



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA AUDITORÍA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN LA  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A**

**JESÚS EDUARDO GUTIÉRREZ MANRIQUE**

**ASESOR: PROF. HUBERTO CASTILLO GONZÁLEZ**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**2005**



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.

## Mi más sincero agradecimiento

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por permitirme terminar mis estudios de licenciatura, darme los conocimientos y aprendizaje para realizarme como profesionista y sobre todo como ser humano.

Al Prof. Huberto Castillo González por haberme brindado la asesoría, conocimientos, comentarios y dedicación en el desarrollo del presente trabajo.

*Por que los proyectos y las metas son para cumplirse*

El presente proyecto:

Es:

Para ti Mamá, por todo lo que me has dado, por el apoyo, comprensión, dedicación, paciencia, por los principios y valores que nos has inculcado y fortalecido para hacernos gente de bien.

Y por que esto también es un logro tuyo.

Gracias. Te quiero

Lo comparto con mi Familia:

Mis hermanos y sobrinos: Gerardo, Martha, Lydia, Claudia, Luis, Lydia Sarahí, Toño, Miguel, Daniela, Fernanda, el Súper (Alan),

Mis cuñados. Toña, Edgar, Fernando.

Mis Tíos: Manuel, Ángel†, Gilberto, Lourdes.

Mis Amigos, compañeros y las personas que han estado en el desarrollo de este proyecto y saben lo importante que significa para mí:

Julio (Petro), Julio César, Gerardo, Agustín, Adrián, Rogelio, Juan, Marco, Andrés, Sonia, Mirna, Verónica, Diana Miranda, Diana Montoya, Luz Ma., Claudia, Marce, Gus, Leo, Don Luis, y a DM por ser parte importante en el inicio de este proyecto.

Esta dedicado:

Con mucho cariño para la persona que  
esta conmigo día a día, que quiero y  
extraño, y que donde quiera que sea, se  
que estás cumpliendo también tus metas.

José Humberto. †

## INDICE

	<b>PAGS.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b>	
1.1.- Concepto de Administración Pública.	<b>5</b>
1.2.- Clasificación de la Administración Pública.	<b>9</b>
1.3.- El Proceso Administrativo.	<b>13</b>
1.4.- El Control en la Administración Pública.	<b>19</b>
1.5.- Creación y Objetivo de la Procuraduría General de la República.	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO II.- EL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b>	
2.1.- El Papel del Órgano Interno de Control en la Administración Pública.	<b>26</b>
2.2.- Importancia y justificación del Órgano Interno de Control.	<b>30</b>
2.3.- Definición de Control Interno.	<b>32</b>
2.4.- Ubicación Organizacional.	<b>35</b>
2.5.- Dependencia y objetivos del Órgano Interno de Control.	<b>36</b>
<b>CAPÍTULO III.- LA AUDITORÍA PÚBLICA.</b>	
3.1.- Generalidades.	<b>41</b>
3.1.1.- Concepto de Auditoría Pública.	<b>41</b>
3.1.2.- Objetivos y alcance de la Auditoría Pública.	<b>43</b>
3.1.3.- Sujetos de Auditoría Pública.	<b>44</b>
3.1.4.- Clases y Tipos de Auditoría Pública.	<b>44</b>
3.1.5.- Normas Generales de Auditoría Pública.	<b>47</b>

3.2.- Planeación General de Auditoría.	50
3.3.- Planeación Detallada de la Auditoría.	52
3.4.- Ejecución de la Auditoría.	56
3.5.- Informe y Seguimiento.	58

#### **CAPÍTULO IV.- LA EVALUACIÓN PROGRAMÁTICA**

4.1.- Conceptos de Evaluación.	61
4.2.- Qué es la Evaluación Programática.	65
4.3.- El Proceso de Evaluación Programática.	67
4.4.- Los Indicadores de Gestión.	73
4.5.- El Sistema Integral de Información (SII).	76

