ejercicio de facultades delegadas, a partir del nivel jerárquico correspondiente a Director General, Gerente o su equivalente.*

"... la entrega del informe a que se alude es con el carácter permanente para que el mismo se proporcione en el momento en que, por cualquier circunstancia, exista la sustitución de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los funcionarios.

... el Decreto Presidencial (...) faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para dictar las disposiciones que requiera el debido cumplimiento del mismo, ..." ⁴⁵

Fundamentado en el reciente Decreto, con el Acuerdo se buscaba precisar determinados aspectos del primer ordenamiento, además de proporcionar los elementos técnicos para la presentación y realización de la entrega y recepción de encargos.

45 SPP, *Acuerdo mediante el cual se comunican las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho a cargo de los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a los Funcionarios en ejercicio de facultades delegadas, a partir del nivel jerárquico correspondiente a Director General, Gerente o su equivalente, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de noviembre de 1982, p. 10.*

En este sentido los puntos del Acuerdo realizaron las siguientes precisiones: ⁴⁶

- Las disposiciones se aplicarán en la entrega y recepción del despacho a cargo de los titulares de las dependencias y entidades federales y a los funcionarios en ejercicio de facultades delegadas, a partir del nivel jerárquico correspondiente a director general, gerente o su equivalente.
- Los titulares de las dependencias o entidades determinarán los funcionarios de niveles inferiores, que por la naturaleza de sus funciones, quedarán sujetos a las mismas disposiciones.
- La documentación que sirva de sustento al informe de asuntos en trámite contendrá entre otros elementos: situación de los recursos financieros, humanos y materiales; señalamiento de los principales estudios y proyectos y en general todo lo relacionado con el desarrollo de los programas a cargo de la unidad administrativa de que se trate.
- La información y documentación anexa del acta administrativa de entrega y recepción del despacho, deberá concentrarse en los aspectos más relevantes de la transferencia del cargo.
Cuando a juicio de las partes que intervienen en la formulación del acta se considere necesario hacer alguna salvedad, deberá hacerse constar en el apartado correspondiente o si su importancia lo amerita en "Otros Hechos".
- En caso de que el funcionario entrante detectare alguna irregularidad durante la revisión del acta, deberá comunicarla a la unidad de auditoría interna y, de ser necesario, también al área jurídica correspondiente a fin de que se proceda de conformidad con las disposiciones legales establecidas.
- Si el funcionario que toma posesión no informara sobre las irregularidades descubiertas, incurrirá en la responsabilidad que determine la ley.
- Los funcionarios salientes que no efectúen entrega de los asuntos a su cargo en la forma prevista por las disposiciones, podrán ser requeridos durante un plazo de quince días a partir de la fecha de la formulación del acta, para que cumplan esta obligación.
Mientras, los nuevos funcionarios informarán por escrito a sus superiores jerárquicos, levantando las actas con la asistencia de dos testigos para dejar constancia del estado en que se encuentren los asuntos.

Como parte del Acuerdo se presentaron dos instructivos que señalaban la documentación, contenido, requisitos y demás elementos técnicos para la presentación y elaboración del acta administrativa de entrega recepción.

46 Con base en SPP, *Acuerdo mediante el cual se comunican las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho a cargo de los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a los Funcionarios en ejercicio de facultades delegadas, a partir del nivel jerárquico correspondiente a Director General, Gerente o su equivalente*, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de noviembre de 1982, Primera Sección, pp. 10-11.

Por una parte en el instructivo 1 se describía la documentación e información que debían servir de base para la presentación de los anexos que acompañarán el acta de entrega y recepción del despacho de cada unidad administrativa.

Mientras que en el instructivo 2 se definían la estructura y los requisitos para la elaboración del acta administrativa de entrega-recepción, quedando de la siguiente manera:

- INICIO DEL ACTA
- HECHOS
 - I.- SITUACIÓN PROGRAMÁTICA
 - II.- SITUACIÓN PRESUPUESTAL
 - III.- ESTADOS FINANCIEROS
 - IV.- RECURSOS FINANCIEROS
 - V.- RECURSOS MATERIALES
 - 1.- Resguardos del activo fijo
 - 2.- Mobiliario, Equipo e Instrumentos, Aparatos y Maquinaria
 - 3.- Vehículos
 - 4.- Obras de Arte y Decoración
 - 5.- Libros, Manuales y Publicaciones
 - 6.- Existencias en Almacén
 - 7.- Contratos Diversos
 - 8.- Archivos
 - 9.- Caja(s) Fuerte(s)
 - VI.- RECURSOS HUMANOS
 - VII. INFORME DE ASUNTOS EN TRÁMITE
 - VIII.- OTROS HECHOS
- CIERRE DEL ACTA

Año de 1988

Al cierre de la Administración Pública Federal de 1982-1988, el Presidente próximo a ser relevado emitió en el Diario Oficial de fecha 2 de septiembre del último año, un nuevo Decreto por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado o su equivalente en el sector paraestatal, deberán rendir al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de sus competencias y entregar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales, a quienes los sustituyan en sus funciones.

Este nuevo Decreto también señalaba entre sus consideraciones el desarrollo eficaz, sostenido y eficiente de las operaciones del gobierno, a fin de garantizar a la sociedad la continuidad en la prestación de los servicios públicos, pero a diferencia del anterior ahora eran dos las dependencias globalizadoras facultadas para interpretar y fijar las disposiciones necesarias en la adecuada aplicación y cumplimiento del ordenamiento presidencial.

"Que para el logro de una administración ágil y oportuna, que cumpla con los postulados del Marco de la Renovación Moral de la Sociedad, se hace necesario que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los servidores públicos hasta el nivel de director general o su equivalente, rindan un informe de su gestión al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, con el objeto de garantizar la preservación de los documentos, valores, programas, estudios y proyectos existentes, así como también comprobar el resultado de los objetivos trazados y el correcto destino de los medios y recursos bajo su administración, para que los servidores públicos que los sustituyan en sus obligaciones, cuenten con los elementos necesarios que les permitan cumplir cabalmente con sus tareas y compromisos; ..." ⁴⁷

Los nueve artículos del Decreto a la fecha vigente establecen que:

1. Los titulares de las dependencias y entidades federales y los servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado o su equivalente en el sector paraestatal, deberán presentar al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de sus competencias y entregar los recursos financieros, humanos y materiales asignados para el ejercicio de sus atribuciones, a quienes los sustituyan en sus funciones.
2. La entrega y recepción, junto con el informe de los asuntos, se realizará por escrito mediante acta administrativa que describa la situación que guarda la dependencia, entidad o unidad administrativa correspondiente, y contendrá los elementos que señalen las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.
3. Los servidores públicos salientes, harán constar la aceptación implícita o expresa de su renuncia, o el motivo de separación de la titularidad del empleo, cargo o comisión.
En los casos de cese, despido o destitución, los servidores públicos apartados no quedarán relevados de las obligaciones que establece el presente Decreto, ni de las responsabilidades en que pudiera haber incurrido en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

⁴⁷ Secogef, *Decreto por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado o su equivalente en el sector paraestatal, deberán rendir al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de sus competencias y entregar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales, a quienes los sustituyan en sus funciones*, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de septiembre de 1988, p. 39.

4. Cuando el servidor público saliente no efectúe la entrega del informe de los asuntos y recursos a su cargo, en los términos del Decreto, será requerido por el órgano de control interno de la dependencia o entidad respectiva, para que en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de la fecha de su separación del empleo, cargo o comisión cumpla con esta obligación.
El servidor público entrante al tomar posesión, o que se designe como encargado del despacho, levantará acta circunstanciada, con asistencia de dos testigos, para dejar constancia del estado en que se encuentren los asuntos y lo comunicará a su superior jerárquico y al órgano de control interno para los efectos que procedan.
5. La revisión del contenido del acta de entrega-recepción, deberá verificarse en un plazo no mayor de quince días hábiles y, el servidor público saliente podrá ser requerido para las aclaraciones o información adicional que se le solicite.
6. Con el objeto de hacer posible el cumplimiento oportuno de las disposiciones del Decreto, los servidores públicos obligados deberán mantener permanentemente actualizados sus registros, controles y demás documentación relativa a sus cargos.
7. Los titulares de las dependencias y entidades públicas, determinarán en las áreas bajo su competencia, aquellos servidores públicos de niveles inferiores que por la naturaleza e importancia de las funciones que desempeñan, quedarán sujetos a este ordenamiento.
8. Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, quedan facultadas para interpretar y dictar las disposiciones que requiera la adecuada aplicación y cumplimiento del Decreto.
9. Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, adecuarán en su propio ámbito de competencia, la observancia del Decreto, considerando las disposiciones legislativas y reglamentarias de orden militar sobre la materia.

Algunos días más tarde y conforme a lo dispuesto por el Artículo 8o. del Decreto, las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación publicaron en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 5 de septiembre del mismo año, el *Acuerdo mediante el cual se establecen las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho de los asuntos a cargo de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado, gerente o sus equivalentes en el sector paraestatal.*

En la práctica el Acuerdo constituye una ratificación de las disposiciones del Decreto, como se observa en las consideraciones que enuncia.

"Que la finalidad del Decreto Presidencial citado, busca garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos, así como el aprovechamiento de los recursos financieros, humanos y materiales, preservando los documentos, valores, programas, estudios y proyectos existentes en la Administración Pública Federal, a la fecha en que los servidores públicos se separen de su empleo, cargo o comisión, para que quienes los sustituyan en sus funciones, cuenten con los elementos necesarios que les permitan cumplir cabalmente con sus tareas y obligaciones."⁴⁸

Asimismo, los doce artículos del Acuerdo apenas amplían el detalle en determinados aspectos:

- El acta administrativa de la entrega y recepción de los asuntos y recursos contendrá entre otros elementos: situación de los recursos financieros, humanos y materiales; indicación de los principales estudios y proyectos, obras públicas en proceso y, en general los aspectos relacionados al desarrollo de los programas a cargo de la unidad administrativa.
- La entrega y recepción se efectuará al tomar posesión del empleo, cargo o comisión el servidor público que recibe, previa la protesta que deberá rendir en términos de Ley.
- Cuando no exista nombramiento o designación de servidor público entrante, la entrega y recepción se hará al servidor público encargado designado para tal efecto.
- Los documentos e información que se anexen al acta administrativa, deberán circunscribirse a los aspectos más importantes de la entrega, presentándose en forma concentrada y global por los titulares de las dependencias y entidades, y en forma analítica por los demás servidores públicos obligados conforme a las disposiciones del Acuerdo.
- En los casos que los servidores públicos que reciben detecten irregularidades durante la revisión del acta administrativa, deberán comunicarlo al órgano de control interno de la dependencia o entidad correspondiente, para que se aclaren por los responsables que realizaron la entrega, o en su caso, se proceda de acuerdo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

48 Secogef, *Acuerdo mediante el cual se establecen las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho de los asuntos a cargo de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado, gerente o sus equivalentes en el sector paraestatal*, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de septiembre de 1988, p. 78.

- Si el servidor público entrante, no procediera a comunicar las irregularidades, incurrirá en responsabilidad en términos de Ley.
- Corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo."

De igual forma que seis años antes, como parte del Acuerdo se presentaron dos instructivos. Sin embargo, en esta ocasión con el primer anexo (guía) eran cubiertos todos los puntos referentes a la estructura, requisitos, documentación y demás datos para la presentación y elaboración del acta administrativa de entrega-recepción.

INICIO DEL ACTA

HECHOS

I.- SITUACIÓN PROGRAMÁTICA

II.- SITUACIÓN PRESUPUESTAL

III.- ESTADOS FINANCIEROS

IV.- RECURSOS FINANCIEROS

V.- RECURSOS MATERIALES

1.- Resguardos de todos los bienes integrantes del activo fijo

2.- Mobiliario, Equipo e Instrumentos, Aparatos y Maquinaria

3.- Vehículos

4.- Obras de Arte y Decoración

5.- Libros, Manuales y Publicaciones

6.- Existencias en Almacén

7.- Contratos Diversos

8.- Archivos

9.- Caja Fuerte

VI. RECURSOS HUMANOS

VII. INFORME DE ASUNTOS EN TRÁMITE

Número y fecha del escrito

Remitente

Asunto y estado que guarda su trámite

VIII. OTROS HECHOS

CIERRE DEL ACTA

Comparativamente, la única modificación que contempla la nueva guía es la incorporación en el apartado del cierre del acta, de los datos (nombre y firma) de los servidores públicos que intervienen por parte del órgano interno de control.

Por su parte el instructivo 2 consistía en el *Esquema informativo complementario a cargo de los titulares de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, para la entrega de su administración en 1988*. Brevemente se mencionaban los siguientes aspectos:

- I. Informe sobre Asuntos Sustantivos.
- II. Información Financiera.
- III. Inversiones.
- IV. Recursos Humanos.
- V. Aspectos Jurídicos.
- VI. Programa de Descentralización.
- VII. Acuerdos formales de Órganos de Gobierno.

No obstante que el esquema del acta administrativa de entrega-recepción puede actualmente considerarse como rebasado o incompleto, y que durante el período trascurrido desde la publicación del Decreto y Acuerdo de 1988 se han registrado importantes cambios en la Administración Pública Federal, la aplicación de dichos ordenamientos sigue vigente a la fecha.

2.4 El primer ensayo del Cierre de la Administración Pública 1988-1994

Con una notable anticipación y sin duda mayores pretensiones que las administraciones que le precedieron, el titular del ejecutivo federal expidió en el mes de agosto de 1993 el *Acuerdo que faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a establecer los lineamientos necesarios para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, efectúen las acciones pertinentes para la transición de la Administración 1988-1994, a la siguiente gestión gubernamental.*

Esta vez las consideraciones del Acuerdo no se circunscribieron a garantizar la continuidad de los servicios públicos y el aprovechamiento de los recursos asignados a las dependencias y entidades federales. Se habló entonces de consolidar los cambios realizados en el ámbito económico y social del país, así como asegurar el cumplimiento de los programas y metas asumidos.

También constituyó la primera ocasión en que se manejó el término de transición de la administración, más allá de los renovados planteamientos de la entrega y recepción del despacho.

"Que con el propósito de fortalecer los logros alcanzados a través de la ejecución de los programas y proyectos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se ha considerado necesario redoblar los esfuerzos hasta ahora efectuados y asegurar, asimismo, el cabal y oportuno cumplimiento de las metas planteadas y de los compromisos asumidos que se encuentran en proceso de realización;

Que para lograr lo anterior se requiere llevar a cabo diversas acciones de control, vigilancia y evaluación para, entre otros aspectos, consolidar los proyectos en marcha, y favorecer la transición de la actual Administración con oportunidad y transparencia, permitiendo así la continuidad de las funciones públicas;" ⁴⁹

El Acuerdo estipulaba que:

1. Correspondía a la Secogef establecer los lineamientos necesarios para que las dependencias y entidades federales efectuaran las acciones debidas para la transición de la Administración 1988-1994, a la siguiente gestión gubernamental.
2. Los titulares de las dependencias y entidades públicas, en el ámbito de sus atribuciones, eran responsables de llevar a cabo las acciones indicadas para dar cumplimiento a los lineamientos expedidos al efecto por la Secogef.

⁴⁹ Secogef, *Acuerdo que faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a establecer los lineamientos necesarios para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, efectúen las acciones pertinentes para la transición de la Administración 1988-1994, a la siguiente gestión gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de agosto de 1993, p. 11.*

3. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberían informar a la Secogef sobre las acciones que realizaran para dar cumplimiento a los lineamientos. Dichos informes deberían comprender los siguientes aspectos:
 - Procesos de desincorporación de entidades paraestatales;
 - Ejercicio de recursos federales en el marco de los Convenios de Desarrollo Social celebrados con los estados;
 - Aplicación de los recursos del Programa Nacional de Solidaridad;
 - Ejecución de acciones de contraloría social en los diferentes programas gubernamentales;
 - Cumplimiento de compromisos y programas prioritarios, en particular los de federalización de la educación; abatimiento del rezago agrario; titulación de tierras ejidales y concesiones de servicios públicos, entre otros;
 - Control, fiscalización y vigilancia de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos, incluyendo los provenientes de créditos externos y los destinados a la contratación de obra pública y adquisiciones, y de la información financiera y contable respectiva;
 - Modernización y cambio estructural en los servicios públicos;
 - Aquellos que por su relevancia resultase conveniente incorporar.
4. El informe que las dependencias y entidades del gobierno federal deberían preparar, se mantendría actualizado sobre el estado que guardan las operaciones a su cargo.
5. Se realizaría una evaluación trimestral de los recursos federales aplicados en proyectos de desarrollo social convenidos con los estados.
6. Las entidades paraestatales someterían a la aprobación de sus respectivos órganos de gobierno, los estados financieros con cifras a la fecha que determinara la Secogef, dictaminados por el auditor externo designado por esa dependencia.
7. Las dependencias y entidades públicas proporcionarían a la Secogef, la información necesaria para la integración de los expedientes de los principales programas realizados en la gestión, para que fueran entregados a la Cámara de Diputados.
8. Las dependencias federales deberían constituir comités de seguimiento de acciones para la conclusión de la Administración 1988-1994, que funcionarían como órganos de apoyo en el cumplimiento del Acuerdo. Las acciones que instrumentarían los titulares de las entidades paraestatales para dar cumplimiento al ordenamiento, deberían ser aprobadas previamente por el órgano de gobierno respectivo.

9. La Secogef directamente o a través de los órganos internos de control adscritos a cada dependencia y entidad, así como las coordinadoras de sector, dentro de sus respectivas competencias, vigilarían el cumplimiento de lo dispuesto por el Acuerdo.
Esa Secretaría evaluaría trimestralmente en cada dependencia y entidad los avances de las acciones.
10. Los titulares de las dependencias y entidades públicas, dictarían las medidas conducentes para el debido cumplimiento del ordenamiento presidencial, en el ámbito de su competencia. Asimismo, los servidores públicos supervisarían que aquellos servidores bajo su dirección observaran estrictamente las disposiciones.

De hecho las acciones habían comenzado desde el mes de diciembre de 1992, cuando la Secogef había sido instruida para hacerse cargo de la coordinación de los trabajos preparatorios del Programa de Mediano Plazo para el Cierre de la Administración Pública Federal.

La instrumentación del Programa de Mediano Plazo para el Cierre de la Administración Pública Federal 1988-1994, requirió el establecimiento de criterios para la jerarquización de la problemática identificada en el desarrollo de los programas gubernamentales, que permitieron definir las acciones de solución por parte de las propias unidades administrativas responsables.⁵⁰

A este respecto, las dependencias y entidades del gobierno federal procedieron a elaborar programas específicos, en los cuales se definieron las acciones a desarrollar, así como los plazos comprometidos y los responsables de su ejecución, cubriendo tanto los aspectos sustantivos de cada sector como aquellos propiamente administrativos. Con relación a dichos programas, la Secogef realizó el control y seguimiento mediante evaluaciones trimestrales de los avances alcanzados en las acciones emprendidas, hasta la conclusión de las mismas.

Se establecieron comités de consolidación en las dependencias y entidades federales, los cuales con la participación de los órganos internos de control adscritos a ellas, efectuaron el seguimiento de los programas con el objeto de verificar el grado de cumplimiento y, en su caso, corregir oportunamente las desviaciones que se presentaran. Correspondió a la Secogef el control y revisión global de los avances a través de los informes rendidos.

50 Con base en Secogef, *Informe de Labores 1993-1994*, México, 1994, pp. 14-15 y 71-72.

Además, la Secogef promovió la integración de los expedientes denominados libros blancos, para dejar constancia documental de los términos en que se desarrollaron los principales procesos o programas durante la gestión gubernamental de 1988-1994.

Estos informes especiales correspondieron a los procesos de desincorporación en sus modalidades de fusión, liquidación, extinción, transferencia o venta, así como a los programas y proyectos prioritarios, entre los que destacaban los siguientes: Ejercicio y Control de los recursos del Programa Nacional de Solidaridad 1989-1994, General y por Entidad Federativa, el Costo de las Negociaciones Comerciales con Canadá y Estados Unidos con motivo del Tratado de Libre Comercio; Compromisos Presidenciales de Obra Pública 1989-1994; Transferencia de Distritos de Riego; Programas de Carreteras Concesionadas; Programa Especial de Abatimiento del Rezago Agrario; y otros aspectos.

Utilizando el tiempo disponible y con el propósito de que el cierre de la administración fuera más allá de la entrega y recepción de despachos públicos, se promovieron acciones adicionales como el *Acuerdo por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, elaborarán por escrito y autorizada bajo su firma, una memoria que contenga la información relativa a la dependencia o entidad a su cargo, que abarque el periodo comprendido del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994.*

"Que con motivo de la transición de la actual Administración, y con el propósito de asegurar la debida continuidad de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales, se requiere contar con diversa información sobre el cumplimiento de dichos programas, así como de las actividades relativas a la gestión interna de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal."⁵¹

Publicado en junio de 1994, dicho Acuerdo constituía un resalto en comparación de anteriores procesos de transición gubernamental. Establecía la obligación a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de elaborar una memoria de gestión que comprendiera la información de las operaciones realizadas durante el sexenio; básicamente acerca del cumplimiento de los programas, estado presupuestal y financiero al cierre, situación en la que se encontraban las instituciones federales al inicio del sexenio, reestructuraciones realizadas, logros alcanzados, problemática prevaleciente y planteamientos de solución en el corto plazo.

51 Secogef, *Acuerdo por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, elaborarán por escrito y autorizada bajo su firma, una memoria que contenga la información relativa a la dependencia o entidad a su cargo, que abarque el periodo comprendido del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de junio de 1994, Primera Sección, p. 7.

Entre las nuevas disposiciones del Acuerdo destacaban:

- Los titulares de las dependencias y entidades públicas elaborarían por escrito y autorizada bajo su firma, una memoria de gestión de la dependencia o entidad a su cargo, que comprendiera el período del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994.
- La memoria debía referirse a los programas a cargo de las dependencias y entidades del gobierno federal, así como a las acciones relacionadas con su administración interna.
- En las dependencias federales se prepararía un estado que expresara al 31 de agosto del último año, la situación presupuestal de la unidad, que sería dictaminado por el contralor interno o el servidor público equivalente.
- En las entidades paraestatales se presentarían los estados financieros al 31 de agosto de 1994, a fin de que los mismos, previo informe de los comisarios públicos respectivos y dictamen de los auditores externos, fueran aprobados en el mes de octubre de ese año por el órgano de gobierno.
- La Secogef integraría la información sobre el estado que guardaba a la misma fecha de cierre, el ejercicio de los recursos federales transferidos a los estados, con motivo de los compromisos establecidos en los Convenios de Desarrollo Social.
- Los servidores públicos obligados elaborarían al 30 de noviembre de 1994, para efectos de la entrega y recepción del despacho de los asuntos a su cargo, el informe a que se refieren el Decreto y el Acuerdo, publicados el 2 y 5 de septiembre de 1988, respectivamente, en el Diario Oficial de la Federación.
También con fecha 30 de noviembre de 1994, dichos servidores públicos estructurarían una relación pormenorizada de las acciones que en su concepto deberían ser ejecutadas dentro de los siguientes 90 días.

Al igual que con el primer ordenamiento presidencial, la Secogef quedaba facultada para vigilar, interpretar y dictar las disposiciones que requiriera la adecuada aplicación del Acuerdo.

Resulta interesante observar en el Cuadro 4, cómo se fue ampliando el fundamento legal de los diferentes ordenamientos emitidos con motivo del cambio de gobierno.

Cuadro 4
COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN HASTA 1994

	Decreto y Acuerdo de 1982	Decreto y Acuerdo de 1988	Acuerdos de 1993 y 1994 a/
Período de anticipación al cierre	Menos de un mes	Menos de tres meses	Un año tres meses
Fundamento legal	Fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los EUM; y los Artículos 32 y 51 de la LOAPF; 2o., 6o., 37, 41, 45, 46 y 49 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los EUM; y los Artículos 9o., 32 y 32-Bis de la LOAPF; 2o., 45, 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y 1o., 2o., 3o. y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	Fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los EUM; y los Artículos 9o., 13 y 32 Bis de la LOAPF; 16 y 18 de la Ley de Planeación; 1o., 2o., 4o., 6o., 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 60 a 63 y 65 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 1o., 2o., 3o. y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Dependencia(s) coordinadora(s)	Secretaría de Programación y Presupuesto.	Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Responsables de la aplicación	Titulares de las dependencias y entidades y los funcionarios hasta el nivel de director general, gerente o su equivalente.	Titulares de las dependencias y entidades y los servidores públicos hasta el nivel de director general o su equivalente en el sector paraestatal.	Titulares de las dependencias y entidades federales.
Principales consideraciones	Continuidad de los servicios públicos. Aprovechamiento óptimo de los recursos. Preservar los documentos, estudios y otros elementos.	Continuidad de los servicios públicos. Aprovechamiento óptimo de los recursos. Preservar los documentos, estudios y otros elementos. Vigilancia de la legalidad, honradez e imparcialidad de la función pública.	Consolidar los cambios en el ámbito económico y social. Asegurar el oportuno cumplimiento de los compromisos y metas planteadas. Acciones de control, vigilancia y evaluación para una transición transparente. Memoria de gestión.
Participación del OIC	Intervención en el acta administrativa de entrega-recepción. Conocimiento de irregularidades en el contenido del acta.	Intervención en el acta administrativa de entrega-recepción. Conocimiento de irregularidades en el contenido del acta. Requerir a los servidores públicos que no entreguen el despacho a su cargo.	Apoyar a la Secogef en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones por parte de las dependencias y entidades.
Alcance	Asuntos en trámite.	Asuntos en trámite.	Acciones establecidas para la transición gubernamental. Información de la ejecución de programas y proyectos. Evaluación de la aplicación de recursos en los estados. Informes especiales de programas prioritarios.
Período de vigencia	Derogados en 1988.	Vigentes a la fecha.	Exclusivamente para el cierre de 1994.

a/ El Decreto y Acuerdo del 2 y 5 de septiembre de 1988, respectivamente, también estuvieron vigentes para este cierre de sexenio.

Elaboración propia con base en los documentos señalados en las citas Nos. 44, 46, 47, 48, 49 y 51 de pie de página.

Nótese también que es hasta el cierre del sexenio de 1998-1994, cuando se presenta el concepto de transición de la administración que conlleva un marco de consideraciones, alcance y acciones que excedía con mucho los anteriores planteamientos encauzados a la entrega y recepción de los asuntos y recursos asignados.

Son innegables los avances que se habían registrado hasta ese momento, pero insuficientes en materia de evaluación de los resultados alcanzados durante la gestión pública que terminaba. En este sentido la participación de la auditoría gubernamental, directamente la Secogef o a través de los órganos internos de control, se limitaba a coordinar y vigilar la observancia de las disposiciones que establecía el ordenamiento presidencial.

*CAPÍTULO
TERCERO*

CAPÍTULO TERCERO

LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL Y LA TRANSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

3.1 La última experiencia: Transición de la Administración Pública Federal 1994-2000

Es indudable que la mayor experiencia de un proceso de transición gubernamental corresponde al cierre del sexenio de 1994-2000, trasponiendo su pasado próximo, encontramos que los objetivos, recursos, período y etapas, acciones y alcance empeñados excedieron ampliamente a los anteriores esquemas seguidos para el cambio de régimen. Consistente a las pretensiones, los preparativos comenzaron pronto al publicarse en el mes de abril de 1999 en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que tiene por objeto fijar las bases a las que se sujetarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la Transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental.

En contraste las consideraciones de dicho Acuerdo apenas variaban en comparación de su precedente inmediato. Nuevamente envolvían los puntos de continuidad de la función pública, aprovechamiento de los recursos asignados a las dependencias y entidades federales, rendición de cuentas, consolidar y asegurar la consecución de objetivos y metas en proceso de realización y, acaso anticipaban el establecimiento de lineamientos *ad hoc*.

"Que resulta indispensable consolidar los logros gubernamentales alcanzados, y sentar las bases que aseguren la consecución de objetivos y metas en proceso de realización, así como la optimización de los recursos financieros, humanos y materiales con que se dispone;

Que lo anterior implica el establecimiento de lineamientos a los que se sujeten las dependencias, entidades y la Procuraduría General de la República, que permitan la transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental, así como contar con la información que asegure la continuidad en el ejercicio de las funciones asignadas a éstas, ..." ⁵²

52 Secodam, *Acuerdo que tiene por objeto fijar las bases a las que se sujetarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la Transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental*, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de abril de 1999, Primera Sección, p. 77.

Las disposiciones del Acuerdo fueron las siguientes:

1. El Acuerdo tenía por objeto fijar las bases a las que se sujetarían las dependencias y entidades públicas, para que la transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental, se realizara de manera ordenada y garantizara la continuidad en el ejercicio de las funciones asignadas a éstas.
2. En las dependencias y entidades elaborarían un informe para la transición gubernamental, que contendría:
 - I. Las acciones realizadas y los resultados obtenidos durante el período del 1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del año 2000, respecto de los programas y asuntos de su competencia;
 - II. El estado que guardaban los bienes muebles e inmuebles de la dependencia o entidad al inicio de la administración y su situación al cierre;
 - III. La estructura básica y no básica; las plantillas de personal de base, confianza y por honorarios, y
 - IV. Los recursos financieros erogados por ejercicio, desde diciembre de 1994 hasta el mes de noviembre de 2000.Se incluiría un apartado final que describiría detalladamente, las acciones que a juicio del titular respectivo deberían ser ejecutadas dentro de los primeros 90 días de la siguiente gestión.
3. El informe para la transición se elaboraría conforme a lo siguiente:
 - I. Un informe parcial correspondiente al período del 1 de diciembre de 1994 al 31 de diciembre de 1998, así como las acciones programadas del 1 de enero al 31 de diciembre de 1999.
Con relación a las acciones en proceso deberían indicarse los responsables de su ejecución y los plazos para su conclusión, y
 - II. Actualización del informe parcial por las etapas del 1 de enero al 31 de diciembre de 1999 y del 1 de enero al 30 de noviembre de 2000.
4. Las dependencias prepararían un informe presupuestario de los resultados de su gestión financiera en el último ejercicio, al 31 de agosto de 2000, revisado y dictaminado por el órgano interno de control respectivo.
Las entidades paraestatales elaborarían sus estados financieros del último ejercicio, al 31 de agosto de 2000, que serían aprobados por su órgano de gobierno durante el mes de octubre de ese año.
La información financiera de las dependencias y entidades del intervalo comprendido del 1 de septiembre al 30 de noviembre de 2000, se incorporaría al acta de entrega-recepción que se formulara en los términos de las disposiciones aplicables.

5. Los titulares de las dependencias y entidades elaborarían por escrito y autorizarían con su firma los informes de logros y acciones, así como los financieros. Dichos informes deberían ser entregados al momento de levantarse el acta de entrega-recepción a que se refieren el Decreto y el Acuerdo publicados con fechas 2 y 5 de septiembre de 1988, respectivamente, en el Diario Oficial de la Federación.
6. Cuando alguna dependencia o entidad y la Secodam juzgaran necesario resaltar las acciones de algún programa, se procedería a la elaboración de un informe específico.
7. La instrumentación de las acciones del Acuerdo sería responsabilidad de los titulares de las dependencias. En el caso del sector paraestatal las coordinadoras de sector promoverían la adopción de las medidas conducentes para el debido cumplimiento de las disposiciones. Los órganos de gobierno y la dirección de las entidades paraestatales, incluidas las no sectorizadas, dispondrían lo necesario de acuerdo a sus facultades legales y estatutarias.
8. En las dependencias y entidades se nombraría por parte de los titulares, un responsable de la coordinación de las acciones establecidas. Este responsable debería tener el nivel de Subsecretario, Oficial Mayor, o su equivalente en las entidades paraestatales, y fungiría como enlace con la Secodam.
9. Las dependencias y entidades informarían a la Secodam, en la forma y términos que ésta determinara, sobre el cumplimiento del Acuerdo. Asimismo, esa Secretaría expediría los lineamientos necesarios y fijaría los plazos para la instrumentación de las acciones.
10. Por último, la Secodam y las coordinadoras de sector se encargarían de vigilar la estricta observancia del ordenamiento presidencial.

Del análisis al contenido del Acuerdo destacan varios aspectos, entre ellos, la estructura y disposición de un informe de resultados y acciones correspondientes a tres períodos delimitados; inclusión de la información financiera a la fecha de cierre de la gestión; y el planteamiento de que los titulares nombraran responsables, con determinado nivel jerárquico, para coordinar las acciones en cada dependencia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo noveno del ordenamiento, la Secodam estableció los *Lineamientos para elaborar el Informe de Transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental, que deberán presentar los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

Como era de esperarse tales lineamientos consistieron en un amplio documento que describía el objetivo, alcance, estructura, responsabilidades, contenido, etapas, plazos de entrega, requisitos, control y seguimiento y demás acciones, a que debían sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas para la presentación del Informe de Transición de la Administración 1994-2000.

"El Informe para la Transición de la Administración 1994-2000, tendrá el carácter de constancia documental para el proceso de cambio de administración, cuyo objetivo es realizar una rendición de cuentas eficiente, oportuna y transparente del quehacer gubernamental, que garantice la continuidad de los programas, proyectos y compromisos de la gestión pública."⁵³

A continuación los lineamientos disponían un orden de acciones:

Lineamientos generales	Definían el objetivo y etapas del informe, y señalaban de forma general las responsabilidades de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas, así como de la Secodam y sus instancias.
Contenido del informe	Se especificaban los aspectos que deberían considerarse para la integración del informe, haciendo mención de aquella información que serviría como marco de referencia para la elaboración del documento.
Lineamientos específicos	El apartado más amplio de los lineamientos detallaba la estructura de cada una de las tres etapas en que se dividía el informe; básicamente, la presentación, acciones emprendidas, programas establecidos y resultados obtenidos y; compromisos y actividades en proceso de atención. También abordaba la preparación de los libros blancos y de la información financiera
Seguimiento para la integración	Correspondía a la Secodam y sus diversas instancias el control, vigilancia y seguimiento de las acciones del informe.
Requisitos para su presentación	Utilizando un sistema de computación, la información de cada una de las tres etapas debería ser transmitida a la Secodam por medios electrónicos.

⁵³ Secodam, *Lineamientos para elaborar el Informe de Transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental, que deberán presentar los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, México, 1999, p. 3.

El desarrollo de las tres etapas para la elaboración del informe de transición en cada dependencia, órgano desconcentrado o entidad pública, requirió aproximadamente un año y medio, desde mayo de 1999 hasta octubre de 2000; al concluir se integraron en un sólo documento autorizado que formó parte del acta de entrega-recepción de los titulares respectivos.

Retomando argumentos anteriores, también se expuso la principal problemática determinada hasta el 30 de noviembre de 2000, describiendo en forma detallada las acciones que a juicio de los titulares salientes debían realizarse dentro de los primeros 90 días, posteriores al cambio de régimen. Asimismo, se anexó la siguiente documentación:

- Informe presupuestario y/o financiero de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades
- Libros blancos de programas especiales
- Aspectos relevantes determinados por los auditores externos

Respecto de la información presupuestal, las dependencias y órganos desconcentrados que no tuvieran auditor externo designado debían presentar los resultados a nivel flujo de efectivo y devengado, con cifras reales del 1 de enero al 31 de agosto de 2000, incluyendo una explicación de las variaciones.

Paralelamente, las entidades y, en su caso, los órganos desconcentrados elaboraron estados financieros por el mismo período, pero que tuvieron que ser dictaminados por los auditores externos nombrados por la Secodam. Previa opinión de los comisarios públicos y/o delegados, fueron presentados al órgano de gobierno, correspondiente, para su aprobación en la fecha límite del 31 de octubre de 2000.

Con relación al período del 1 de septiembre al 30 de noviembre de 2000, los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, asumieron la responsabilidad de las cifras que se determinaron, incorporándose a los informes presupuestal y financiero señalados.

Por su parte, los auditores externos elaboraron un informe sobre los aspectos relevantes en materia presupuestaria, financiera, fiscal, control interno y recomendaciones que ameritaban ser comunicadas a la nueva administración gubernamental, con la finalidad de asegurar la continuidad de las acciones de seguimiento y la solución de la problemática.⁵⁴

54 Con base en Secodam, *Lineamientos generales para la preparación y entrega de los informes derivados de las auditorías externas financieras (ejercicio 1999 y Transición Gubernamental)*, México, 1999, pp. 28-29.

Destacaba como una de las particularidades del cierre de la gestión de 1994-2000, la extensa participación de la Secodam, a través de sus diferentes instancias, en el control, vigilancia y seguimiento del cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo y los Lineamientos para la elaboración del informe de transición de la administración. Al revisar el orden distinguimos las principales actividades por unidad: ⁵⁵

Órganos internos de control

- Verificar la realización de cada una de las etapas de la elaboración del informe, en los términos y plazos establecidos;
- Seguimiento trimestral a las acciones reportadas en proceso en cada etapa hasta su conclusión;
- Revisar y validar cada etapa del informe, para su posterior envío al comisario del sector correspondiente;
- Presentar en los Comités de Control y Auditoría, los avances de las acciones en proceso;
- Asistir a los actos de entrega-recepción que celebren los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades.

Comisarios públicos y/o delegados:

- Establecer los mecanismos de coordinación con los órganos internos de control, para el seguimiento y vigilancia de los trabajos;
- Revisar y validar las diferentes etapas del informe, previo a su envío definitivo a la Secodam por parte de las áreas responsables;
- Vigilar el cumplimiento de las acciones en proceso, a través de los avances reportados en los Comités de Control y Auditoría;
- Emitir opinión sobre los estados financieros de las entidades y de los órganos desconcentrados que los auditores externos dictaminen;
- Opinar sobre los informes de autoevaluación de las entidades y también de los órganos desconcentrados;
- Proponer la elaboración de libros blancos, de aquellos programas que se considerara necesario resaltar.

Dirección General de Auditoría Gubernamental de la Secodam.

- Designar a los auditores externos por el período del 1 de enero al 31 de agosto del año 2000, para que dictaminen los estados financieros;
- Requerir a los auditores externos un informe al 31 de agosto de 2000, sobre los aspectos relevantes en materia presupuestaria, financiera y fiscal de las instituciones públicas.

⁵⁵ Con base en Secodam, *Lineamientos para elaborar el Informe de Transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental, que deberán presentar los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, México, 1999, pp. 12-15.

Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública de la Secodam.

- Diseñar el sistema informático y los formatos con los que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, deberían reportar los avances del informe para la transición;
- Concentrar la información que remitan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades estableciendo los procedimientos para su registro y control;
- Capacitar en la operación del sistema y requisitado de los formatos y asesorar en la interpretación de los Lineamientos a los órganos internos de control, comisarios públicos y/o delegados y a los responsables designados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades;
- Elaborar un resumen ejecutivo trimestral de los asuntos relevantes determinados por los órganos internos de control y comisarios públicos y/o delegados, a partir de los informes realizados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades;
- Esta área quedó además facultada para revisar y en su caso solicitar se complementara la información remitida.

Un punto novedoso era la estandarización de la presentación del informe de transición y sus anexos, mediante el diseño de un sistema informático que se utilizaría para la transmisión electrónica de la información correspondiente a cada etapa y los seguimientos mensuales (Cuadro 5).

Cuadro 5
SISTEMA INTRAGUB



Fuente: Secodam, *Manual del usuario del sistema Intragub (módulo de los OIC's)*, México, 1999, p. 5.

Considerando las diferentes actividades que competían a cada instancia de control, se desarrollaron módulos específicos para las dependencias y entidades federales, órganos internos de control y comisarios públicos o delegados, con su correspondiente definición de las funciones habilitadas del sistema para la captura de información y observaciones, validación y envío.

De esta manera, la información de las tres etapas del informe debía ser transmitida a la Secodam en las fechas establecidas por medios electrónicos o magnéticos. Cabe señalar que el sistema generaba un acuse de recibo el mismo día de la recepción.

Obtenida la aprobación de los informes en sus tres etapas por los órganos internos de control y por los comisarios públicos y/o delegados, los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, debían comunicar a la Secodam la conclusión de las acciones.

En forma complementaria a las disposiciones del Acuerdo y los Lineamientos, en los primeros meses de 2000 la Secodam emitió los *Lineamientos generales para la integración de los Libros Blancos de los Programas de Gobierno, que deberán elaborarse con motivo del proceso de transición de la administración 1994-2000*.

"Esta normatividad se expide, con el propósito de apoyar la elaboración y presentación de los informes específicos *Libros Blancos*, sobre las acciones realizadas y resultados obtenidos de uno o varios Programas de Gobierno, que a juicio de los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal, consideren necesario integrar, mismos que deberán ser anexados al acta de entrega-recepción respectiva."⁵⁶

Estos lineamientos adicionales expresaban que tendría que elaborarse un informe especial o libro blanco por cada programa gubernamental que se hubiera seleccionado, donde se describiría de un modo claro y preciso desde la conceptualización misma, pasando por su desarrollo, hasta los logros y beneficios obtenidos mediante su ejecución. También se completaban las funciones de vigilancia y control a cargo de los órganos internos de control y de los comisarios públicos o delegados.

Los libros blancos debían contener presentación; objetivo; antecedentes; síntesis ejecutiva del programa; acciones realizadas en el período; autorización, radicación y aplicación de recursos a favor de la dependencia o entidad; y resultados alcanzados.