#### **CAPÍTULO V.- ANÁLISIS A LA AUDITORÍA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 2003.**

5.1.- Antecedentes.	82
5.2.- Plan Nacional de Desarrollo y la Procuración de Justicia.	83
5.3.- Análisis y Evaluación de Programas en la P.G.R.	88
5.3.1.- Ejercicio del Gasto.	88
5.3.2.- Avance Físico y Financiero de Metas de los Indicadores Estratégicos.	92

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>107</b>
---------------------	------------

<b>ANEXOS</b>	<b>112</b>
---------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>116</b>
---------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

Derivado de los cambios, transformaciones y reformas a los estados, se ha hecho necesario mirar introspectivamente al país y reconocer que su desenvolvimiento muestra problemas, rezagos e insuficiencias. Una administración competente permite trazar fines y tener capacidad para ejecutar planes, programas y proyectos de gobierno. Una administración competente desarrolla sus movimientos teniendo a directivos y operadores como servidores públicos que tienen sapiencia para desarrollar la sociedad. En la vida moderna la Administración Pública es el brazo fundamental para gobernar la sociedad; y el gobierno de la sociedad sólo es factible cuando la administración es positiva, emprendedora y constructiva.

La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal o gubernamental, ésta depende evidentemente de la historia, tradiciones y tendencias políticas de un país; así como, de las nuevas necesidades que van surgiendo en la evolución de cada Estado. El objetivo de la Administración Pública es mejorar al máximo sus procedimientos para servir eficazmente a las necesidades de la sociedad.

En México existe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que delimita y regula su estructura, organización y atribuciones para lograr sus fines. En ella se establecen las bases de organización de la Administración Pública, en centralizada, que es la forma de organización administrativa en la cual los órganos de la Administración Pública se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución; y paraestatal, que es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes y servicios, que el Estado considera necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas sin que ello implique obtener un lucro, instituciones que se encuentran vigiladas y controladas en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de las mismas, ya que aportan los elementos de capital, naturaleza, organización y elementos de trabajo. Es dentro de la Administración Pública donde se instrumentan, establecen y controlan todas las actividades encaminadas a satisfacer el bienestar, seguridad y servicios hacia la sociedad, promoviendo y alentando la libre actividad individual, y por ende, a realizar los fines que persigue el Estado, mismos que se vinculan con las necesidades y problemas de la sociedad.

La Administración Pública Mexicana realiza una serie de actividades con la finalidad de satisfacer tanto la permanencia y estabilidad del sistema político como los requerimientos y necesidades sociales que se atribuyen al Estado. Ésta realiza funciones internas de carácter general en todas sus instituciones con el fin de regular y apoyar el desenvolvimiento y desempeño de las funciones propias de cada organización; derivado de esta necesidad, se han instrumentado diversas funciones básicas como son: de planeación, programación, presupuestación, hacendaría, control y evaluación. Siendo esta última en la que el presente trabajo de investigación se enfocará.

La función de control y evaluación pretende conocer específicamente los planes y programas de las actividades que llevan a cabo las dependencias y entidades del gobierno para realizar la evaluación de su ejecución y la corrección de las desviaciones.

Función que se encarga de supervisar la congruencia de los objetivos y metas que presenta cada dependencia y entidad con los del gobierno en general, así mismo vigilar la correcta aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, así como, detectar desviaciones y errores en la instrumentación y seguimiento de los planes.

La dependencia de la Administración Pública Federal que se encarga de coordinar esta función es la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), la cual elabora las normas de aplicación general que regulan los procedimientos de control y evaluación en todos los ámbitos del Gobierno Federal para que el resto de sus dependencias y entidades instrumenten sus propios procesos de evaluación y control, mismos que son llevados a cabo por el Órgano Interno de Control en cada una de ellas.

Los Órganos Internos de Control de cada dependencia o entidad del Estado funcionalmente dependen de la Secretaría de la Función Pública, aún cuando su adscripción orgánica es la propia dependencia o entidad; es decir, estas unidades realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos, que expide la Secretaría antes mencionada, asimismo están vinculadas a la dependencia o entidad, quien se encarga de proveerle recursos materiales, financieros y humanos.