⁵⁶ Secodam, *Lineamientos generales para la integración de los Libros Blancos de los Programas de Gobierno, que deberán elaborarse con motivo del proceso de transición de la administración 1994-2000*, México, 2000, p. 1.

A punto de concluir las tareas dispuestas para la preparación del cambio, en el mes de junio de 2000 la Secodam difundió el documento de *Alcance a los Lineamientos para elaborar el Informe de Transición de la Administración 1994-2000*.

Esta vez los numerales del Alcance se circunscribieron a la presentación, conformación, distribución, resguardo y publicidad del informe de transición y de los libros blancos. El documento agregaba: ⁵⁷

- ⊛ Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades integrarían un sólo documento en original del informe que sería autorizado con la firma de los propios titulares, el cual debería empastarse y contener los datos reportados en las tres etapas desarrolladas.
- ⊛ Además del original encuadernado, también se reproduciría el documento en medios magnéticos, con el número de copias que fueran necesarias y distribuirían así:
 - Se anexaría una copia al acta de entrega-recepción de los titulares, adicional al documento original empastado.
 - Dos copias se remitirían a la Secodam, una dirigida al comisario y/o delegado correspondiente y otra a la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública (USEGP).
 - Una copia se entregaría al órgano interno de control respectivo.
 - Aparte las entidades y órganos desconcentrados enviarían una copia a las coordinadoras sectoriales, para que se incluyera en las actas de entrega-recepción de esas dependencias.
- ⊛ De igual forma los libros blancos de los programas considerados, se duplicarían en medios magnéticos, para remitirse el 31 de octubre de 2000 como fecha límite, una copia a las siguientes áreas:
 - Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - Dependencia que fungiera como coordinadora sectorial.
 - USEGP de la Secodam.
 - Comisario y/o delegado de la Secodam.
 - Órgano interno de control respectivo.
 - Asimismo, se anexaría una copia en medio magnético de los libros blancos, al acta de entrega-recepción del titular de cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.
- ⊛ A cargo de las dependencias o entidades federales quedaba el resguardo de toda la documentación original relativa a los libros blancos, misma que debería conservarse en una bóveda o caja de seguridad; otorgaría fe de dicha guarda un notario público, asentándose esta circunstancia en el acta de entrega-recepción.

57 Con base en Secodam, *Alcance a los Lineamientos para elaborar el Informe de Transición de la Administración 1994-2000*, México, 2000, pp. 1-4.

- ✦ Por último, los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas, serían los responsables de examinar y evaluar aquella documentación del informe de transición de uso genérico o común susceptible de que se diera a conocer al público en general, a fin de integrar la respectiva página electrónica de difusión. En la red institucional correspondiente, se debería incorporar el informe completo resguardándose con las medidas de seguridad establecidas.

Evidentemente se verificaron progresos en el último proceso de transición de la Administración Pública Federal, reflejados en el alcance de los puntos enumerados por el Acuerdo, Lineamientos y demás disposiciones complementarias emitidas para el efecto, la puntual programación de etapas y acciones derivadas de aquellos; estandarización de la estructura, formatos y anexos para presentación de los informes; sistematización de las actividades de preparación, recepción y envío y; una amplia intervención de las instancias de control y vigilancia.

Esas mayores facultades de la Secodam, sin embargo, se orientaron principalmente al desarrollo de los preparativos, establecimiento de las medidas y la agenda de acciones a instrumentar para el cumplimiento del ordenamiento del ejecutivo federal, así como a constatar la conclusión de las diferentes etapas del proceso en los plazos fijados; no trascendieron hacia una verdadera evaluación de la gestión pública, que asistiera de forma efectiva la consecución del objetivo explícito de realizar una rendición de cuentas eficiente, oportuna y transparente. Trataremos más adelante la limitada participación de la auditoría gubernamental en la transición.

3.2 Estudio comparativo de los procesos de transición sexenal

Convenimos que uno de los problemas más serios que enfrenta el desarrollo de la Administración Pública Federal en México (al igual que la estatal o municipal), es la falta de continuidad en los programas, proyectos u otras importantes iniciativas del poder ejecutivo. Pareciera que al inicio de cada gestión, el país viviera un capítulo de su propia odisea, en el que las estrategias y políticas seguidas son desacreditadas primero, para luego volverse a organizar con ciertas refinaciones. De forma adversa la etapa de arranque suele extenderse hasta el segundo año de gobierno.

La continuidad que aquí se departe no consiste en un beneplácito para la prolongación en el tiempo de los esquemas y políticas oficiales del régimen que concluye, tampoco expone la permanencia de los servidores públicos; se trata de ir más allá, al implicar una vinculación efectiva de la nueva gestión a los procesos de desarrollo administrativo y cambio organizacional.

Eventualmente no es incomprensible que la transición gubernamental conduzca a una inercia institucional, reflejada en una paralización parcial de las operaciones e improvisación en la toma de decisiones por parte de los responsables, en detrimento del uso eficiente de los recursos públicos.

Durante los pasados cierres de los sexenios de 1976-1982, 1982-1988, 1988-1994 y 1994-2000, se instrumentaron diferentes ordenamientos presidenciales, que dispusieron la realización de informes y acciones para el cambio de gobierno, destinadas en forma escalonada a garantizar la prestación de los bienes y servicios públicos; aprovechamiento eficiente de los recursos asignados; transparencia en la rendición de cuentas de los titulares y la presentación de la situación financiera de las dependencias y entidades federales; asegurar el cumplimiento oportuno de los compromisos, objetivos y metas establecidas; consolidación de los cambios en el ámbito económico y social y; preservar los archivos, documentos y demás información que se juzgara importante; medidas que fueron asistidas de un limitado éxito.

"Entre las diversas formas de corrupción gubernamental que se presentan, hay una decisiva que impide combatir la propia corrupción al término de cada período: el saqueo de documentos y archivos. La búsqueda de la transparencia en escenarios de cambio de gobierno resulta inviable cuando las distintas gestiones –la entrante y la saliente– involucradas en el proceso asumen posturas intermediadas por los intereses políticos o partidarios, en lugar de servir al interés civil y a las obligaciones de la responsabilidad pública."⁵⁸

58 Sergio González Rodríguez, "El escritorio y la caja negra", *Letras Libres*, Año II, No. 19, México, julio 2000, Editorial Vuelta, p. 40.

Cuadro 6
ESTUDIO DE LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN GUBERNAMENTAL HASTA 2000

	Decreto y Acuerdo de 1982	Decreto y Acuerdo de 1988	Acuerdos de 1993 y 1994 a/	Acuerdo de 1999 a/
Período de anticipación al cierre	Menos de un mes	Menos de tres meses	Un año tres meses	Un año siete meses
Fundamento legal	Fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los EUM; y los Artículos 32 y 51 de la LOAPF; 2o., 6o., 37, 41, 45, 46 y 49 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los EUM; y los Artículos 9o., 32 y 32-Bis de la LOAPF; 2o., 45, 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y 1o., 2o., 3o. y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los EUM; y los Artículos 9o., 13 y 32 Bis de la LOAPF; 16 y 18 de la Ley de Planeación; 1o., 2o., 4o., 6o., 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 60 a 63 y 65 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 1o., 2o., 3o. y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los EUM; y los Artículos 9o., 13 y 37 de la LOAPF; 2o., 16 y 18 de la Ley de Planeación; 1o., 2o., 4o., 6o., 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 60 a 63 y 65 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 1o., 2o., 3o. y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Dependencia(s) coordinadora(s)	Secretaría de Programación y Presupuesto	Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación	Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Responsables de la aplicación	Titulares de las dependencias y entidades y los funcionarios hasta el nivel de director general, gerente o su equivalente	Titulares de las dependencias y entidades y los servidores públicos hasta el nivel de director general o su equivalente en el sector paraestatal	Titulares de las dependencias y entidades federales	Titulares de las dependencias y entidades federales
Período de vigencia	Derogados en 1988	Vigentes actualmente	Exclusivamente para el cierre de 1994	Exclusivamente para el cierre de 2000

a/ El Decreto y Acuerdo del 2 y 5 de septiembre de 1988, respectivamente, también estuvieron vigentes para estos cierres de sexenio.

Elaboración propia con base en los documentos señalados en las citas Nos. 44, 46, 47, 48, 49, 51 y 52 de pie de página.

Las primeras bases del proceso de transición gubernamental las identificamos en el decreto y acuerdo de 1982 (ver Cuadros 6 y 7), que ordenaban a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los funcionarios en ejercicio de facultades delegadas, elaborar un informe de los asuntos bajo su competencia que se encontraran en trámite, al momento de ser sustituidos en el cargo. Las consideraciones que se planteaban eran garantizar la prestación de los bienes y servicios públicos, aprovechamiento eficiente de los recursos destinados a los programas y preservar los documentos, archivos, estudios y demás elementos necesarios para la nueva gestión.

Acto seguido, el decreto y acuerdo presentados en la conclusión del período de 1982-1988, vinieron a confirmar la intención de formalizar en el ámbito administrativo las implicaciones del cambio de gobierno. Desde entonces es obligado que los titulares de las dependencias y entidades federales y servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado o su equivalente en el sector paraestatal, al separarse de sus encargos, rindan un informe de los asuntos correspondientes a su despacho y entreguen los recursos financieros, humanos y materiales que se hayan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales. La tesis de renovación moral promovida durante ese sexenio, agregó a la entrega-recepción los argumentos de vigilancia de la legalidad, honradez e imparcialidad de la función pública.

Como un gran adelanto en el camino, destaca el alcance de las acciones que derivaron del acuerdo de 1993, que facultaba a la Secogef para que estableciera los lineamientos necesarios para que las dependencias y entidades públicas, instrumentaran el programa de mediano plazo para el cierre de la administración 1988-1994, complementadas por otro acuerdo en 1994 que dispuso la preparación de una memoria de gestión con los proyectos más importantes desarrollados por cada institución. Aparece aquí la primera referencia explícita de la transición gubernamental, que trae consigo un marco jurídico y de consideraciones señaladas que excedía ampliamente las anteriores disposiciones circunscritas a la entrega y recepción de los asuntos y recursos asignados. A decir de esto, la motivación de ambos ordenamientos presidenciales se extendió a consolidar los cambios en el ámbito económico y social, dar continuidad de las funciones y objetivos, asegurar el oportuno cumplimiento de los compromisos y metas fijados y responsabilidades de control y vigilancia tendientes a verificar la transparencia del proceso.

Fue en el ocaso del año 2000 cuando asistimos al más reciente proceso de cambio de régimen. Con el presunto interés de avanzar hacia una rendición de cuentas transparente y con oportunidad, apreciamos que los objetivos, recursos, período y etapas, acciones y alcance comprendidos en el acuerdo y los lineamientos de 1999, los cuales determinaron los procedimientos a los que se sujetaron las dependencias y entidades del gobierno federal para la instrumentación del informe de transición de la administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental, retomaron aspectos decididos y aportaron elementos adicionales que de manera conjunta rebasaron marcadamente los pasados esquemas administrativos seguidos en la sucesión presidencial. Esta vez con mayor anticipación comenzaron los preparativos y medidas que consideraban el desarrollo de los programas y la consolidación de los logros alcanzados, observancia de la normatividad y uso eficiente de los recursos públicos y, sentar las bases para la consecución de objetivos y metas en proceso. Más cerca del desenlace, se emitieron algunas pautas complementarias orientadas a la integración de los libros blancos y la presentación y resguardo de la información.

En el cuadro 6 observamos la ampliación escalonada del marco jurídico de la transición sexenal. Junto a inalterables facultades constitucionales del ejecutivo federal, se van incorporando diferentes decretos legislativos, que hacen mención de la aplicación de determinados artículos de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de Planeación; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Federal de las Entidades Paraestatales y; Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, el proceso se ve privado de un sustento legal propio, situación que es subsanada, al menos de forma, por la observancia de preceptos de carácter general, así como por ordenamientos presidenciales y prescripciones normativas emitidas para el efecto, de los que hemos hablado detalladamente.

Al analizar el cuadro 7 se hace patente el desarrollo del proceso de transición gubernamental, mismo que ha avanzado desde los primeros informes y actos de entrega y recepción de oficinas públicas hasta la instrumentación de auténticos programas con etapas y acciones resueltas en la preparación del cambio de gobierno. Son indudables las mejoras que se ven implicadas en la constante reposición de las consideraciones y disposiciones derivadas de los decretos y acuerdos emitidos por el ejecutivo federal en turno al aproximarse el cierre de cada sexenio; no pueden dejarse de señalar las ventajas conseguidas a través del orden y alcance de las acciones impulsadas, así como la mayor participación de las diferentes instancias de control y vigilancia.

Cuadro 7
ALCANCE DE LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN GUBERNAMENTAL HASTA 2000

	Decreto y Acuerdo de 1982	Decreto y Acuerdo de 1988	Acuerdos de 1993 y 1994	Acuerdo y Lineamientos de 1999
Principales consideraciones	Continuidad de los servicios públicos. Aprovechamiento óptimo de los recursos. Preservar los documentos, estudios y otros elementos.	Continuidad de los servicios públicos. Aprovechamiento óptimo de los recursos. Preservar los documentos, estudios y otros elementos. Vigilancia de la legalidad, honradez e imparcialidad de la función pública.	Consolidar los cambios en el ámbito económico y social. Asegurar el oportuno cumplimiento de los compromisos y metas planteadas. Acciones de control, vigilancia y evaluación para una transición transparente. Memoria de gestión.	Rendir cuentas sobre el uso eficiente de los recursos públicos. Consolidar los logros gubernamentales alcanzados y sentar las bases para la consecución de objetivos y metas en proceso. Establecimiento de lineamientos a los que se sujete el cambio de gobierno.
Participación del Órgano Interno de Control	Intervención en el acta administrativa de entrega-recepción. Conocimiento de irregularidades en el contenido del acta.	Intervención en el acta administrativa de entrega-recepción. Conocimiento de irregularidades en el contenido del acta. Requerir a los servidores públicos que no entreguen el despacho a su cargo.	Apoyar a la Secogef en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones por parte de las dependencias y entidades.	Verificar la instrumentación efectiva de las etapas del informe. Seguimiento trimestral a las acciones reportadas en proceso por etapa. Revisar y validar cada etapa del informe. Presentar los avances en los Comités de Control y Auditoría.
Alcance	Asuntos en trámite.	Asuntos en trámite.	Acciones establecidas para la transición. Información de la ejecución de programas y proyectos. Evaluación de la aplicación de recursos en los estados. Informes especiales de programas prioritarios. Información financiera y presupuestal. Acciones a realizar en los primeros 90 días.	Etapas del informe de transición. Cumplimiento de programas y resultados obtenidos. Responsables y seguimiento de las acciones en proceso. Informes definidos de programas de gobierno. Información financiera y presupuestal. Acciones a realizar en los primeros 90 días. Coordinación y enlace con la Secodam.

a/ El Decreto y Acuerdo del 2 y 5 de septiembre de 1988, respectivamente, también estuvieron vigentes para los cierres de sexenio de 1994 y 2000.

Elaboración propia con base en los documentos de las citas Nos. 44, 46, 47, 48, 49, 51 y 52 de pie de página.

No obstante, los avances se tornan insuficientes en materia de evaluación de la gestión pública. Los resultados alcanzados en cada período por las dependencias y entidades federales, son presentados apenas reflexionando en los criterios de medición y valoración del desempeño. Las mayores facultades de las instancias de control en la transición gubernamental, se orientaron básicamente a la ejecución de los preparativos, al establecimiento de las medidas y la agenda de acciones y, a constatar la conclusión oportuna de las distintas fases del proceso.

En el desarrollo de este punto se ha examinado cuáles fueron los avances en el programa de transición de la Administración Pública Federal que se verificaron en el último cierre de sexenio, con relación a la conclusión de períodos anteriores, lo que implica la realización del segundo objetivo de este estudio.

Vemos que el quehacer de los órganos internos control se fue acrecentando a través de los repetidos períodos de sucesión presidencial, y reunió una restringida intervención en las actas de entrega y recepción de los asuntos y recursos a cargo de los funcionarios, con atareadas actividades, incluida la práctica de auditoría, para la revisión y validación de las etapas del proceso de transición administrativa y el seguimiento hasta su conclusión de las acciones en proceso reportadas por el gobierno saliente; pero no trascendió hacia una verdadera evaluación de la gestión pública, que asistiera de forma efectiva la consecución del objetivo explícito de realizar una rendición de cuentas eficiente y transparente.

Esta corta aparición de la auditoría gubernamental se limitó a la verificación del cumplimiento de las disposiciones de planeación, elaboración e integración del informe de transición 1994-2000. Con esto no se buscaba evaluar los resultados alcanzados, sino solamente comprobar la debida presentación de los documentos requeridos.

3.3 Repercusiones de la reducida participación de la Auditoría Gubernamental en el programa de transición

Los puntos anteriormente expuestos aportan evidencia del hecho que la auditoría gubernamental se ha orientado principalmente hacia la revisión de la suficiencia del control interno y la observancia de las disposiciones jurídicas y normativas aplicables; con un serio descuido de la evaluación de la gestión pública, que subraye el grado de cumplimiento de los objetivos y los resultados alcanzados en los diferentes programas a cargo de las dependencias y entidades federales.

Por lo demás, es obvio que la variable política transfiere rasgos característicos a cada cambio de gobierno, lo que impide identificar claramente las causas de las repercusiones que conlleva dicho proceso; podemos afirmar, sin embargo, que la restringida participación de la auditoría gubernamental en el programa de transición sexenal converge con otros factores en la falta de continuidad en el desarrollo administrativo de la función pública, entendida como la vinculación efectiva al cambio y no como una extensión de las estrategias y políticas implantadas. Esta situación se advierte en el vacío temporal, desde algunos meses antes de la conclusión, que se presenta en los más altos niveles de la administración entrante, y se refleja en la inadecuada toma de decisiones que se percibe en la etapa de aprendizaje del nuevo régimen.

Como un componente más del cambio organizacional, la transición administrativa lejos de ajustarse a una serie de acciones predefinidas tendientes a estructurar y controlar el reemplazo de la autoridad del liderazgo, constituye un proceso desordenado en el que prevalecen ciertas condiciones de ambigüedad organizativa que hacen que los crecientes esfuerzos de planeación del inicio del mandato del ejecutivo federal, tengan un efecto limitado.⁵⁹

La incertidumbre que envuelve los actos decisorios entrelazados con la sustitución de los titulares de las instituciones públicas y otros niveles superiores, se ve acentuada por el desconocimiento temporal de la naturaleza y magnitud de las funciones asumidas por los responsables designados y, la parcialidad e imprecisión de la información recibida; no se olvide que siempre se rinden las mejores cuentas, expresamente selectas. También hay que apuntar que no todas las decisiones que se toman en esos momentos tienen la misma trascendencia.

⁵⁹ Con base en Arturo del Castillo, "Cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedad" en David Arellano *et al.* (coordinadores), *op. cit.*, pp. 221-275.

El impacto de la transición gubernamental no deriva únicamente de que por regla general lleva consigo la posibilidad de transformaciones en los procedimientos y operaciones que ejecutan las diferentes Secretarías y demás instancias que conforman la Administración Pública Federal, también repercute a fondo en los círculos estatales porque la sucesión presidencial no es un proceso aislado. Normalmente, el relevo de los principales responsables de la dirección y las primeras decisiones que aquellos adoptan se desarrollan en medio de estructuras organizacionales que mantienen su funcionamiento, cursos de acción, relaciones y conflictos y, empleo de los recursos asignados; aspectos que encierran cierto dinamismo que trata de sujetarse al marco jurídico y normativo vigente.

En consecuencia, las condiciones y dificultades imperantes desbordan la pretendida planeación y transparencia del cambio de gobierno, y nos conducen a considerar que se acerca más a un proceso desalineado, prolongado y conflictivo.

Aunque parece contradictorio, el rumbo disparejo del proceso de transición es determinado por la continuación requerida de la función pública, dado que las operaciones no pueden detenerse para realizar el cambio de dirigencia y, después iniciar en un punto de arranque uniforme. El proceso se efectúa así en forma distorsionada, debido a que no en todas las dependencias y entidades federales avanza en los mismos tiempos y términos. Oficialmente se plantea que la alternancia de la administración puede instrumentarse automáticamente a nivel general a partir de determinados acuerdos y lineamientos emitidos para el efecto. Sin embargo, en la práctica se verifica una etapa de aprendizaje, que a veces puede extenderse hasta el segundo año de gestión, durante la cual los nuevos titulares conocen y se involucran en las funciones y tareas de su competencia. Está visto que el mayor o menor grado de adelanto varía de conformidad a la complejidad de los asuntos, la importancia reconocida o adjudicada a las instituciones y los proyectos que se alcanzan a vislumbrar.

Se distingue también como otro matiz de la llegada de un régimen, que el trance se alarga más allá de lo estipulado abiertamente, porque si bien puede precisarse la fecha formal del traspaso del despacho y las oficinas públicas, no es posible determinar en que momento se encuentran o cuando terminen de ser asumidas activamente las facultades transferidas. Esta renovación administrativa no es susceptible de ser limitada en términos temporales, puesto que cada modificación es generadora de situaciones singulares que a su vez propician adecuaciones.

A pesar de los extendidos sistemas que regulan el funcionamiento del aparato gubernamental, la administración pública no se sujeta únicamente a las directrices que marcan los preceptos legales y normativos, sino que interviene el arbitrio de las relaciones e intereses creados con cada sector productivo o social, que denotan varias de las pautas que asisten al cambio de gobierno. De hecho, las dependencias y entidades federales no son iguales, es mayor la influencia y peso político de una secretaría globalizadora en comparación de otras con tareas sustantivas. Esta relación, no explícita pero real, propicia una escala jerárquica que difiere de la especificada jurídicamente, y determina diferencias importantes en la capacidad de iniciativa, negociación e incluso de presión de cada institución.⁶⁰ De esta manera el proceso de transición del régimen que parte como un todo, se prolonga más de lo debido y queda desdibujado en un cúmulo de transacciones seccionadas.

Toca ahora hablar sobre el carácter conflictivo que conlleva la transición gubernamental, puesto que las instituciones públicas además de estar ligadas al ejercicio de ciertas atribuciones que se orientan al cumplimiento de una misión, son espacios de actividad política en donde los individuos y grupos interactúan dentro de la organización y establecen complejas relaciones de poder. Las decisiones que siguen al reemplazo de la dirección suponen la afectación de intereses y patrones de acción arraigados o concertados que necesariamente genera resistencias, negociaciones y conflictos. Durante el desarrollo del cambio se verifican diversos arreglos en el que los múltiples actores compiten para obtener alguna prerrogativa personal o de un círculo.

De entrada, la administración que llega carece de auténticos programas previamente definidos, lo que hace se vea inmersa en etapas de aprendizaje de las políticas públicas seguidas y aquellas que intenta promover; así se van moldeando las acciones hasta que se institucionalizan determinadas propuestas y prácticas. Es común que los objetivos originalmente planteados sean confusos y contrapuestos, la razón de esto la encontramos tanto en la falta de una percepción plena de las facultades de cada dependencia o entidad pública y la parcialidad e irrelevancia de la información recibida en la entrega, como en el reducido contacto con las operaciones esenciales y el sinnúmero de situaciones vinculadas. Tras un período de incertidumbre y reposicionamiento en el que los concurrentes tratan de mantener o mejorar las bases de su influjo en el sistema entero, las autoridades responsables oficializan el curso de acción concretado y adecuan los fines, que seguirán siendo modificados.

60 Con base en María del Carmen Pardo, *La Modernización Administrativa en México*, El Colegio de México, México, 1995, pp. 21-27.

Ciertamente la limitada participación de la auditoría pública no fragua la naturaleza desordenada, demorada y discordante de la transición de la administración, pero sí acentúa dichas tendencias. Es indudable que el insuficiente impulso de la evaluación de los resultados alcanzados durante la gestión que concluye, que pudiera aportar elementos de importancia a la toma de decisiones inmediatas, confluye desfavorablemente en el desarrollo errático y confuso del proceso.

Se trastoca así la actuación de la auditoría gubernamental en perjuicio del pleno cometido de los puntos que la definen y sirven de motivación, y a su vez son coartados el apoyo y asesoría que brinda esa función a los niveles de mando superiores del ejecutivo federal; particularmente, repercute en la aptitud para revisar y evaluar el grado de avance en la consecución de los objetivos y metas comprometidas en los planes y programas a cargo de las dependencias y entidades.

Orientada principalmente a verificar la suficiencia del control interno y la observancia de las disposiciones legales y normativas dictadas, se relega el examen y percepción clara del desarrollo administrativo logrado hasta el momento del cambio, implicando que los reportes y recomendaciones derivadas de la intervención de las instancias de fiscalización no contribuyan a abreviar la etapa de aprendizaje del nuevo gobierno, ni le proporcionen información relevante para la ejecución de los actos decisorios o, que al menos modere las situaciones adversas y de incertidumbre que conlleva la sustitución del régimen.

De igual manera, el énfasis que los sistemas de control y vigilancia ponen en asegurar el apego a las reglas y procedimientos, también afecta el desempeño de las instituciones, puesto que conduce a que las áreas encargadas de proporcionar servicios administrativos y de apoyo sean las que formulen el presupuesto público con base en la normatividad establecida. Equivocadamente, en la práctica se han convertido en las instancias que asignan el gasto de las dependencias o entidades, adquiriendo un papel indebido en la determinación de las prioridades del gobierno federal. En contraste, las áreas sustantivas –las subsecretarías y las unidades responsables de los programas y proyectos gubernamentales– al carecer de medios propios para planear y destinar los recursos financieros para cumplir con las estrategias y operaciones que están bajo su responsabilidad, se tornan en tramitadoras de fondos, por lo que invariablemente sus primeros esfuerzos consisten en negociar y reunir los requisitos solicitados.⁶¹

61 Con base en Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno*, FCE, México, 2002, pp. 131-135.

Esta ponderación desmedida del control del ejercicio fiscal obstaculiza las iniciativas de los mismos responsables de promover los mecanismos y acciones tendientes a impulsar el desarrollo administrativo. Las regulaciones han generado el alargamiento de los trámites y la proliferación de gestores, con el objeto de obtener el consentimiento de aquellos servidores públicos facultados para autorizar las erogaciones, transferencias o ampliaciones de recursos presupuestales. Consecuentemente, las áreas administrativas obtienen la prerrogativa impropia de incidir en las políticas oficiales sin que esto sea adecuado. Las instancias controladoras del gasto federal, incluso, se reservan la aprobación final de la ejecución de un proyecto previamente convenido.

Al ampliar sobre la toma de decisiones, coincidimos que dentro de la Administración Pública Federal se busca que el proceso esté precedido de una etapa de deliberación a través del cual la definición de una situación como problema se incorpora a la agenda gubernamental de prioridades, lo que implica identificar las características del mismo y la delimitación de las alternativas viables tanto técnica como políticamente.⁶²

Por consiguiente, el proceso de toma de decisiones de la función pública comprende dos vertientes, administrativa y política. En la primera se debe considerar la eficiencia y eficacia de las acciones a seguir, es decir, adecuar los medios disponibles a los objetivos y metas pretendidas. Después, corresponde ajustar las estrategias y directrices propuestas con los fines políticos.

No es el caso agotar aquí la trascendencia del aspecto político que condiciona las reflexiones de las autoridades, baste señalar que la gobernabilidad de un país reside en la capacidad de gestionar los asuntos nacionales dentro de un esquema que puede fluctuar hasta ciertos márgenes tolerables. De este modo, las decisiones gubernamentales implican un espacio dinámico de negociación, en donde los actores estarían obligados a examinar los impactos que tendrían cada una de las diferentes alternativas. También debe saberse aprovechar el lance de oportunidad que abren las coyunturas sociales y económicas favorables, por parte de los promotores de determinados proyectos oficiales, en el preciso momento que se verifica una aceptación tangible hacia los planteamientos. El poder del estado se transfiere al régimen administrativo en turno para que el manejo de los recursos públicos garantice la atención de las necesidades colectivas y se fijen los objetivos que se perseguirán durante el desarrollo de la gestión respectiva.

62 Con base en Luis Maldonado Venegas, "Presentación", en Tomás Miklos (coordinador), *Las decisiones políticas*, Siglo XXI Editores, México, 2001, pp. XV-XXII.

Conviene también tener presente que la complejidad de los asuntos a cargo de las dependencias y entidades gubernamentales, propicia que con relativa frecuencia los responsables de la dirección tomen decisiones a partir de información parcial e imprecisa. A menudo en las instituciones no se puede esperar realizar análisis acabados de la problemática identificada, porque entran en combinación un cúmulo de valores y opciones de resultados inciertos, frente a la presión inaplazable de las demandas sociales.⁶³ Asimismo hay que considerar que en el ámbito de la administración pública, como un reflejo de la actividad política, es sumamente difícil que se llegue a un consenso total. Incluso en aquellas situaciones en que la mayoría manifiesta estar de acuerdo, derivan varias visiones sobre la manera de resolverlas. Las diferencias parecen desbordarse cuando se entra al punto de definir los programas y estrategias a emprender. Estas vicisitudes del proceso no significan que proceda prescindir de la evaluación de las ventajas y las sumas de recursos que presupone cada uno de los escenarios vislumbrados para el logro de los objetivos marcados.

En este contexto, en donde la nueva gestión pública enfrenta el desconcierto de realizar el proceso de toma de decisiones apoyado en la información incompleta e irrelevante obtenida, el desinterés mostrado hacia la auditoría de resultados incide de sobremanera, con el pesar de que esa función no aporta elementos substanciales que conjuntamente con la metodología aplicada, contribuyan a fortalecer las posibilidades de que la dirección adopte las iniciativas que sean las adecuadas.

Aún en la actualidad, la programación que realizan las dependencias y entidades públicas consiste básicamente en establecer una simple relación entre los recursos asignados y las actividades a desarrollar, pero esto no puede continuar sino que deben enfrentarse los desafíos para acercarse a los siguientes aspectos:⁶⁴

- Vinculación de las metas y el proceso de presupuestación
- Uso de la información sobre el desempeño para requerir y asignar recursos
- Reasignación de fondos conforme a la evaluación de los resultados
- Relación entre el gasto público, desarrollo administrativo y evaluación del desempeño
- Examen y mejora de la eficacia y eficiencia de las operaciones

63 Con base en Leonardo Curzio, "Toma de decisiones", en Tomás Miklos (coordinador), *op. cit.*, pp. 141-213.

64 Con base en GAO, *Results-Oriented Budget Practices in Federal Agencies*, Washington, D.C., 2001, pp. 25-27.

3.4 Enseñanzas y propuestas para el año 2006

A menos de tres años de que concluya la presente Administración Pública Federal es el momento oportuno para reflexionar sobre las enseñanzas de los pasados ciclos de transición gubernamental y se comiencen a desarrollar las propuestas de mejora del proceso con miras al cambio de gobierno que se verificará casi al término de 2006 (Cuadro 8). Haciendo énfasis en una mayor participación de la auditoría gubernamental orientada a la evaluación de los resultados alcanzados durante la gestión que transcurre, que ayude a superar la incertidumbre y confusión que privan al inicio, y asista en forma expedita la toma de decisiones.

Antes de continuar es conveniente señalar que la apreciación del proceso de transición de la administración no se reduce al reemplazo de los titulares de las dependencias y entidades federales, necesariamente trasciende a la etapa de aprendizaje que se extiende hasta que el renovado régimen se hace cargo en forma efectiva de las atribuciones recibidas y se dictan las primeras disposiciones al respecto.

El marco jurídico vigente no otorga al presidente declarado electo competencia alguna en el proceso de entrega-recepción de la administración pública. Sin embargo, en los hechos el próximo titular del ejecutivo federal toma decisiones -todavía de discreta importancia- en la elaboración del presupuesto de egresos correspondiente al primer año de su gestión; paralelamente, su equipo de colaboradores y asesores utiliza recursos del estado, solicita y recibe información sobre el estado de los asuntos que concentran su atención, sin ocupar aún formalmente los principales cargos de la estructura orgánica gubernamental.⁶⁵

Procede entonces que en la cercanía del término de un período sexenal, sea creada una comisión de transición de la administración, conformada por servidores públicos en funciones designados del gobierno que concluye, asistentes y demás representantes del siguiente régimen y, por profesionales y expertos de los sectores social y privado de apoyo que proporcionen los servicios de consultoría técnica. Desde el punto de vista organizacional, el razonamiento es que la etapa de sustitución de la dirección difiere de la situación previa o posterior al cambio, por lo tanto se requiere de un órgano administrativo separado y congruente con la magnitud y tipo de acciones dispuestas por los ordenamientos que fueran emitidos para el efecto.⁶⁶

⁶⁵ Con base en Javier Hurlado, *El Sistema Presidencial Mexicano*, FCE, México, 2001, pp. 332-361.

⁶⁶ Con base en Richard Beckhard y Reuben T. Harris, *Organizational Transitions, Managing Complex Change*, [s.l.], Addison-Wesley Iberoamericana, [s.a.], (versión en español de Bertha D. L. de Valverde y Ernesto Olascoaga Villanueva, *Transiciones Organizacionales, Administración del Cambio*, SITESA, México, 1988), pp. 79-83.

Con la finalidad de garantizar su autonomía operativa, la comisión de transición no quedaría a cargo de las administraciones saliente o entrante, se establecerían los niveles de coordinación y responsabilidad acordados entre ambas partes, buscando también evitar generar tensiones adicionales y propiciar las mejores condiciones para el cambio.

El quehacer fundamental del ente administrativo de transición consistiría en preparar el traspaso ordenado del despacho de las tareas y deberes atribuidos a las diferentes dependencias y entidades federales. Con reparo en las experiencias anteriores, las reglas y acciones dispuestas para el relevo del régimen no se restringirían a la perspectiva parcial de la continuidad en la función pública sustentada básicamente en el mantenimiento de las operaciones generales y sustantivas; además, habrían de enfocarse decididamente hacia importantes aspectos de la medición y evaluación del desempeño de la gestión gubernamental.

De esta forma, se abriría un panorama favorable en donde la auditoría pública constituiría un instrumento idóneo de evaluación, orientada al examen del grado de cumplimiento de los objetivos y los resultados alcanzados en el desarrollo de los programas y proyectos encomendados a cada una de las instituciones; apoyando así de manera efectiva el proceso de toma de decisiones, que se verifica en el período de la transición sexenal del gobierno federal.

Como se ha venido manejando, frecuentemente los ejecutores incurren en la conducta de proporcionar únicamente información positiva para mostrar un desempeño eficiente y eficaz de las unidades administrativas respectivas. En este sentido, la auditoría de resultados permite comprobar la confiabilidad de los datos presentados por las áreas responsables, por medio de la aplicación de las técnicas y procedimientos adecuados que lleven a las instancias de fiscalización a expresar una opinión imparcial y general de los avances registrados.⁶⁷

Considerada como una herramienta adecuada de la evaluación, la importancia de la participación de la auditoría de resultados en la transición de la administración radica en su carácter práctico y oportuno. Los distintos informes y reportes que deriven de su ejecución deben prepararse y presentarse inmediatamente, junto con la puesta en marcha de acciones que promuevan que se reciban e incorporen las aportaciones planteadas, y estableciendo la coordinación necesaria que asegure su pronta comunicación a los niveles de toma de decisión.

67 Con base en Jorge A. Chávez Presa, *op. cit.*, pp. 203-224.

La evaluación del desempeño conjuntamente con los sistemas de control son los mecanismos que fortalecen la rendición de cuentas y la deliberación de las decisiones preponderantes, como son la selección y asignación de responsabilidades al interior de la administración pública. El éxito de una determinación adoptada depende en buena medida de la precisión y oportunidad de la información disponible.

Por consiguiente, la tarea principal de la auditoría de resultados es asistir el proceso de toma de decisiones a través de proporcionar elementos relevantes, que contribuyan a establecer claramente el diagnóstico de la situación actual y preparar las alternativas viables de acción. El análisis completo implica la apreciación de los riesgos y de las ventajas y desventajas que traería cada uno de los escenarios previstos. Al evaluar el desempeño de la gestión pública se retroalimentan, además, las etapas de planeación, programación y presupuestación, porque las conclusiones obtenidas conducen a afianzar o reconsiderar las bases y criterios utilizados en la asignación de los recursos, derivado de la correspondencia que guardan con los avances registrados en el logro de los objetivos.

A mitad de sexenio, por otra parte, se está a tiempo de que se impulsen propuestas en el poder legislativo, que confieran un marco jurídico propio al programa de transición de la Administración Pública Federal, que estuviera complementado, más no delimitado, por la observancia de disposiciones de carácter general, así como de prescripciones normativas emitidas para el efecto.

Juzgada la relevancia que la reglamentación del traspaso de facultades a la siguiente gestión gubernamental reviste, para preservar la continuidad del desarrollo administrativo alcanzado, las disposiciones legales que se emitieran deberían comprender o al menos relacionarse con el texto de determinados artículos de las Leyes de Planeación y Orgánica de la Administración Pública Federal; en la segunda lo referente a las atribuciones de la ahora llamada Secretaría de la Función Pública. También habrían de definirse los términos generales, alcance y plazos para el inicio de los preparativos y conclusión del proceso.

Asimismo, es necesario que se realice la actualización de los ordenamientos que amparan la elaboración del acta administrativa de entrega-recepción de los asuntos y recursos que los titulares de las dependencias y entidades federales y los servidores públicos con atribuciones delegadas deben presentar al separarse de sus cargos, vigentes desde su publicación en 1988; incorporando importantes puntos relacionados con el desarrollo administrativo e institucional verificado posteriormente.

Por otra parte, los preceptos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, contenidos en el capítulo del subsistema de evaluación del desempeño, pretenden apoyar el examen cualitativo y cuantitativo del cumplimiento de las funciones y metas fijadas para una dependencia o entidad, aunque primordialmente están dirigidos a garantizar que el ingreso, permanencia y separación de los cuadros de personal de confianza de los puestos de enlace hasta el nivel de director general, no obedezca a motivaciones políticas u otras causas ajenas al desarrollo de la función pública.

Cuadro 8
PROPUESTAS Y ENSEÑANZAS PARA 2006

	EFEECTO
Integración de una comisión de transición mixta	Propiciar las condiciones que garanticen la continuidad de la función pública, entendida como la vinculación efectiva del desarrollo administrativo alcanzado. Equiparar el proceso de transición de la administración en todas las dependencias y entidades públicas. Reducir la duración de la etapa de aprendizaje de la nueva gestión. Ajustar las condiciones del carácter conflictivo del cambio de gobierno.
Realización de auditorías de resultados	Apoyar en forma efectiva el proceso de toma de decisiones que conlleva en forma inmediata la etapa de transición gubernamental.
Marco jurídico propio de la transición	Establecer los preceptos legales de la transición, relacionados principalmente con el objetivo, alcance, plazos de los preparativos y atribuciones de la dependencia responsable.
Actualización de los ordenamientos de entrega-recepción	Incorporar aspectos relevantes de la rendición de cuentas.
Servicio profesional de carrera	Atenuar el carácter conflictivo del cambio de gobierno.

Elaboración propia con base en el análisis y experiencia del autor.

Obviamente que los principales planteamientos de nuestro estudio giran en torno a la realización de auditorías de resultados. En este sentido es conveniente hacer un repaso de los esfuerzos desarrollados en la última década por el congreso de los Estados Unidos, a través de la United States General Accounting Office (GAO) y de otros mecanismos, orientados a la medición y evaluación del desempeño de la gestión gubernamental.

La promulgación de la *Government Performance and Results Act* (GPRA o Results Act) de 1993 por parte del congreso estadounidense, obedeció al interés de corregir el crónico problema de la falta de información sobre los resultados de las acciones del gobierno federal, situación que sujetaba la oportuna y adecuada toma de decisiones. Constituyó un reconocimiento explícito de que tanto los responsables directos como los comités del senado, necesitan saber y evaluar cómo son efectuadas las operaciones, cuáles son los principales avances y desviaciones y por qué, de los programas que ejecutan o vigilan. Buscando promover la mejora en la administración pública e incrementar la eficiencia y eficacia de los planes y proyectos gubernamentales, la Results Act estableció amplios requerimientos a las agencias y departamentos para fijar metas e informes anuales sobre el desempeño de los programas a su cargo.⁶⁸

Durante estos años diferentes iniciativas han sido llevadas a cabo por las agencias y otras unidades para evaluar las operaciones y resultados de los programas, políticas, actividades y organizaciones federales. Periódicamente, auditorías y estudios especiales son instrumentados para responder a cuestiones específicas acerca de cómo se están ejecutando determinados proyectos gubernamentales, estas prácticas adquieren varias formas. Las principales son dos: la medición del desempeño y la evaluación de programas. La Results Act reconoce explícitamente y fortalece el papel complementario de ambos tipos de evaluación sistemática, que son incluidos en los reportes anuales de desempeño.⁶⁹

La medición del desempeño es definida como el control e informe del desarrollo de los programas, particularmente del avance en el logro de las metas establecidas. Generalmente es realizada por la dirección del programa o agencia. Esta evaluación puede dirigirse al tipo o nivel de actividad realizada, los productos o servicios derivados de las operaciones, y/o el impacto de aquellos.

Un programa puede ser alguna actividad, función o política pública que tenga un propósito identificable o un conjunto de objetivos.

68 Con base en GAO, *Performance, Measurement and Evaluation*, Washington, D.C., 1998, pp. 2 y 3.

69 *Idem*.