Los Órganos Internos de Control son unidades de apoyo a la función directiva de una dependencia o entidad, que revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y la efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales y proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones, a través de lo que se denomina Auditorías.

Ahora bien, la Auditoría Pública es la revisión y evaluación a los sistemas de control establecidos en la organización con el propósito de verificar que los procedimientos, políticas y registros que los integran sean suficientes, efectivos y funcionen de acuerdo con lo previsto y que los objetivos sean cumplidos.

La evaluación de programas es la confrontación detallada y sistemática de un proyecto o plan, con objeto de medir el grado de eficiencia, eficacia y congruencia con que se está operando en un momento determinado para alcanzar los objetivos y metas propuestos. Toda organización tiene un objetivo o una misión, y si quiere cumplir con estos, debe elaborar un programa, fijando costos, tiempos de realización, estructuras organizativas, políticas y normas, sistemas y procedimientos. Los objetivos deben ser claros, realistas y factibles, por lo que deben estar bien planeados. A la Administración le corresponde llevarlos a cabo utilizando la menor cantidad de recursos en su cumplimiento y logrando el mayor número de productos o servicios; existiendo la necesidad de constatar los resultados, de medir los esfuerzos y determinar hasta donde se cumplieron los objetivos. Los Órganos Internos de Control se encargan de verificar y comprobar que el desarrollo de las actividades se apeguen a las políticas y lineamientos

establecidos, para mantener un mayor grado de seguridad de que las metas y objetivos de la organización están siendo alcanzadas a un mínimo costo y en el menor tiempo posible. Las acciones de control y auditoría se basan en la normatividad que regula esta función, a fin de obtener una mayor productividad e incrementar la efectividad de las Instituciones. La auditoría pública permite conocer como las dependencias y entidades realizan su gestión, mide la forma en que son administrados los recursos, así como el cumplimiento de metas y objetivos y el apego al marco legal aplicable.

La Auditoría de Evaluación de Programas se orienta a la revisión específica de programas sustantivos asignados a dependencias o entidades, que permita verificar el cumplimiento de metas y objetivos y fortalecer los resultados obtenidos en las auditorías integrales que proporcionarán una panorámica general del funcionamiento de dichos programas.

El propósito de ésta investigación es verificar si el Órgano Interno de Control a través de la Auditoría de Evaluación de Programas en la Procuraduría General de la República, ha coadyuvado al mejoramiento y alcance de los objetivos y metas programadas; así como de identificar la eficiencia, los costos, la calidad en la Administración y el impacto social del ejercicio del gasto público. Lo anterior, se debe a que el planteamiento programático presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir. Una de las deficiencias de las organizaciones, es que la administración no da pleno cumplimiento a los principios que la propia organización se ha fijado y que el mismo Órgano Interno de Control ha contribuido a ello; ya que tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se ha evaluado con base en los niveles de gasto autorizado; así como, en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios (análisis cuantitativos). Sin embargo, se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que este se destina (análisis cualitativos). Es por eso que el Órgano Interno de Control debe orientar las auditorías programadas al fortalecimiento de las acciones preventivas, el seguimiento de programas y a la evaluación del desempeño a todos los niveles de cada área, así como promover la creación de un ambiente de autocontrol, autocorrección y autoevaluación.

En el desarrollo de esta investigación se toma como estudio de caso la Procuraduría General de la República quien tiene como función principal: Representar a la sociedad en la investigación y persecución de delitos del fuero federal, con apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, con respeto a los derechos humanos que garanticen el Estado de Derecho. Así como elevar la capacidad de respuesta a las demandas de la población en el ámbito de la procuración e impartición de justicia.

Para fines de presentación, el trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero de ellos se presenta el sustento teórico, se analiza el concepto de Administración Pública, la importancia del proceso administrativo y dentro de éste el Control Interno como papel fundamental dentro de la Administración Pública.