Enseguida, la evaluación de programas se presenta como la práctica de estudios sistemáticos dirigidos periódicamente o sobre una base específica, para juzgar que tan acertado se está ejecutando un programa. Con frecuencia son conducidos por expertos ajenos a las operaciones, de dentro y fuera de la agencia, así como por los responsables de los proyectos.⁷⁰

Este tipo de evaluación generalmente examina la consecución de los objetivos de un programa visto en su conjunto con otros aspectos del desempeño o en el contexto en el cual se desarrolla. Éstas son las evaluaciones que realiza la GAO bajo la amplia categoría de auditorías al desempeño.

La medición del desempeño se enfoca en determinar si un programa ha alcanzado sus objetivos, expresados como ciertos patrones o estándares de calificación. La evaluación de programas, en cambio, examina un amplio rango de información sobre el desempeño de un programa y su contexto en el que se desarrolla.

Dependiendo de su enfoque, las evaluaciones pueden revisar aspectos de las operaciones de los programas o factores del entorno que favorecen o limitan el éxito de los proyectos, apoyar la explicación de los vínculos entre las entradas, actividades, salidas y resultados del programa.

Asimismo, las evaluaciones permiten medir los efectos del programa más allá de sus objetivos fijados, estimar lo que habría ocurrido de sino se hubiera efectuado, o evaluar el impacto neto de las acciones. Finalmente, este tipo de estudios hace posible comparar la eficacia de programas alternativos orientados hacia los mismos fines.

Ambas etapas o formas de evaluación se orientan a apoyar la asignación de los recursos y la disposición de otras decisiones para mejorar los servicios que se prestan y la eficacia de los programas. Sin embargo, la medición del desempeño, debido a su aspecto de control, sirve como un sistema de alarma rápida para la dirección y como un medio para elevar el nivel de responsabilidad en el sector público.

En tanto que la evaluación de programas que es usada para examinar a fondo el desempeño de los programas del gobierno y considera el contexto para obtener una percepción global de las acciones realizadas e identificar los ajustes que pueden mejorar sus resultados.

70 *Ibid.*, pp. 3 y 4.

Expuesto como uno de los principales elementos de la estructura de fiscalización del desempeño gubernamental, la Results Act requiere que las agencias y departamentos definan su misión, establezcan metas y realicen la medición del desempeño así como una clara vinculación entre los recursos y los resultados.

De esta manera, cada una de las agencias y departamentos del gobierno de Estados Unidos están obligados a presentar un informe anual de resultados. Documento en el que se expone la medición del desempeño registrado durante el ejercicio fiscal inmediato concluido y contiene los planes de acción a seguir para el siguiente año, lo que proporciona una base importante para la evaluación del desempeño de las entidades federales de un ejercicio a otro.⁷¹

Los informes son generados en el mes de abril con cifras definitivas del ejercicio correspondiente, para ser objeto de auditorías del desempeño por parte de la GAO, la cual comunica al congreso norteamericano las conclusiones y recomendaciones derivadas de las evaluaciones practicadas, antes de que inicien las actividades relacionadas con la elaboración del presupuesto del siguiente año. Así, los informes y auditorías del desempeño, formas que adquieren la medición y evaluación de resultados, se constituyen en verdaderos mecanismos de apoyo al proceso de toma de decisiones por parte de los responsables de la ejecución de los programas y de los legisladores que autorizan los recursos y vigilan su aplicación.

Destaca además el acertado manejo de los períodos examinados, el informe y las conclusiones de la evaluación del desempeño no son acompañadas por planteamientos orientados al ejercicio en curso, lo que resultaría falta de oportunidad, sino por proyectos y acciones de mejora que se instrumentarán en las estrategias y programas del siguiente año. Obviamente, el ejercicio que transcurre es evaluado sobre la base de las recomendaciones formuladas el año anterior.

En cumplimiento de la Results Act las agencias del gobierno estadounidense desarrollan planes estratégicos multianuales y de desempeño anual, así como los ya comentados informes de desempeño anual. Se persigue cambiar el enfoque de las decisiones y responsabilidad gubernamental preocupadas más en las actividades que se comprometen -tales como las grandes asignaciones o nuevas funciones- para orientarlas hacia los resultados de esas operaciones programadas, como pueden ser los aumentos reales en el empleo o en los niveles de salud pública, calidad de la educación y otros.

71 Con base en GAO, *Reports on the Government Performance and Results Act*, Washington, D.C., 22 de enero de 2002, <<http://www.gao.gov/new.items/gpra/gpra.htm>>, (27 de febrero de 2004), [s.p.].

Entre la ejecución y las tareas de programación de cada ejercicio fiscal interactúa una etapa de evaluación del desempeño del año anterior, como se muestra en el Cuadro 9.

Cuadro 9
POSICIONAMIENTO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

					EJERCICIO			
					1999	2000	2001	2002
E T A P A S	Ejecución de los programas del ejercicio				Ejecución de los programas del ejercicio			
	Evaluación del desempeño de 1998				Evaluación del desempeño de 1999	Evaluación del desempeño de 2000	Evaluación del desempeño de 2001	Evaluación del desempeño de 2002
	Planteamientos y recomendaciones para 2000				Planteamientos y recomendaciones para 2001	Planteamientos y recomendaciones para 2002	Planteamientos y recomendaciones para 2003	Planteamientos y recomendaciones para 2004

Elaboración propia con base en GAO, *Reports on the Government Performance and Results Act*, Washington, D.C., 22 de enero de 2002, <<http://www.gao.gov/new.items/gpra/gpra.htm>>, (27 de febrero de 2004), [s.p.].

Cierto es que los conceptos de medición y evaluación del desempeño no son nuevos en México, desde la publicación del programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), a mediados de 1996, comenzó a estructurarse un sistema de indicadores de gestión en las dependencias y entidades del gobierno federal. Sin embargo, la iniciativa careció de continuidad, perdió relevancia y al no completarse, no trascendió los límites de la medición parcial de diversos aspectos, sin aproximarse siquiera a la etapa de evaluación de los resultados alcanzados en determinado período.

Los indicadores que a la fecha son utilizados generalmente se limitan a comparar lo realizado frente a lo programado, e incluso llegan a generar valores ponderados que hacen las veces de calificación del supuesto desempeño de las unidades responsables. Queda relegada la evaluación de la eficacia, eficiencia e impacto de las acciones de los programas ejecutados.

Está claro que un paso importante hacia una auténtica evaluación de la gestión gubernamental en México, consiste en la instrumentación de un mecanismo que adquiera el contenido y la forma de un informe de resultados o desempeño, que requiera a las dependencias y entidades públicas realizar una medición de su desempeño global y una autoevaluación apoyada en indicadores de eficacia, eficiencia, impacto o relevancia, y viabilidad financiera de los programas.

Bajo la forma de un informe anual del desempeño cada una de las dependencias y las principales entidades del gobierno federal presentaría una evaluación de los programas ejecutados basada en la medición de los resultados obtenidos durante el ejercicio, junto con planteamientos de acciones a considerar en el siguiente año. Dicho documento guardaría una estrecha relación con la planeación de mediano plazo y la programación anual.

Estos informes de desempeño se tendrían que generar al cierre de cada ejercicio, con cifras definitivas y en las mismas fechas en que se entrega la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para dar oportunidad de que sean auditados, y se conozcan las conclusiones y recomendaciones antes de que comiencen los preparativos del anteproyecto del presupuesto del siguiente año.

Por consiguiente, las conclusiones presentadas o derivadas del informe de desempeño, no se enfocarían a planteamientos y acciones que deban ser llevadas a cabo durante el ejercicio en curso, que más que aportaciones significarían acomodos extemporáneos, sino por proyectos y adecuaciones que puedan ser oportunamente considerados e instrumentados en las estrategias y metas de los programas para el siguiente año.

La evaluación del desempeño constituiría un elemento más efectivo de la rendición de cuentas que los informes de labores generalmente enfocados a describir funciones y actividades realizadas, que la mayoría de las dependencias publican después de que el ejecutivo federal presenta su informe anual de gobierno. Asimismo, las comparecencias de los secretarios de estado mejorarían sus términos al pasar de cuestionamientos ordinarios a un manejo de puntos específicos para trabajar en proposiciones de los ajustes necesarios en los programas.

Dentro de este marco, los programas sectoriales y sustantivos de las dependencias y entidades públicas, comprendidos como la planeación estratégica multianual, serían la base para la programación anual de los objetivos y metas, relacionada a su vez con el informe y evaluación de los resultados.

Las ventajas del informe de desempeño, como mecanismo de apoyo al proceso de toma de decisiones, quedarían manifiestas en la etapa de evaluación de los avances que conduzca a la identificación de los riesgos y desviaciones, oportunidades de mejora u otros factores, que lleven a realizar los ajustes necesarios para alcanzar las metas, así como en la solicitud y posterior autorización de la asignación de recursos a los programas.

De regreso a nuestro eje de estudio, es tangible la posición relevante que los informes de desempeño ocuparían durante el período de transición de la Administración Pública Federal de cada sexenio. De entrada los nuevos titulares de las dependencias y entidades públicas dispondrían oportunamente de información precisa sobre los resultados alcanzados por la gestión anterior, lo que les permitiría tener una mayor percepción de las facultades asumidas con el encargo y de la situación que guardan los asuntos y programas de su competencia.

Con ese respecto, la medición y evaluación del desempeño aportarían elementos de importancia para la adecuada toma de decisiones, desde el inicio mismo del nuevo gobierno federal. La etapa de aprendizaje que en la práctica se experimenta en la mayoría de las dependencias y entidades públicas, podría abreviarse al propiciarse una rápida comprensión e involucramiento de dirección entrante.

Las acciones de la comisión de transición de la administración que se conformaría al aproximarse el término del sexenio, no se sumirían en medio de los datos parciales e imprecisos expresamente selectos para resaltar un aspecto, que comúnmente figuran como rendición de cuentas al cierre de determinado período. Por el contrario, la comisión trabajaría con informes, estudios, evaluaciones, análisis, conclusiones, recomendaciones y opiniones objetivas, dispuestas para una mayor transparencia y la continuidad del desarrollo administrativo. Así, el presupuesto del primer año del nuevo régimen podría elaborarse y sustentarse sobre la base de la evaluación de los resultados registrados en los ejercicios pasados del gobierno saliente, en vez de las apresuradas sesiones de los días posteriores al acto de transmisión del poder, el 1 de diciembre de cada seis años.

Sin embargo, perdería significado y trascendencia la evaluación del desempeño sin la participación de la auditoría de resultados. Esta función se hace necesaria no sólo para validar la oportuna presentación y la confiabilidad del contenido de los informes de desempeño, sino como uno de los principales componentes de la propia evaluación.

Efectivamente, si bien la responsabilidad de la medición de los resultados considerada como una primera etapa del proceso, recae primordialmente en las propias unidades administrativas encargadas de la ejecución de los programas, y no obstante que los niveles directivos de las dependencias y entidades públicas deben formular planteamientos sobre mejoras o alternativas de acción; el mayor depositante de la evaluación del desempeño es la auditoría gubernamental, a fin de garantizar la independencia y objetividad de la función.

En este punto también es útil dar un vistazo de las acciones que realiza la United States General Accounting Office. Esta instancia de fiscalización practica múltiples intervenciones bajo la forma de auditorías al desempeño, tanto a los informes de desempeño presentados por las agencias y departamentos del gobierno estadounidense, como directamente a los programas y operaciones gubernamentales.

La GAO examina el uso de los fondos públicos, evalúa las actividades y resultados de los programas federales y, proporciona informes, opiniones y recomendaciones y otras asistencias al congreso estadounidense para apoyar la vigilancia efectiva y adecuada toma de decisiones. De esta manera, la GAO promueve la mejora continua de la eficacia y eficiencia de los programas, operaciones y políticas públicas, además de contribuir a incrementar la responsabilidad en el gobierno y fortalecer la confianza hacia el mismo.⁷²

Cuatro son los principales tipos de evaluación de programa que realiza la GAO, todos utilizan la medición del desempeño, junto con otra información, para conocer los beneficios de un programa y como mejorarlo:⁷³

Evaluación de procesos: Examina hasta que punto un programa es operado como se pretende, conforme a los requisitos que lo reglamentan y regulan, el diseño del proyecto, y considerando criterios profesionales o las expectativas de los beneficiarios.

Evaluación de resultados: Analiza en que medida un programa alcanza sus objetivos orientados a resultados. Se enfoca en la generación y los resultados (incluyendo los efectos no pretendidos) para juzgar la eficacia del programa, pero también puede abarcar el proceso para comprender como se generan los efectos deseados o no.

Evaluación del impacto: Valora el efecto neto de un programa mediante la comparación de los resultados alcanzados con una estimación de lo que podría haber sucedido en ausencia del mismo. Es utilizada cuando se identifican factores externos que influyen en los resultados, para así separar la contribución del programa a la consecución de sus objetivos.

72 Con base en GAO, *Strategic Plan 2004-2009*, Washington, D.C., 2002, pp. 4-5.

73 Con base en GAO, *Performance, Measurement and Evaluation*, Washington, D.C., 1998, p. 5.

Análisis del costo-beneficio

y costo-eficacia:

Comparan la salida o resultados de un programa con los costos (recursos ejercidos) para producirlos. El estudio del costo-beneficio se orienta a identificar todos los beneficios y costos relevantes, comúnmente expresados en términos monetarios. En tanto que el análisis del costo-eficacia evalúa el costo de conseguir un objetivo o meta particular, y puede ser usado para identificar el costo alternativo mínimo.

La experiencia de la GAO demuestra que es posible desarrollar criterios de opinión y apoyo a la toma de decisiones en áreas sustantivas como los de salud o educación pública, a partir de la evaluación de los resultados alcanzados en cada ejercicio fiscal que transcurre.

Cabe señalar que las amplias facultades de la GAO en los campos de la auditoría al desempeño que nos ocupa, así como de la auditoría financiera y seguimiento de compromisos presidenciales, derivan de su naturaleza de órgano de fiscalización del congreso estadounidense. Así, las conclusiones y recomendaciones que se formulan van encaminadas a cumplir los requerimientos del congreso y no tanto en auxilio de la rama ejecutiva del gobierno.

En el caso de México la estructura de la auditoría gubernamental se halla conformada básicamente por la Secretaría de la Función Pública, dependencia del poder ejecutivo, y los órganos internos de control adscritos funcionalmente a esa secretaría, como se expuso en el primer capítulo. Sin embargo, el congreso mexicano también dispone de un órgano de fiscalización como lo es la Auditoría Superior de la Federación, pero este se enfoca principalmente al examen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de cada ejercicio fiscal.

Aún en consideración de las características de nuestro país, es necesario fortalecer el papel de la auditoría de resultados como un mecanismo adecuado de la evaluación del desempeño que permita una mayor transparencia en la rendición de cuentas. En este contexto, en cada dependencia y entidad pública deben practicarse al menos dos auditorías del desempeño durante el año. La primera en el segundo trimestre orientada al examen de los informes de desempeño presentados y a la evaluación de los resultados alcanzados en la ejecución de los programas del ejercicio anterior, para informar las conclusiones y recomendaciones antes de que inicien los preparativos del anteproyecto del presupuesto del siguiente año.

Una segunda auditoría al desempeño debe efectuarse en el cuarto trimestre del año, destinada a examinar la medición de los resultados registrados durante el primer semestre e identificar las situaciones críticas de rezago e incumplimiento de los programas que serán evaluados en forma global al cierre del ejercicio. Adicionalmente, deberán realizarse en cada dependencia o entidad pública las auditorías al desempeño que se juzguen necesarias para la evaluación de programas, operaciones u otros aspectos específico, guardando siempre el cuidado de la oportunidad de las opiniones y recomendaciones que se generen.

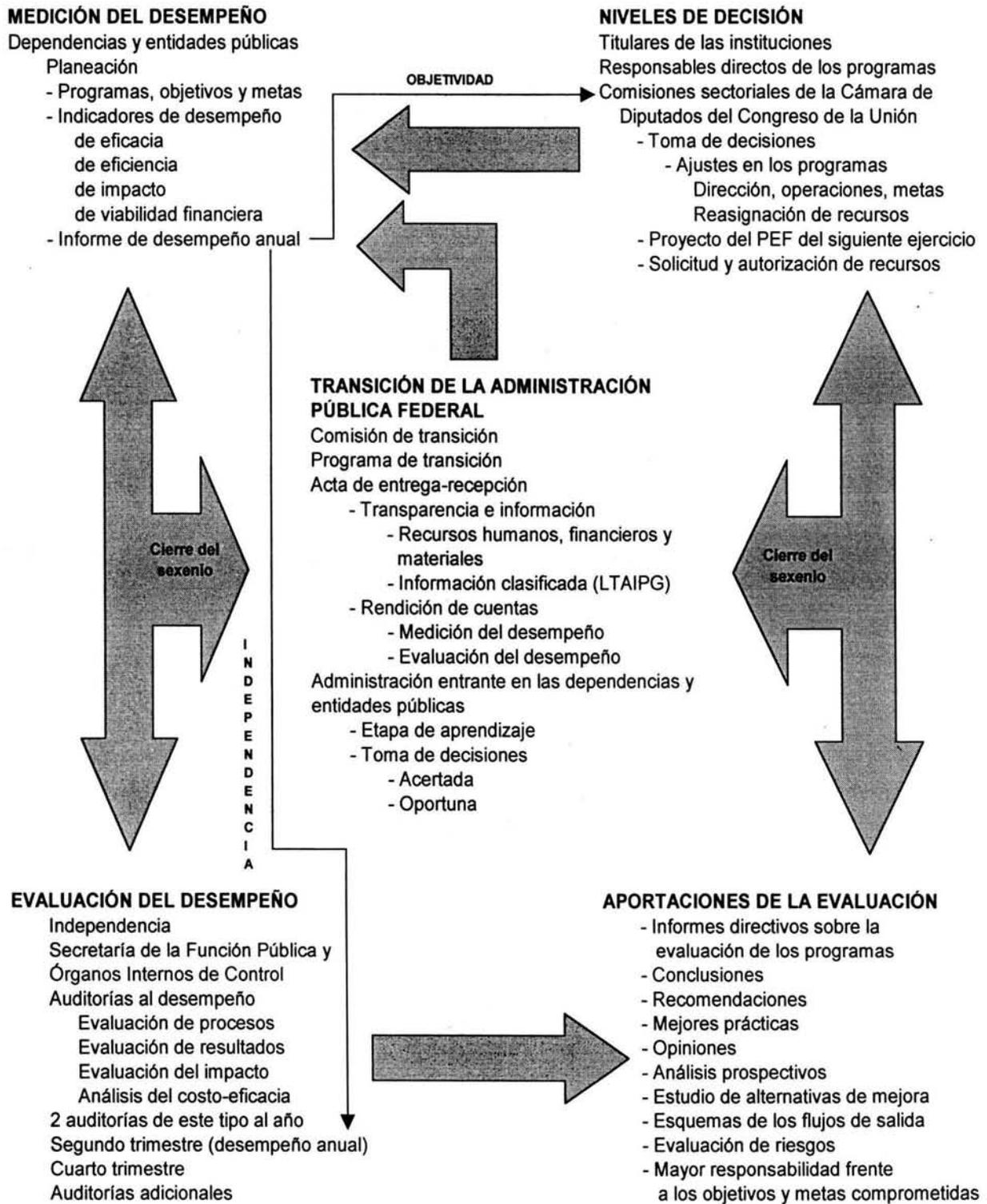
Las auditorías al desempeño implican el examen objetivo y sistemático de la evidencia que proporcione una evaluación independiente de los resultados y la función directiva de los programas gubernamentales, utilizando criterios profesionales así como juicios de valor que conduzcan a un enfoque prospectivo, que sintetice la información en mejores prácticas o esquemas de los flujos de entrada-salida. Estas revisiones brindan información para mejorar las operaciones y facilitar la toma de decisiones a los responsables de la ejecución, vigilancia o implantación de las recomendaciones en los programas. Asimismo, la auditoría de resultados conlleva un amplio número de objetivos relacionados con la evaluación de la eficacia, eficiencia, control interno, observancia del marco legal y normativo, y otros que atañen a la aportación de análisis prospectivos, asesoría y opiniones.⁷⁴

Los objetivos de la auditoría al desempeño se orientan principalmente a evaluar o identificar los siguientes puntos:

- El grado de eficacia y eficiencia con el que la misión, objetivos y metas institucionales están siendo alcanzadas.
- Las situaciones que conducen a los resultados buscados o aquellas que generan efectos no relacionados con los objetivos del programa.
- Los casos en los cuales los programas duplican o entran en conflicto con las acciones de otros proyectos.
- La capacidad de aprovechar alternativas para mejorar el desempeño de un programa o eliminar los factores que inhiben su eficacia.
- La veracidad y confiabilidad de la medición del desempeño concerniente a la eficacia, eficiencia e impacto de los programas.
- La veracidad y relevancia de la información financiera y presupuestal relacionada con el desempeño de los programas.
- Si la información derivada de la medición del desempeño y otros reportes directivos, guardan consistencia para servir de apoyo a la toma de decisiones.
- Las mejores prácticas para ser utilizadas en la evaluación de programas o aprovechadas en los sistemas administrativos.

74 Con base en GAO, *Government Auditing Standards (2003 Revision Yellow Book)*, Washington, D.C., 2003, pp. 17 y 18.

Figura 3
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y TRANSICIÓN DE LA APF



Elaboración propia con base en GAO, *Performance, Measurement and Evaluation*, Washington, D.C., 1998, pp. 2-5 y Charles Lusthaus, *Evaluación organizacional: marco para mejorar el desempeño*, Canadá, BID y CIID, 2002, pp. 115-139.

Con la instrumentación del informe de desempeño en las dependencias y las principales entidades públicas y el fortalecimiento de la auditoría de resultados, se consolida nuestro planteamiento de que la auditoría gubernamental debe constituir un mecanismo importante de evaluación que con elementos como los descritos apoye la acertada y oportuna toma de decisiones, que en forma inmediata concurre durante el proceso de transición sexenal de la Administración Pública Federal.

En la Figura 3 observamos como interactúan las etapas de medición y evaluación del desempeño para aportar elementos importantes a los niveles de toma de decisión. El ciclo inicia con la medición de los resultados registrados en los programas a cargo de las dependencias y entidades públicas, fase que se retroalimenta del examen objetivo e independiente de la auditoría gubernamental para verificar la veracidad y relevancia de la información generada por las instituciones y determinar el grado de eficacia y eficiencia con que se alcanzan los objetivos y metas establecidas.

El curso del esquema continúa con las diversas aportaciones de la evaluación del desempeño que deben presentarse a los diferentes niveles de toma de decisión, como los son los titulares de las instituciones y los niveles de mando encargados directamente de la ejecución de los programas, así como las instancias de control y vigilancia, donde se plantea ampliar la participación de las diferentes comisiones instauradas al interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como una condición indispensable para conferir objetividad a la medición y evaluación del desempeño y para propiciar una mayor responsabilidad en el sector público.

También vemos como durante el período del cierre de sexenio, los elementos de la evaluación del desempeño confluyen hacia una comisión de transición de la Administración Pública Federal, que se haría cargo de la conclusión de las acciones del programa que se definiera para el cambio de gobierno. El papel principal de dicha comisión consistiría en garantizar una efectiva rendición de cuentas de la gestión que termina, así como la transparencia en la información y entrega-recepción de los recursos asignados, a fin de contribuir a reducir la etapa de aprendizaje y apoyar la toma de decisiones de la administración entrante.

Ciertamente la mayor participación de la auditoría pública no corrige por completo la naturaleza desordenada, alargada y conflictiva del cambio de gobierno, pero contribuye con otros factores a moderar esas tendencias hasta niveles próximos a la continuidad del desarrollo administrativo.

Sin embargo, para que la auditoría gubernamental en México se constituya en un mecanismo efectivo de evaluación del desempeño y de apoyo a la toma de decisión en los niveles directivos de las dependencias y entidades públicas, han de cumplirse tres condiciones: independencia de la función de auditoría, formación de los cuadros de recursos humanos y actualización del marco normativo y técnico.

Es indudable que el primer requisito que debe cumplir el trabajo de la auditoría pública es el de la independencia, a fin de garantizar plenamente el carácter objetivo e imparcial de la revisión y los juicios realizados, así como de las conclusiones, opiniones y recomendaciones que se deriven del examen efectuado. Las alternativas podrían ser que los órganos internos de control quedaran subordinados funcional y orgánicamente a la Auditoría Superior de la Federación, instancia de fiscalización del poder legislativo que también tendría a su cargo toda contratación de auditores externos, o que la Secretaría de la Función Pública transitara hacia un organismo autónomo del Estado mexicano. Cualquiera de las dos situaciones requiere de un amplio análisis.

La siguiente condición referente a la formación de los cuadros de recursos humanos está ligada indisolublemente a los atributos de conocimiento técnico y capacidad profesional y cuidado y diligencia profesionales, definidas dentro de las Normas Generales de Auditoría Pública como la segunda y tercera, respectivamente. No puede pensarse que de un momento a otro los auditores financieros estén capacitados para efectuar la evaluación del desempeño de los programas gubernamentales, esto requiere de un decidido proceso de formación que los dote de los elementos y experiencia necesarios para este tipo de revisiones. Esta situación parece confortarse con el Servicio Profesional de Carrera, habría que esperar la completa operación de dicho sistema.

Proceder con el debido cuidado profesional requiere que los auditores utilicen en forma adecuada los criterios y juicio para determinar el alcance de la auditoría y para seleccionar los métodos, técnicas, pruebas y procedimientos que habrán de aplicarse para evaluar los resultados alcanzados por los programas a cargo de las dependencias y entidades públicas.

Otra situación que señalamos fue la actualización del marco normativo y técnico de la auditoría gubernamental en México. Algunas normas y procedimientos datan de hace más de una década, además de que las guías específicas no guardan completa correspondencia con rubros de la programación de las revisiones.

En México el desarrollo de las normas y guías técnicas de la auditoría pública está principalmente bajo la competencia de la Secretaría de la Función Pública, dependencia del poder ejecutivo, caso diferente al de los Estados Unidos donde la responsabilidad recae en la instancia de fiscalización del poder legislativo. De cualquier forma, sin embargo, el rezago de nuestro país es evidente, baste examinar el contenido y el alcance de las *Government Auditing Standards (Yellow Book)*, emitidas en el año de 2003 por la GAO, documento que cubre la definición, objetivos, planeación, ejecución e informe de la auditoría al desempeño; en comparación con las Normas Generales de Auditoría Pública correspondientes al plano nacional y vigentes desde 1997, que ni siquiera hacen mención de este tipo de revisión.

Finalmente, la última propuesta en la que queremos ampliar nuestras reflexiones consiste en la actualización de los ordenamientos para la elaboración y presentación del acta de entrega-recepción, aspecto estrechamente relacionado con la transición de la Administración Pública Federal.

Instaurada para que los titulares de las dependencias y entidades públicas informaran del estado que guardaban los asuntos de su competencia al momento del cambio de gobierno, con el tiempo el acta administrativa de entrega-recepción quedó delimitada principalmente hacia el traspaso de los recursos financieros, materiales y humanos asignados.

Como un esfuerzo por retomar el propósito original del ordenamiento, en el Anexo I que se encuentra al final de este trabajo, presentamos una propuesta de acta de entrega y recepción del despacho, que incorpora aspectos relevantes de la rendición de cuentas así como para la transparencia del informe del desempeño de la gestión.

El contenido del acta se reestructura en dos grandes apartados: Transparencia e información y Rendición de Cuentas (Cuadro 10). Se conservan diversos puntos referentes al conocimiento de la situación financiera y la entrega de los recursos destinados a la unidad administrativa, pero se añaden varios elementos acordes con el marco jurídico actual y con los planteamientos sobre la evaluación del desempeño que se han venido manejado en el desarrollo del estudio del papel de la auditoría gubernamental durante la transición de la Administración Pública Federal.

Cuadro 10
ACTUALIZACIÓN DEL ACTA DE ENTREGA Y RECEPCIÓN

ACTA ADMINISTRATIVA PARA LA ENTREGA Y RECEPCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS (VIGENTE DESDE 6/SEP/1988)	ACTA ADMINISTRATIVA PARA LA TRANSPARENCIA EN LA ENTREGA Y RECEPCIÓN DE RECURSOS ASIGNADOS, INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS (ESTRUCTURA PROPUESTA)
INICIO DEL ACTA HECHOS I. SITUACIÓN PROGRAMÁTICA II. SITUACIÓN PRESUPUESTAL III. ESTADOS FINANCIEROS IV. RECURSOS FINANCIEROS V. RECURSOS MATERIALES 1.- Resguardos del activo fijo 2.- Mobiliario, Equipo e Instrumentos, Aparatos y Maquinaria 3.- Vehículos 4.- Obras de Arte y Decoración 5.- Libros, Manuales y Publicaciones 6.- Existencias en Almacén 7.- Contratos Diversos 8.- Archivos 9.- Caja Fuerte VI. RECURSOS HUMANOS 1.- Estructura orgánica 2.- Plantilla 3.- Relación de expedientes de personal VII. INFORME DE ASUNTOS EN TRÁMITE VIII. OTROS HECHOS CIERRE DEL ACTA	INICIO DEL ACTA HECHOS I. TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN A. SITUACIÓN PRESUPUESTAL B. ESTADOS FINANCIEROS C. RECURSOS FINANCIEROS D. RECURSOS MATERIALES 1.- Resguardos del activo fijo 2.- Existencias en Almacén 3.- Caja Fuerte E. RECURSOS HUMANOS 1.- Estructura orgánica 2.- Plantilla 3.- Directorio de servidores públicos de mando 4.- Servicio Profesional de Carrera F. ARCHIVOS, DOCUMENTOS E INFORMACIÓN 1.- Archivos y publicaciones 2.- Contratos diversos 3.- Relación de expedientes de personal 4.- Índices de la información clasificada 5.- Auditorías e intervenciones de control 6.- Información relevante II. RENDICIÓN DE CUENTAS G. ATRIBUCIONES H. SITUACIÓN PROGRAMÁTICA I. MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO 1.- Indicadores de desempeño 2.- Informes de desempeño 3.- Informe de gestión. J. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO 1.- Auditorías de resultados 2.- Mejora del desempeño K. ASUNTOS EN TRÁMITE OTROS HECHOS CIERRE DEL ACTA

Elaboración propia con base en el análisis y experiencia del autor.

CONCLUSIONES

La auditoría gubernamental no se refiere exclusivamente a la revisión de las operaciones financieras o administrativas del sector público, sino que también comprende el examen de la información no financiera. Esta última adquiere singular importancia en la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas que se desarrollan en la Administración Pública Federal.

Distinguimos una clasificación de la auditoría que consiste en identificar el enfoque u orientación de la función, sea para verificar la suficiencia y eficacia del control interno o de evaluación de resultados.

La auditoría de resultados, también conocida como al desempeño, está dirigida a evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos en la ejecución de los diversos programas gubernamentales, otorgando una visión plena del desarrollo de las atribuciones y las expectativas generadas en la población por parte de las instituciones públicas.

Inspirada originalmente hacia los resultados, con el tiempo comenzó a utilizarse el término del desempeño, mismo que finalmente prevaleció.

Utilizamos el concepto de resultados en lugar de desempeño para enfatizar el carácter de evaluación que conlleva la aplicación de este tipo de auditoría al registrarse la conclusión de un ejercicio, plan o programa gubernamental.

La práctica de la auditoría de resultados enfrenta los patrones tradicionales de la función, enfocados principalmente a revisar la suficiencia de los sistemas de control, el acatamiento de las diversas disposiciones legales que integran el marco de actuación de las dependencias y entidades públicas y los aspectos de transparencia y honestidad en el ejercicio de los recursos del presupuesto de la federación, cuestiones que guardan una relación directa con la detección de irregularidades e ilícitos; y sólo de manera complementaria se aborda la rendición de cuentas sobre los logros obtenidos para determinar la eficacia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas ejecutados.

A partir del año 2001 comienzan a perfilarse cambios en las políticas y objetivos de la estructura de control gubernamental, que pronto se conocería como el nuevo enfoque de la Secodam. El sistema de control y evaluación de la gestión pública y la modernización administrativa ceden paso a las propuestas de mejora de procesos y de transparencia y combate a la corrupción.

El denominado nuevo enfoque de la Secodam consiste en un regreso a la orientación tradicional de la auditoría gubernamental, empeñado en un desventurado combate a la corrupción a través del fortalecimiento del control interno que garantice la honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Sin el ánimo de descalificar los argumentos oficiales de los últimos años, hemos de decir que el propósito de abatir la corrupción y el carácter preventivo de las funciones de auditoría y control no son algo nuevo. Desde sus orígenes la estructura actual de fiscalización gubernamental estuvo ligada a la consecución de esos objetivos.

Resulta obvio el alejamiento de los objetivos originales que motivaron el desarrollo de la estructura institucional de la auditoría gubernamental en México. La organización de los sistemas de control y fiscalización de la gestión pública queda sujeta a los planteamientos para la prevención y combate a la corrupción y la mejora de procesos del gobierno.

No obstante la importancia que la transición gubernamental reviste para asegurar la continuidad en el desarrollo administrativo de la función pública, dicho proceso se ve privado de un marco jurídico propio, situación que es subsanada, al menos de forma, por la observancia de disposiciones de carácter general, así como por prescripciones normativas emitidas para el efecto.

Durante los pasados cierres de los sexenios de 1976-1982, 1982-1988, 1988-1994 y 1994-2000, se instrumentaron diferentes ordenamientos presidenciales, que dispusieron la realización de informes y acciones para el cambio de gobierno, dispuestas en forma escalonada para garantizar la prestación de los bienes y servicios públicos; aprovechamiento eficiente de los recursos asignados; transparencia en la rendición de cuentas de los titulares de las dependencias y entidades federales; asegurar el cumplimiento oportuno de los compromisos, objetivos y metas establecidas; consolidación de los cambios en el ámbito económico y social y; preservar los archivos, documentos y demás información que se juzgara importante; medidas que fueron asistidas de un limitado éxito.

Es evidente el desarrollo del proceso de transición gubernamental, mismo que ha avanzado desde los primeros informes y actos de entrega y recepción de oficinas públicas hasta la instrumentación de auténticos programas con etapas y acciones resueltas en la preparación del cambio de gobierno. Son indudables las mejoras que se ven implicadas en la constante reposición de las consideraciones y disposiciones derivadas de los decretos y acuerdos emitidos por el ejecutivo federal en turno.

Sin embargo, los avances se tornan insuficientes en materia de evaluación de la gestión pública. Los resultados alcanzados en cada período por las dependencias y entidades federales, son presentados apenas reflexionando en los criterios de medición y valoración del desempeño.

Las mayores facultades de las instancias de control y vigilancia en la transición gubernamental se encaminaron al desarrollo de los preparativos, establecimiento de las medidas y la agenda de acciones a instrumentar para el cumplimiento de las disposiciones, así como a constatar la conclusión de las diferentes etapas en los plazos fijados; no trascendieron hacia una verdadera evaluación de la gestión pública, que asistiera de forma efectiva la consecución del objetivo explícito de realizar una rendición de cuentas eficiente, oportuna y transparente.

Aún cuando la variable política imprime un sello característico a cada cambio de gobierno, que impide identificar claramente las causas de las repercusiones que conlleva dicho proceso; es válido afirmar que la restringida participación de la auditoría gubernamental, converge con otros factores en la falta de continuidad en el desarrollo administrativo de la función pública, entendida como la vinculación efectiva al cambio y no como una extensión de las estrategias y políticas implantadas. Esta situación se advierte en el vacío temporal, desde algunos meses antes de la conclusión, que se presenta en los más altos niveles de la administración entrante, y se refleja en la inadecuada toma de decisiones que se percibe en la etapa de aprendizaje del nuevo régimen.

El impacto de la transición gubernamental no deriva únicamente de que por regla general lleva consigo la posibilidad de transformaciones en los procedimientos y operaciones que se siguen, también repercute a fondo porque el cambio de gobierno no es un proceso aislado. El relevo de los principales responsables de la dirección y las primeras decisiones que aquellos adoptan se desarrollan en medio de estructuras organizacionales que mantienen su funcionamiento, cursos de acción, relaciones y conflictos y, empleo de los recursos asignados; aspectos que encierran cierto dinamismo que trata de sujetarse al marco jurídico vigente.

La incertidumbre que envuelve los actos decisorios entrelazados con la substitución de los titulares de las instituciones públicas y otros niveles superiores, se ve acentuada por el desconocimiento temporal de la naturaleza y magnitud de las funciones asumidas por los responsables designados y, la parcialidad e imprecisión de la información recibida; no se olvide que siempre se rinden las mejores cuentas.

Ciertamente la limitada participación de la auditoría pública no fragua la naturaleza desordenada, extendida y conflictiva de la transición de la administración, pero sí acentúa dichas tendencias. Es indudable que el insuficiente impulso de la evaluación de los resultados alcanzados durante la gestión que concluye, que pudiera aportar elementos de importancia a la toma de decisiones inmediatas, confluye desfavorablemente en el desarrollo errático y confuso del proceso.

Orientada principalmente a verificar la suficiencia del control interno y la observancia de las disposiciones legales y normativas dictadas, se relega el examen y percepción clara del desarrollo administrativo logrado hasta el momento del cambio, implicando que los reportes y recomendaciones derivadas de la intervención de las instancias de fiscalización no contribuyan a abreviar la etapa de aprendizaje del nuevo gobierno, ni proporcionen información relevante para la ejecución de los actos decisorios.

Se trastoca así la actuación de la auditoría gubernamental en perjuicio del pleno cometido de los puntos que la definen y sirven de motivación, y a su vez son coartados el apoyo y asesoría que brinda esa función a los niveles de mando superiores del ejecutivo federal; particularmente, repercute en la aptitud para revisar y evaluar el grado de avance en la consecución de los objetivos y metas comprometidas en los planes y programas a cargo de las dependencias y entidades.

A menos de tres años de que concluya la presente Administración Pública Federal es el momento oportuno para reflexionar sobre las enseñanzas de los pasados ciclos de transición gubernamental y se comiencen a desarrollar las propuestas de mejora del proceso con miras al cambio de gobierno que se verificará casi al término de 2006. Sin dejar de resaltar la importancia de una mayor participación de la auditoría gubernamental orientada a la evaluación de los resultados alcanzados durante la gestión que transcurre, que ayude a superar la incertidumbre y confusión que privan al inicio, y asista en forma expedita la toma de decisiones.

Resulta procedente que al aproximarse el cierre de un sexenio, sea conformada una comisión mixta de transición de la administración. Desde el punto de vista organizacional, el razonamiento es que la etapa de transmisión de facultades es diferente de la situación previa o posterior al cambio, por lo tanto se requiere de un órgano administrativo separado y congruente con la magnitud y tipo de acciones dispuestas por los ordenamientos que fueran emitidos para el efecto.

El quehacer fundamental del ente administrativo de transición consistiría en preparar el traspaso ordenado del despacho de las tareas y deberes atribuidos a las diferentes dependencias y entidades federales. Con reparo en las experiencias anteriores, las reglas y acciones dispuestas para el relevo del régimen no se restringirían a la perspectiva parcial de la continuidad en la función pública sustentada básicamente en el mantenimiento de las operaciones generales y sustantivas; además, habrían de enfocarse decididamente hacia importantes aspectos de la medición y evaluación del desempeño de la gestión gubernamental.

De esta forma, se abriría un panorama favorable en donde la auditoría pública constituiría un instrumento idóneo de evaluación, orientada al examen del grado de cumplimiento de los objetivos y los resultados alcanzados en el desarrollo de los programas y proyectos encomendados a cada una de las instituciones; apoyando así de manera efectiva el proceso de toma de decisiones, que se verifica en el período de la transición sexenal del gobierno federal.

Es conocido que los ejecutores incurren con frecuencia en la conducta de proporcionar únicamente información positiva para mostrar un desempeño eficiente y eficaz de las unidades administrativas respectivas. En este sentido, la auditoría de resultados permite comprobar la confiabilidad de los datos presentados por las áreas responsables, por medio de la aplicación de las técnicas y procedimientos adecuados que lleven a las instancias de fiscalización a expresar una opinión imparcial y objetiva de los avances registrados.

Por consiguiente, la tarea principal de la auditoría de resultados es asistir el proceso de toma de decisiones a través de proporcionar elementos relevantes, que contribuyan a establecer claramente el diagnóstico de la situación actual y preparar las alternativas viables de acción. El análisis completo implica la apreciación de los riesgos y de las ventajas y desventajas que traería cada uno de los escenarios previstos.

Con más de la mitad de sexenio transcurrido, aún se está a tiempo de que se impulsen propuestas en el poder legislativo, que confieran un marco jurídico propio al programa de transición de la Administración Pública Federal, que estuviera complementado, más no delimitado, por la observancia de disposiciones de carácter general, así como de prescripciones normativas emitidas para el efecto.

Está claro que un paso importante hacia una auténtica evaluación de la gestión gubernamental en México, consiste en la instrumentación de un mecanismo que adquiera el contenido y la forma de un informe de resultados o desempeño, que requiera a las dependencias y entidades públicas realizar una medición de su desempeño global y una autoevaluación apoyada en indicadores de eficacia, eficiencia, impacto o relevancia, y viabilidad financiera de los programas.

Sin la participación de la auditoría de resultados perdería significado y trascendencia la evaluación del desempeño. Esta función se hace necesaria no sólo para validar la oportuna presentación y la confiabilidad del contenido de los informes de desempeño, sino como uno de los principales componentes de la propia evaluación.