En el segundo capítulo, se refuerza el estudio de las actividades de control dentro de la Administración Pública, a través de la auditoría pública, ya que es el medio con el cual el control interno ejerce las acciones de vigilancia, comprobación y evaluación de las obligaciones, planes, programas y presupuestos dentro de la Administración Pública.

En el tercer capítulo, se estudia el concepto de evaluación como una herramienta del proceso administrativo, para llegar a entender el proceso de evaluación de programas dentro de la Administración Pública Federal a través de la auditoría.

En cuarto y último capítulo, se presenta y analiza la evaluación de programas tomando como estudio de caso como se menciona anteriormente a la Procuraduría General de la República; y así comprobar el establecimiento y operación de sistemas o procedimientos que permitan constatar el avance físico y financiero de los programas y sus resultados, mismos que deben estar acorde con los planes y programas estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por último se presentan las conclusiones de la investigación, donde se planteará la necesidad de reforzar los procesos de evaluación a cargo de los Órganos Internos de Control y así poder construir una Administración Pública más eficaz y eficiente.

## **CAPITULO I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **1.1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Administrar es realizar una serie de actividades y procedimientos para conseguir o realizar un fin determinado y, que para su consecución se necesita de una complejidad de órganos encargados de realizarlos de manera armónica logrados a través del enlace y la coordinación jerarquizada y equilibrada.

La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal o gubernamental, ésta depende evidentemente de la historia, tradiciones y tendencias políticas de un país; así como, de las nuevas necesidades que van surgiendo en la evolución de cada Estado.

Así pues tenemos que la Administración Pública, “es la parte de los órganos del Estado que dependen del poder Ejecutivo, que se encarga de realizar todas aquellas actividades de interés público que no son desarrolladas por los otros dos poderes (Legislativo y Judicial), y que además cuenta con una organización jerarquizada compuesta de elementos personales, patrimoniales, materiales, estructura jurídica y procedimientos técnicos; para poder realizar sus actividades debe contar con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración”<sup>1</sup>

Leonard D.White la define como “el conjunto de actividades encaminadas a proporcionar los bienes o servicios que requiere el pueblo. Consiste en todas las operaciones que tienen como, propósito la realización o cumplimiento de la política pública”<sup>2</sup>.

En su sentido más amplio, es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan como se distribuye y ejerce la autoridad política, como se atienden los intereses públicos”<sup>3</sup>.

Por lo anterior, la Administración Pública es la acción del Estado en la sociedad. Es el Gobierno en acción, que a través del Poder Ejecutivo da respuesta a las demandas de la sociedad, “tiene la finalidad de realizar tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación”<sup>4</sup>, las cuales se manifiestan

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría del Derecho Administrativo, México 1995, Porrúa, p. 143

<sup>2</sup> White Leonard, D. Introducción al Estudio de la Administración Pública, México, C.G.E. XXII, p. 17

<sup>3</sup> Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, México 1986 F.C.E., p 24

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1985, p. 75

a través del Poder Legislativo, mientras que las acciones se llevan a cabo por el Ejecutivo, en tanto son vigiladas a través del Poder Judicial.

La tarea del Gobierno de administrar la vida estatal lo constituye el Poder Ejecutivo, mediante las instituciones públicas que lo conforman, proporcionan servicios de carácter primordial a la sociedad (salud, vivienda y educación), el Estado administra lo que en su delimitación territorial le corresponde.<sup>5</sup>

El Estado gobierna tanto en lo colectivo, como en lo individual, los diversos organismos creados por éste certifican y garantizan su plena existencia, la forma en que serán conducidos y organizados le corresponde al gobierno, administrarlos al Poder Ejecutivo a través de la Administración Pública.<sup>6</sup>

La evolución de la Administración Pública es paralela al Estado, nace con el Estado mismo. Es el producto de profundas transformaciones que ha sufrido el organizar y administrar la vida estatal, en la Edad Media la actividad administrativa de los recursos y los bienes estaba dispersa en los feudos que en realidad funcionaban como núcleos aislados de explotación económica pero con autoridad política, por lo que administrar dichos recursos era de interés puramente particular, debido a la ausencia de un poder centralizado que organizara y controlara dichos bienes.

Son los Estados absolutistas o de policía los que desarrollaron formas de organización centralistas para la unificación de la vida administrativa del Estado, su forma de organización comienza a desarrollar también un patrón racionalizador de la misma, lo anterior es por ende el antecedente inmediato de los que es el quehacer administrativo del Estado moderno.<sup>7</sup>

De forma paralela, sus esfuerzos también se dirigen a potenciar el poder del monarca como un eje económico, político y social del Estado Absolutista y en consecuencia, consolidar y desarrollar la presencia e influencia decisoria del sistema en la estructura del Estado.

Es con Carlos Juan Bonnín y con la publicación de su obra “Principios de Administración Pública” en 1808, que la Ciencia de la Policía es asimilada a la Ciencia de la Administración Pública y de ahí se promueve su difusión y aplicación.

---

<sup>5</sup> “Una administración competente permite trazar fines y tener capacidad para ejecutar planes, programas y proyectos de gobierno. Una administración competente desarrolla sus movimientos teniendo a directivos y operadores como servidores públicos que tiene sapiencia para desarrollar la sociedad”. Berrones Uvalle, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. México, coedición Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997. P. 74

<sup>6</sup> “En la vida moderna la Administración Pública es el brazo fundamental para gobernar la sociedad. Y el gobierno de la sociedad sólo es factible cuando la administración de la vida en común es positiva, emprendedora y constructiva”. *Ibíd.* p. 74

<sup>7</sup> “así política y administración, conforman desde antiguo, un binomio inseparable, indisoluble que se determinan recíprocamente, pero que tienen sus propias peculiaridades. Berrones Uvalle, Ricardo. Teoría de la razón del Estado y la Administración Pública”. p. 115

Para Bonnin, la Administración Pública “es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuando existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.”<sup>8</sup>

En este sentido, justifica su existencia a partir de los siguientes principios fundamentales:

- “1.- La administración nace con la asociación o comunidad.
- 2.- La conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3.- La administración es el gobierno de la comunidad.
- 4.- La acción social es su carácter y su atribución es la ejecución de las leyes de interés general.”<sup>9</sup>

La Administración Pública nace como una Ciencia esencialmente social que busca la conservación y mejora de la sociedad, le incumben las tareas dirigidas a la protección y fomento de la misma, promoviendo el desarrollo de las capacidades y facultades creativas de los individuos que repercuten en bien de la sociedad y del propio Estado. La actividad administrativa permite el enlace entre el Estado y la sociedad que mediante la ejecución de la Ley, creada por el Poder Legislativo representante de “la voluntad pública”<sup>10</sup> entendiéndola como el conjunto de voluntades individuales que se unen para dar voz y voto a sus peticiones y tener una representatividad,<sup>11</sup> es esta voluntad pública la que moviliza a la Administración Pública para que se resuelvan sus más imperiosas necesidades, ya que el objetivo de ésta, es crear los medios necesarios en los que la sociedad pueda desarrollarse como tal,<sup>12</sup> y se alcancen niveles óptimos de bienestar que garanticen su estabilidad y así promover y alentar la libre actividad individual.

De esta manera, el carácter social de la Administración Pública se lo imprime su propia esencia que es la de salvaguardar la tranquilidad pública, asegurar la salud de los individuos, su acceso a la educación, seguridad y desarrollo social; en pocas palabras, en su acción, la Administración Pública asume como responsabilidad la vida humana.

---

<sup>8</sup> Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública, Ed. Harla, 1985. p. 92.

<sup>9</sup> Bonnin, Juan Carlos. Principios de Administración Pública, Revista de Administración Pública, Edición especial en memoria de Gabino Fraga, INAP, 1982. p. 97.

<sup>10</sup> “...es preciso que el cuerpo legislador cree la voluntad pública, que es la ley, para que la administración haga y ejecute lo que resuelve esta voluntad”, Bonnin, Juan Carlos. Principios de la Administración, p. 98.

<sup>11</sup> “Sieyes cree que el Estado