Efectivamente, si bien la responsabilidad de la medición de los resultados considerada como una primera etapa del proceso, recae primordialmente en las propias unidades administrativas encargadas de la ejecución de los programas, y no obstante que los niveles directivos de las dependencias y entidades públicas deben formular planteamientos sobre mejoras o alternativas de acción; el mayor depositante de la evaluación del desempeño es la auditoría gubernamental, a fin de garantizar la independencia y objetividad de la función.

Como un esfuerzo por retomar el propósito original del ordenamiento, es necesario que se comiencen a desarrollar los planteamientos para la actualización del formato del acta administrativa de entrega y recepción, que incorporen aspectos relevantes de la rendición de cuentas así como para la transparencia del informe del desempeño de la gestión.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ADAM ADAM**, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada, *La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal*, México, IMCP, 1999, (Edición actualizada), 259 pp.
- BECKHARD**, Richard y Reuben T. Harris, *Organizational Transitions, Managing Complex Change*, [s.l.i.], Addison-Wesley Iberoamericana, [s.a.], (versión en español de Bertha D. L. de Valverde y Ernesto Olascoaga Villanueva, *Transiciones Organizacionales, Administración del Cambio*, SITESA, México, 1988, 2a. edición), 123 pp.
- CASTILLO DEL**, Arturo, "Cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedad", en David Arellano et al. (coordinadores), *Reformando al Gobierno: Una Visión Organizacional del Cambio*, México, CIDE, 2003, (1a. reimpresión), pp. 221-275.
- CHÁVEZ PRESA**, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno*, México, FCE, 2002, (1a. reimpresión), 336 pp.
- CURZIO**, Leonardo, "Toma de decisiones", en Tomás Miklos (coordinador), *Las decisiones políticas*, México, Siglo XXI Editores, 2001, (2a. edición), pp. 141-213.
- CORONILLA**, Raúl y Arturo del Castillo, "El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias", en David Arellano et al. (coordinadores), *Reformando al Gobierno: Una Visión Organizacional del Cambio*, México, CIDE, 2003, (1a. reimpresión), pp. 77-136.
- DÁVILA GUZMÁN**, Miguel Ángel, *Auditoría Comprehensiva un moderno concepto en la Auditoría Gubernamental*, México, IMCP e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1991, (1a. edición), 211 pp.
- DEFLEISE**, Philip L. et al., *Montgomery's Auditing*, [s.l.i.], John Wiley & Sons, Inc., 1987, décima edición, (versión española de Ricardo Calvet Pérez, *Auditoría Montgomery*, LIMUSA, México, 1991, 2a. edición), 1006 pp.
- HURTADO**, Javier, *El Sistema Presidencial Mexicano*, México, FCE, 2001, (1a. edición), 436 pp.

- ISOARD Y JIMÉNEZ DE SANDI**, Carlos A., *Auditoría de las Operaciones del Gobierno*. México: FCE, 1981, (1a. reimpresión), 272 pp.
- LANZ CÁRDENAS**, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, México, FCE, 1993, (2a. edición), 674 pp.
- LUSTHAUS**, Charles, *Evaluación organizacional: marco para mejorar el desempeño*, Canadá, BID y CIID, 2002, 217 pp.
- LÓPEZ ARAIZA OROZCO**, Mario (coordinador), *Auditoría al Desempeño*, México, IMCP y Secodam, 2001, (4a. reimpresión), 150 pp.
- MALDONADO VENEGAS**, Luis, "Presentación", en Tomás Miklos (coordinador), *Las decisiones políticas*, México, Siglo XXI Editores, 2001, (2a. edición), pp. IX-XXIX.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN**, Esteban y Andrés Roemer, *Por un Gobierno con Resultados*, México, FCE, 2000, (2a. reimpresión), 318 pp.
- PARDO**, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1995, (1a. reimpresión), 159 pp.
- RAMÍREZ MACIAS**, José de Jesús, "Teoría de la Organización: metáforas y escuelas", en David Arellano *et al.* (coordinadores), *Reformando al Gobierno: Una Visión Organizacional del Cambio*, México, CIDE, 2003, (1a. reimpresión), pp. 21-76.
- SANTILLANA GONZÁLEZ**, Juan Ramón, *Manual del Auditor. Auditoría Interna Integral y Auditoría Gubernamental*, t. II, México, ECAFSA, 2000, (1a. reimpresión de la 1a. edición), 415 pp.

ARTÍCULOS Y REVISTAS

- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**, Sergio, "El escritorio y la caja negra", *Letras Libres*, Año II, No. 19, julio 2000, México, Editorial Vuelta, pp. 40-42.
- HERRERA**, Jorge, "Eliminará Fox a Secodam y SRA", *El Universal*, México, 21 de julio 2000, Nación, p. 6.

DOCUMENTOS

ESTADOS UNIDOS, UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Government Auditing Standards (2003 Revision Yellow Book)*, Washington, D.C., 2003, 195 pp.

Strategic Plan 2004-2009, Washington, D.C., 2002, 250 pp.

Results-Oriented Budget Practices in Federal Agencies, Washington, D.C., 2001, 27 pp.

Reports on the Government Performance and Results Act, Washington, D.C., 22 de enero de 2002, <<http://www.gao.gov/new.items/gpra/gpra.htm>>, (27 de febrero de 2004), [s.p.].

Performance, Measurement and Evaluation, Washington, D.C., 1998, 5 pp.

Standars for audit of governmental organizations, programs, activities & functions, [s.l.i.], 1972, (traducción española de Eduardo R. Cavazos, *Normas de Auditoría para Dependencias, Programas, Actividades y Funciones Gubernamentales*, [s.e.], México, [s.a.]), 54 pp.

MÉXICO, PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno*, México, 2003, 662 pp.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, 1996, 81 pp.

MÉXICO, SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, *Normas y Técnicas de Auditoría Pública*, México, 2003, 58 pp.

Lineamientos Generales para el Plan Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control y el Sistema de Información Periódica, México, 2002, 32 pp.

Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 2002, 232 pp.

Segundo Informe de Labores, México, 2002, 154 pp.

Comunicado de Prensa No. 002/2001, México, 10 de enero de 2001, 2 pp.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, México, 2001, 154 pp.

Primer Informe de Labores, México, 2001, 159 pp.

Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control, México, 2001, 21 pp.

Alcance a los Lineamientos para elaborar el Informe de Transición de la Administración 1994-2000, México, 2000, 4 pp.

Lineamientos generales para la integración de los Libros Blancos de los Programas de Gobierno, que deberán elaborarse con motivo del proceso de transición de la administración 1994-2000, México, 2000, 6 pp.

Manual del usuario del sistema Intragub (módulo de los OIC's), México, 1999, 19 pp.

Lineamientos generales para la preparación y entrega de los informes derivados de las auditorías externas financieras (ejercicio 1999 y Transición Gubernamental), México, 1999, 32 pp.

Lineamientos para elaborar el Informe de Transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental, que deberán presentar los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, México, 1999, 16 pp.

Lineamientos para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Control y Auditoría, México, 1999, 46 pp.

Boletín D-800 Auditoría del Desempeño, México, 1997, 11 pp.

Boletín C-005 Disposiciones jurídico-administrativas aplicables a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, México, 1996, 44 pp.

Manual para la Formulación de Indicadores de Gestión, México, 1996, 26 pp.

Boletín C-001 Marco de Actuación de los Órganos Internos de Control en las Dependencias del Sector Central, México, 1996, 11 pp.

MÉXICO, SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, *Informe de Labores 1993-1994*, México, 1994, 85 pp.

Boletín C-001 Marco de Actuación de las Unidades de Contraloría Interna. Dependencias del Sector Central, México, 1994, 11 pp.

Normas Generales de Auditoría Pública, México. 1994, 22 pp.

Boletín "A" Carácter y Obligatoriedad de las Normas, México, 1986, 5 pp.

MÉXICO, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Lineamientos Generales para la Elaboración y Presentación del Programa Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control*, México, 2003, 17 pp.

LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS

MÉXICO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2000, (6a. edición), 164 pp.

MÉXICO, *Ley de Planeación*, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2000, (40a. edición), pp. 215-225.

MÉXICO, *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Porrúa, 2000, (40a. edición), pp. 346-355.

MÉXICO, *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2000, (40a. edición), pp. 65-81.

MÉXICO, *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2000, (40a. edición), pp. 1035-1059.

MÉXICO, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2000, (40a. edición), pp. 9-115.

MÉXICO, SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO,

Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de abril de 2003, Primera Sección, pp. 46-63.

Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, 13 de marzo de 2003, Primera Sección, pp. 22-25.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, 16 de julio de 2001, Primera Sección, pp. 66-105.

Acuerdo que tiene por objeto fijar las bases a las que se sujetarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la Transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de abril de 1999, Primera Sección, pp. 77 y 78.

Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de septiembre de 1997, Primera Sección, pp. 51-59.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de abril de 1995, Primera Sección, pp. 26-42.

MÉXICO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de junio de 2002, Primera Sección, pp. 1-15.*

Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de diciembre de 1996, Primera Sección, pp. 3-4.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 1994, Primera Sección, pp. 2-11.

Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1982, pp. 3-17.

Decreto mediante el cual se ordena que los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y los funcionarios en ejercicio de facultades delegadas deberán elaborar un informe de los asuntos que de su competencia se encuentren en trámite, a fin de que sea entregado a quien lo sustituya en el cargo, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1982, pp. 3-4.

MÉXICO, SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, Acuerdo por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, elaborarán por escrito y autorizada bajo su firma, una memoria que contenga la información relativa a la dependencia o entidad a su cargo, que abarque el periodo comprendido del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de junio de 1994, Primera Sección, pp. 7 y 8.

Acuerdo que faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a establecer los lineamientos necesarios para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, efectúen las acciones pertinentes para la transición de la Administración 1988-1994, a la siguiente gestión gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de agosto de 1993, pp. 11-12.

Acuerdo mediante el cual se establecen las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho de los asuntos a cargo de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado, gerente o sus equivalentes en el sector paraestatal, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de septiembre de 1988, pp. 78-88.

Decreto por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado o su equivalente en el sector paraestatal, deberán rendir al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de sus competencias y entregar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales, a quienes los sustituyan en sus funciones, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de septiembre de 1988, pp. 39-40.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de enero de 1983, pp. 11-22.

MÉXICO, SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, Acuerdo mediante el cual se comunican las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho a cargo de los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a los Funcionarios en ejercicio de facultades delegadas, a partir del nivel jerárquico correspondiente a Director General, Gerente o su equivalente, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de noviembre de 1982, pp. 10-19.

MÉXICO, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de diciembre de 2003, Primera Sección, pp. 89-144.

ANEXO 1

**PROPUESTA DE ACTA ADMINISTRATIVA PARA LA TRANSPARENCIA
EN LA ENTREGA Y RECEPCIÓN DE RECURSOS ASIGNADOS,
INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

Unidad Administrativa (1)

En la Ciudad de (2) siendo las (3) horas del (4) se reunieron en las oficinas de esta (5) sitas en (6), el C. (7) quien deja de ocupar el cargo de (8) y el C. (9) con motivo de la designación de que fue objeto, por parte del (10) -con motivo de la selección de que fue objeto por el Comité Técnico de Profesionalización y Selección de la (11)-, para ocupar, con fecha (12), la titularidad del puesto vacante, procediéndose a levantar el Acta Administrativa para la Transparencia en la Entrega y Recepción de Recursos Asignados, Información y Rendición de Cuentas de esta Unidad Administrativa.-----

Intervienen como testigos de asistencia los CC. (13) y (14), manifestando el primero prestar sus servicios en la (15), como (16), con número de filiación (17) y tener su domicilio en (18), el segundo manifiesta también prestar sus servicios en la misma como (19), con número de filiación (20) y tener su domicilio en (21).-----

Se encuentra (n) presente (s) en el Acto los CC. (22) y (23) comisionado(s) por el Órgano Interno de Control en (24), mediante oficio (25) fechado (26) para intervenir conforme a las atribuciones que establece el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.-----

El C. (7) designa al C. (27) quien ocupa el cargo de (28) en la propia Unidad Administrativa, para proporcionar información y documentación adicional.---

Por su parte el C. (9) designa al C. (29) para recibir la información y documentación relacionada con la presente Acta, incluyendo los expedientes y datos adicionales que el nuevo titular del puesto solicite.-----

Ambas personas aceptan la designación, haciéndolo constar mediante sus firmas en el Acta.-----

HECHOS

I. TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN

A. SITUACION PRESUPUESTAL

En el anexo (30) se muestra el presupuesto asignado a esta Unidad Administrativa por (31) mediante oficio (32) fechado (33). Las cifras que se incluyen comprenden del (34) al (35) fecha de los últimos estados del ejercicio del presupuesto, los cuales se presentan en forma analítica en los anexos (36)-----

Cabe señalar que el presupuesto fue modificado (37) conforme al (a los) oficio(s) (38) girado(s) por (39) con fecha(s) (40) afectándose una (41) del (42) con un importe global de (43), como se describe en el anexo (44).-----

Las últimas conciliaciones del estado del ejercicio del presupuesto de esta Unidad Administrativa fue realizada con (45) al (46), no existiendo diferencias que hacer constar.-----

Presupuesto para programas especiales (47).-----

A fin de poder realizar el (los) programa(s) (48) la (49) asignó a esta Unidad Administrativa, por conducto de la (50) mediante oficio (51) fechado (52) un presupuesto de (53). A fin de dar debida cuenta de su situación y ejercicio, se incluyen los anexos (54) con cifras que comprenden del (55).-----

Las últimas conciliaciones de este presupuesto para programas especiales se realizaron con (56), no existiendo diferencias o situaciones que hacer constar.-----

B. ESTADOS FINANCIEROS

Los Estados Financieros de la Unidad Administrativa, a la fecha de entrega, son los siguientes: (57).-----

Mismos que se presentan en los anexos (58).-----

C. RECURSOS FINANCIEROS

Se entrega(n) (59) el (los) fondo(s) revolvente(s) que maneja la Unidad Administrativa con un importe total de (60) y que se analiza(n) en el anexo (61). El(los) fondo(s) es (son) entregado(s) con base en los datos contenidos en dicho anexo-----

Bancos.-----

El(los) saldo(s) en Bancos a la fecha de la presente entrega asciende(n) a la cantidad de (62), según Estado(s) de Cuenta Bancario(s) expedido(s) oficialmente por la(s) Institución(es) correspondiente(s), mismo(s) que fue(ron) conciliado(s), anexo(s) (63). Para la expedición de cheques de la(s) cuenta (s) de referencia se tienen registradas las firmas de los CC. (64) quienes firman mancomunadamente, en espera de las instrucciones que se dicten por parte del nuevo titular para la confirmación o cambio en el registro de las mismas.--

También se entregan, conforme a la relación contenida en el anexo (57), tanto los talonarios/pólizas de cheque utilizados durante la gestión del C. (7) como los que se encuentran sin uso, anexo (65).-----

Cheques y Efectivo en poder del área de apoyo administrativo.-----

A la fecha de la presente entrega existían en poder del área de apoyo administrativo (66) cheques pendientes de entregar a los beneficiarios por un importe de (67) anexo (68). En este acto se hace entrega de la suma de (69) que existía en efectivo en dicha área para las finalidades que se mencionan en el anexo (70).-----

Inversiones en Valores, Títulos o Plazos Preestablecidos.-----

El C. (7) hace constar expresamente que no existen inversiones en valores, a plazos preestablecidos, o en títulos, realizadas con recursos asignados a esta Unidad Administrativa (71). Se manifiesta también que no existen recursos cobrados por cuenta de terceros (72) ni originados por otras causas (73).-----

Registro de Firmas.-----

Se hace entrega de los registros de firmas para los siguientes trámites: Autorización de cuentas por liquidar certificadas, actuación como pagador(es) habilitado(s), compra de boletos de avión según el anexo (74), en espera de las instrucciones que se dicten por parte del nuevo titular para la confirmación o cambio en el registro.-----

D. RECURSOS MATERIALES-----

Se entrega la relación del inventario de activo fijo asignado a la Unidad Administrativa para llevar a cabo los programas encomendados. Anexo (75). Por su importancia, se hace constar de manera especial lo siguiente:-----

- 1.- Resguardos de todos los bienes integrantes del activo fijo. Anexo (76).-----
- 2.- Existencias en Almacén. La relación contenida en el anexo (77) muestra las existencias en el(los) almacén(es) a la fecha de la presente acta.-----
- 3.- Caja(s) Fuerte(s). En sobre cerrado se entrega(n) la(s) combinación(es) de la(s) caja(s) fuerte(s) existente(s)-----

E. RECURSOS HUMANOS-----

En los siguientes anexos entrega la información sobre el personal adscrito a esta Unidad Administrativa:

- 1.- Estructura orgánica. En el anexo (78) se presenta la estructura orgánica funcional y el dictamen de la estructura orgánica autorizada.-----
- 2.- Plantilla. La relación del personal adscrito a la Unidad Administrativa indica los nombres, filiación, nivel, clave, régimen laboral, sueldo, compensación garantizada y demás remuneraciones otorgadas. Anexo (79).-----
- 3.- Directorio de servidores públicos de mando. Se entrega en el anexo (80) la relación de los servidores públicos de mando, conforme a la estructura orgánica funcional e indicando nombres, nivel, filiación, desglose del sueldo bruto y neto, así como teléfono, correo electrónico y los datos de su ubicación física dentro de la Unidad Administrativa.-----

- 4.- Servicio Profesional de Carrera. Se presenta la información del personal incorporado al sistema del Servicio Profesional de Carrera. Anexo (81).-----

A la fecha de la presente Acta existen en poder del C. (82) pagador habilitado, cheques (efectivo) con un importe de (83) por concepto de sueldos no cobrados, cuya situación se muestra en el anexo (84).-----

F. ARCHIVOS, DOCUMENTOS E INFORMACIÓN-----

Para garantizar la preservación de archivos, documentos, estudios, expedientes y demás información relacionada con el desempeño de las funciones de esta Unidad Administrativa se hace entrega de los siguientes anexos:-----

1.- Archivos y publicaciones. Se entregan en este acto las relaciones de la información, documentación y publicaciones existente en los archivos y medios magnéticos de esta Unidad Administrativa. Anexo (85).-----

2.- Contratos diversos. En el anexo (86) se detallan los contratos celebrados por la Unidad Administrativa, señalando en apartados diferentes los que estén vigentes y los que ya se hayan terminado. El C. (7) hace constar expresamente que no existen otros compromisos con terceros a cargo de la Unidad Administrativa.-----

3.- Relación de expedientes de personal. El anexo (87) contiene la relación de los expedientes del personal adscrito a esta Unidad Administrativa.-----

4.- Índices de la información clasificada. En cumplimiento de la Ley para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el anexo (88) muestra los índices de clasificación de la información, elaborados conforme a los lineamientos emitidos para el efecto.-----

5.- Auditorías e intervenciones de control. El anexo (89) incluye la relación y los informes de las auditorías e intervenciones de control practicadas en los últimos seis años a esta Unidad Administrativa, por las diferentes instancias de fiscalización, como son el Órgano Interno de Control, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación o despachos de auditores externos. También describe las acciones realizadas para dar atención a las recomendaciones o acciones de mejora derivadas de esas revisiones, y en el caso de las que se encuentran solventadas el C. (7) manifiesta que dicha situación está plenamente sustentado en la opinión o seguimiento de la instancia de fiscalización correspondiente.-----

El C. (7) hace constar expresamente que al (90) existen (91) observaciones pendientes de solventar con un importe por aclarar y/o recuperar de (92), así como (93) acciones de mejora en proceso de implantación, como se detalla en el anexo (94).-----

6.- Información relevante. En el anexo (95) se relaciona la demás información que se considera importante resaltar.-----

II. RENDICIÓN DE CUENTAS

G. ATRIBUCIONES

Las atribuciones de esta Unidad Administrativa están plasmadas en los artículos (96) del Reglamento Interior de (97) vigente con fecha del (98), y en las disposiciones de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que se describen en el anexo (99).-----

H. SITUACION PROGRAMATICA

En el anexo (100) son expuestas la misión y los objetivos y metas estratégicas de esta Unidad Administrativa.-----

Se entregan los programas sectoriales, sustantivos, regionales o especiales que estuvieron a cargo de esta Unidad Administrativa durante la pasada Administración Pública Federal, así como los programas de desempeño anual correspondientes. Anexo (101)-----

También se presentan los reportes del avance físico-financiero de los programas, registrado al término de los anteriores cinco años y en el último período informado al cierre del sexenio. Anexo (102).-----

I. MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO-----

1.- Indicadores de desempeño. El anexo (103) contiene la metodología utilizada para la definición y el cálculo de los indicadores de desempeño de esta Unidad Administrativa, así como los resultados de la medición de los indicadores de eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad financiera de las operaciones y programas ejecutados, correspondientes a cada uno de los ejercicios del sexenio y al último período informado antes del cambio de gobierno.-----

2.- Informes de desempeño. En el anexo (104) se entrega la relación de los informes de desempeño anual de los programas a cargo de la Unidad Administrativa, elaborados del primero al quinto año del régimen que concluyó.-----

3.- Informe de gestión. Se presenta un informe global de desempeño alcanzado en el cumplimiento de las metas fijadas, que comprende desde el primer año del sexenio hasta el último período informado como parte de las acciones del programa de transición de la Administración Pública Federal. Anexo (105).-----

J. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO-----

1.- Auditorías de resultados. El anexo (106) incluye la relación de los informes de las auditorías de desempeños practicadas durante el pasado sexenio a esta Unidad Administrativa por las diferentes instancias de fiscalización, como son el Órgano Interno de Control, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación o despachos de auditores externos.-----

2.- Mejora del desempeño. Las acciones realizadas para dar atención a las conclusiones, recomendaciones, mejores prácticas y otros planteamientos derivados de la evaluación del desempeño son descritas en el anexo (107), estas situaciones se encuentran plenamente sustentadas en la opinión o seguimiento de la instancia de fiscalización correspondiente.-----

En el anexo (108) el C. (7) hace constar que al (109) existen (110) recomendaciones en proceso de implantación referentes al ajuste en las operaciones, asignación de recursos, modificación de metas u otros aspectos del desempeño de los programas del siguiente año.-----

El C. (7) manifiesta que las recomendaciones, opiniones, estudios y demás aportaciones derivadas de la evaluación del desempeño han sido atendidas con diligencia y responsabilidad.-----

K. ASUNTOS EN TRÁMITE-----

Mediante anexo (111), se entrega relación de los asuntos prioritarios que deben ser atendidos en los 90 días siguientes al presente acto, conteniendo número y fecha del escrito, remitente, plazo de respuesta y, la descripción del asunto y del estado que guarda su trámite.-----

OTROS HECHOS (112)-----

El C. (7) manifiesta, haber proporcionado sin omisión alguna todos los elementos necesarios para la formulación de la presente Acta, así también declara que todos los pasivos de la Unidad Administrativa a su cargo, quedaron incluidos en el capítulo correspondiente de la presente acta, y que no fue omitido ningún asunto o aspecto importante relativo a su gestión. Los (113) anexos que se mencionan en esta Acta forman parte integrante de la misma y se firman todas sus fojas para su identificación y efectos legales a que haya lugar, por la (s) persona (s) designada (s) para elaborarlas.-----

La presente entrega, no implica liberación alguna de responsabilidades que pudieran llegarse a determinar por las autoridades competentes con posterioridad.-----

El C. (9) recibe con las reservas de la Ley, del C. (7) todos los recursos y documentos que se precisan en el contenido de la presente Acta y sus anexos.-----

CIERRE DEL ACTA-----

Previa lectura de la presente y no habiendo más que hacer constar, se da por concluida a las (114) horas del día (115), firmando para constancia en todas sus fojas al margen y al calce los que en ella intervinieron.-----

Entrega

Recibe

(116)

(117)

Entrega información

Recibe información

(118)

(119)

Personal comisionado del OIC

(120)

(120)

Testigos

(121)

(121)

INSTRUCCIONES PARA EL LLENADO DEL ACTA ADMINISTRATIVA PARA LA TRANSPARENCIA EN LA ENTREGA Y RECEPCIÓN DE RECURSOS ASIGNADOS, INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

INICIO DEL ACTA

- (1) Nombre de la Unidad Administrativa: Oficina del C. Secretario, Subsecretaría, Oficialía Mayor, Coordinación General, Dirección General, o sus equivalentes en las entidades públicas.
- (2) Nombre de la ciudad en donde está ubicada la oficina principal de la Unidad Administrativa.
- (3) Hora en que se inicia el levantamiento del acta.
- (4) Día, mes y año en que se inicia el levantamiento del Acta.
- (5) Nombre de la Unidad Administrativa.
- (6) Calle, número exterior e interior, colonia, delegación o sector y código postal.
- (7) Nombre completo del servidor público que entrega.
- (8) Denominación del puesto del titular de la Unidad Administrativa.
- (9) Nombre completo de la persona que recibe.
- (10) Nombre del puesto del servidor público que expide el nombramiento. Cuando no exista designación del titular, se requiere utilizar la siguiente redacción: "...Quien ha sido designado por el C. (nombre del puesto del servidor público responsable) Mediante oficio número, fechado para efectuar la recepción".
- (11) En los casos de los puestos a los que puedan acceder los servidores públicos incorporados al Servicio Profesional de Carrera se deberá utilizar el párrafo que aparece entre guiones.
- (12) Día, mes y año a partir de los cuales surte efecto el nombramiento del servidor público entrante.
La elaboración del Acta es obligatoria hasta el nivel de Director General en el nivel central o su equivalente en las entidades públicas, para todos los puestos jerárquicamente inferiores deberá agregarse al final de este párrafo la leyenda de que "La presente Acta se elabora en atención a las instrucciones del titular de la Unidad Administrativa giradas mediante oficio número, de fecha".
- (13), (14) Nombre completo de los testigos.
- (15) Nombre de la Unidad Administrativa.
- (16) Denominación del puesto que ocupa el primer testigo.
- (17) Registro Federal de Contribuyentes del primer testigo.
- (18) Calle, número exterior e interior, colonia, delegación o sector, ciudad y código postal.
- (19) Denominación del puesto que ocupa el segundo testigo.

- (20) Registro Federal de Contribuyentes del segundo testigo.
- (21) Calle, número exterior e interior, colonia, delegación o sector, ciudad y código postal.
- (22), (23) Nombre(s) completo(s) de la(s) persona(s) comisionada(s) por el Órgano Interno de Control.
- (24) Dependencia o entidad pública.
- (25) Número de oficio de comisión.
- (26) Día, mes y año del oficio de comisión.
- (27) Nombre de la persona designada para proporcionar la información necesaria, efectuar la entrega física y hacer las aclaraciones pertinentes. Tendrá que ser un servidor público incorporado en el Servicio Profesional de Carrera, salvo en aquellos casos en que todos los niveles de mando formen parte del gabinete de apoyo de la Unidad Administrativa.
- (28) Denominación del puesto.
- (29) Nombre completo de la persona designada para recibir la información. Hasta el nivel de Titular de Unidad y cargos homólogos tendrá que ser un servidor público del gabinete de apoyo. A partir del puesto de Director General la persona designada para recibir la información tendrá que estar incorporada al Servicio Profesional de Carrera.
- En caso de que la persona que recibe designe para este fin a la misma persona mencionada en el punto (27), ésta deberá hacer las anotaciones necesarias en los registros a fin de mostrar con toda claridad la situación y movimientos correspondientes a la gestión del servidor público saliente y a la persona que recibe o asume el cargo. Esta designación coincidente no exime del requisito de proporcionar la información mencionada en el Acta, la cual deberá cumplir con los documentos de soporte y comprobación requeridos.

HECHOS

I. TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN

A. SITUACIÓN PRESUPUESTAL

- (30) Número de anexo que corresponda al presupuesto.
- (31) Oficialía Mayor, Dirección General de Presupuesto o área administrativa que haya hecho la asignación.
- (32) Número de oficio.
- (33) Día, mes y año de expedición del oficio.
- (34), (35) Día, mes y año de los estados del ejercicio del presupuesto.
- (36) Número de anexo(s) que corresponda a los estados del ejercicio del presupuesto.
- (37) Este comentario se incluirá solamente en caso de haberse presentado modificaciones del presupuesto asignado.
- (38) Número del (de los) oficio(s) de modificación presupuestal.
- (39) Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) o autoridad(es) que comunica(n) la(s) modificación(es) presupuestal(es).

- (40) Día, mes y año de expedición del (de los) oficio(s) de modificación presupuestal.
- (41) Indicar si es ampliación, reducción o reasignación.
- (42) Porcentaje con respecto al total.
- (43) Importe con número y letra de la modificación.
- (44) Anotar el número del anexo correspondiente.
- (45) Nombre de la unidad administrativa con la que se efectuó la conciliación.
- (46) Día, mes y año de las conciliaciones presupuestales.
- (47) Esta sección deberá ser incluida únicamente en caso de que se hayan manejado recursos especiales o adicionales para algún(os) programa(s).
- (48) Nombre del (de los) programa(s) especial(es).
- (49) Nombre de la unidad administrativa, dependencia o entidad pública.
- (50) Nombre de la unidad administrativa que haya servido de conducto oficial para la asignación de recursos adicionales o especiales.
- (51) Número del oficio.
- (52) Día, mes y año del oficio.
- (53) Importe con número y letra del presupuesto para programas especiales.
- (54) Número de los anexos que corresponda a los presupuestos especiales.
- (55) Día, mes y año de inicio y terminación del período.
- (56) Nombre de la unidad administrativa con la cual se realizaron las conciliaciones.

B. ESTADOS FINANCIEROS

- (57) Mencionar los Estados Financieros con que se encuentre a la fecha del Acta, por ejemplo: Balance.
- (58) Número(s) de anexo(s) que corresponda(n) a los Estados Financieros.

C. RECURSOS FINANCIEROS

- (59) Fondo(s) Revolvente(s) que entrega(n), con número y letra.
- (60) Suma total en pesos y centavos del (de los) fondo(s) revolvente(s) que maneja la Unidad Administrativa, con número y letra.
- (61) Número de anexo asignado a la integración de los fondos revolventes que maneja la Unidad Administrativa.
- (62) Suma total en pesos y centavos de saldos en bancos a la fecha del Acta, con número y letra.
- (63) Número que corresponda a las conciliaciones de los saldos en bancos a la fecha de la entrega y recepción.
- (64) Nombres y cargos de las personas cuyas firmas están registradas para firmar cheques hasta la fecha del Acta.
- (65) Número de anexo que corresponda a la relación de talonarios/pólizas de cheques utilizados y sin uso. Detallando lo siguiente:
Nombre de la Institución Bancaria a que corresponde la cuenta.
Número de la cuenta bancaria.

Número del último cheque expedido de cada una de las cuentas bancarias.
Importe del último cheque expedido.

(66) Cantidad de cheques pendientes de entregar a beneficiarios, en poder del área de apoyo administrativo.

(67) Importe total con número y letra, en pesos y centavos, de los cheques pendientes de entregar a beneficiarios.

(68) Número de anexo que corresponda a la relación de cheques pendientes de entregar a beneficiarios.

(69) Importe del efectivo existente con número y letra.

(70) Finalidad o motivos para los que se tenía el efectivo en el área de apoyo administrativo.

(71) En caso afirmativo, indicarlo e incluir como anexo un desglose identificando el tipo de inversión, la institución con la cual se haya hecho, el monto, la fecha y la autorización en que se basó la operación.

(72) Por ejemplo: Impuestos. En caso afirmativo presentar la relación correspondiente.

(73) Por ejemplo: Venta de publicaciones. En caso afirmativo presentar en anexo el "Estado de Ingresos y Egresos", correspondiente.

(74) Anexo del registro de firmas de los trámites señalados.

D. RECURSOS MATERIALES

(75) Número de anexo que corresponda al Inventario de activo fijo.

(76) Número de anexo que corresponda a los resguardos del activo fijo.

(77) Número de anexo que corresponda a la relación que muestre las existencias en almacén.

E. RECURSOS HUMANOS

(78) Número de anexo que corresponda a la estructura orgánica.

(79) Número de anexo que corresponda a la plantilla.

(80) Número de anexo que corresponda al directorio de servidores públicos de mando.

(81) Número de anexo que corresponda al personal incorporado al Servicio Profesional de Carrera.

(82) Nombre completo de la persona designada como pagador habilitado en la Unidad Administrativa.

(83) Importe con número y letra de la suma.

(84) Número de anexo asignado a la relación de sueldos pendientes de cobro.

F. ARCHIVOS, DOCUMENTOS E INFORMACIÓN

(85) Número del anexo que corresponda a las relaciones del archivo, libros y publicaciones.

(86) Número de anexo que corresponda a la relación de contratos.

(87) Número de anexo que corresponda a la relación de los expedientes y registros de personal en activo.

(88) Número del anexo que corresponda a los índices de la información pública gubernamental clasificada.

(89) Número de anexo que corresponda a las auditorías e intervenciones de control.

(90) Día, mes y año de la información.

(91) Número de observaciones pendientes de solventar.

(92) Importe con número y letra.

(93) Número de acciones de mejora en proceso.

(94) Número de anexo que corresponda a las observaciones y acciones de mejora.

(95) Número de anexo que corresponda a la información relevante no mencionada en los puntos anteriores y que se considere conveniente incluir en el Acta.

RENDICIÓN DE CUENTAS

G. ATRIBUCIONES

(96) Número de los artículos.

(97) Dependencia o entidad pública.

(98) Día, mes y año.

(99) Número de anexo que corresponde a las disposiciones jurídicas.

H. SITUACIÓN PROGRAMÁTICA

(100) Número de anexo que corresponde a la misión y los objetivos estratégicos.

(101) Número de anexo que corresponde a los programas a cargo de la Unidad Administrativa.

(102) Número de anexo que corresponde al avance físico-financiero de los programas en los períodos señalados.

I. MEDICIÓN DE DESEMPEÑO

(103) Número de anexo que corresponde a la metodología y los resultados de la medición de los indicadores del desempeño en los períodos señalados.

(104) Número de anexo de la relación de los informes de desempeño anual presentados en los ejercicios señalados.

(105) Número de anexo que corresponde al informe global de desempeño del período señalado.

J. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

(106) Número de anexo que corresponde a la relación de los informes de las auditorías de desempeño.

(107) Número de anexo que corresponde a las acciones realizadas para la mejora del desempeño.

(108) Número de anexo que corresponde a las recomendaciones en proceso de implantación.

(109) Día, mes y año de la información.

(110) Número de recomendaciones en proceso.

K. INFORME DE ASUNTOS EN TRÁMITE

(111) Número de anexo asignado a la relación de asuntos en trámite.

OTROS HECHOS

- (112) Asentar los hechos que se consideren procedentes.
 - (113) Número total de anexos que se mencionan en el acta.
 - (114) Hora en que se da por concluida el acta.
 - (115) Día, mes y año en que se da por concluida el Acta, puede ser distinta de la fecha de iniciación.
 - (116) Nombre completo y firma del servidor público que entrega.
 - (117) Nombre completo y firma de la persona que recibe.
 - (118) Nombre completo y firma de la persona que acepta la designación para hacer la entrega de información y documentación.
 - (119) Nombre completo y firma de la persona que acepta la designación para recibir la información y documentación.
- Cabe señalar que para propiciar un rápido involucramiento, la información adicional deberá ser solicitada por el nuevo titular o encargado de la Unidad Administrativa.
- (120) Nombre completo y firma de la(s) persona(s) comisionada(s) para intervenir por parte del Órgano Interno de Control.
 - (121) Nombre completo y firma de los dos testigos de asistencia del Acta.

ANEXO 2 GLOSARIO DE TÉRMINOS

Acuerdo	Es la resolución o disposición tomada sobre algún asunto por un tribunal, órgano de la administración o persona facultada, a fin de que se ejecute uno o más actos administrativos.
Auditoría Pública	Función independiente, de apoyo y asesoría para los niveles de dirección del ejecutivo, orientada al examen objetivo, sistemático y de evaluación de las principales operaciones financieras y administrativas efectuadas; a estructuras, sistemas y procedimientos implantados; así como a los objetivos y metas de los planes y programas, alcanzadas por las dependencias y entidades públicas.
Boletín	Documento que se utiliza como medio para transmitir información al público y comunicar entre sí al personal de las distintas áreas sobre las actividades de la institución.
Código	Conjunto ordenado de preceptos relativos a algunas de las ramas del Derecho, que es presentado por el poder legislativo para su general observancia.
Decreto	Es una resolución del Congreso Federal o Local que tiene por objeto crear situaciones jurídicas particulares que no existen en la legislación general y formal; o bien, es la resolución que el ejecutivo federal expide en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 89, Fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Desempeño	Resultado de la organización derivado de la interacción individual, de equipo y de programa, que se mide en cuatro aspectos principales: eficacia, eficiencia, relevancia o impacto y viabilidad financiera.
Disposición Legal	Mandato, orden o precepto emanado de un órgano competente.
Eficacia	Grado en el que una organización es capaz de alcanzar sus metas.

Eficiencia	Proporción que refleja una comparación entre los resultados logrados y los costos sufragados para el cumplimiento de las metas.
Evaluación	Proceso de formular juicios sobre el desempeño o los resultados de los programas de una organización, a partir de información y análisis relativos a cuestiones como eficacia y eficiencia en función de los costos y éxito para sus interesados directos.
Guía Técnica	Documento que contiene la metodología, las instrucciones y la información esencial para dirigir u orientar la elaboración de diversos tipos de documentos técnico-administrativos.
Impacto	Capacidad de una organización de satisfacer las necesidades y conseguir el apoyo de sus principales interesados directos en el pasado, presente y futuro.
Indicador	Relación cuantitativa utilizada para determinar el desempeño; una señal que revela el progreso hacia los objetivos; un medio para medir lo que realmente sucede en comparación con lo planeado.
Viabilidad financiera	Capacidad de una organización de obtener los fondos necesarios para satisfacer sus requisitos funcionales a corto, mediano y largo plazo.
Instructivo	Documento escrito que contiene un conjunto de indicaciones y especificaciones a que debe sujetarse la realización de una actividad o trabajo. Disposiciones y procedimientos a seguir para la realización de un fin determinado.
Ley	Norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
Lineamiento	Directriz que establece límites dentro de los cuales han de realizarse ciertas actividades, así como las características generales que éstas deberán tener.

Manual	Documento administrativo de fácil manejo que se utiliza para brindar, en forma ordenada y sistemática, información de diversa índole para la operación de una organización; atribuciones, estructura orgánica, objetivos, políticas, normas, puestos, sistemas, procedimientos, actividades y tareas, así como instrucciones o acuerdos que se consideren necesarios para el mejor desempeño de las labores.
Norma	Ordenamiento imperativo y específico de acciones que persigue un fin determinado, con la característica de ser rígido en su aplicación.
Objetivo	Expresa un efecto particular que se espera que logre el programa, si se lleva a cabo con todo éxito según el plan.
Planeación	Proceso por el cual se determina adónde se dirige una organización y como llegar allí.
Programa	Un grupo de proyectos, servicios y actividades afines dirigidas al logro de metas específicas.
Proyecto	Una realización planificada, destinada a lograr ciertos objetivos específicos con un presupuesto dado y un período especificado.
Regla	Estructura jurídica o reguladora que ejercen influencia en el comportamiento de las organizaciones por medio de los incentivos y las limitaciones que proporcionan o imponen.
Reglamento	Disposición legislativa expedida por el poder ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales para hacer cumplir los objetivos de la Administración Pública.
Resultado	Cambio descriptible o conmensurable en un estado dado, que deriva de la combinación de insumos, actividades y productos de un programa o proyecto.
Toma de decisiones	Proceso de elegir entre cursos de acción opcionales generados durante la etapa de resolución de problemas.

ANEXO 3**SIGLAS Y ABREVIATURAS**

APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDDHCU	Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión
DOF	Diario Oficial de la Federación
EUM	Estados Unidos Mexicanos
GAO	United States General Accounting Office
GPRA	Government Performance and Results Act
IMCP	Instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LTAIPG	Ley para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
OIC	Órgano Interno de Control
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Promap	Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Secodam	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Secogef	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SFP	Secretaría de la Función Pública
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**Programa de Posgrado en Ciencias de la
Administración**

Oficio: PPCA/EG/2004

Asunto: Envío oficio de nombramiento de jurado de Maestría.

Coordinación

Ing. Leopoldo Silva Gutierrez
Director General de Administración Escolar
de esta Universidad
Presente.

At'n.: Biol. Francisco Javier Incera Ugalde
Jefe de la Unidad de Administración del Posgrado

Me permito hacer de su conocimiento, que el alumno **Salvador Trejo Teudosio**, presentará Examen General de Conocimientos dentro del Plan de Maestría en Auditoría toda vez que ha concluido el Plan de Estudios respectivo, por lo que el Subcomité de Nombramiento de Jurado del Programa, tuvo a bien designar el siguiente jurado:

M. en C. Yolanda Funes Cataño	Presidente
M.A. Jesús Ponce de León Armenta	Vocal
M.F. Salvador García Briones	Vocal
Dra. María Luisa Saavedra García	Vocal
Dra. María Hortensia Lacayo Ojeda	Secretario
M.A. Víctor Francisco Gamboa López	Suplente
M.A. Ariosto Lara Lievano	Suplente

Por su atención le doy las gracias y aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
"Por mi raza hablará el espíritu"
Ciudad. Universitaria, D.F., 23 de abril de 2004.
El Coordinador del Programa.


Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez

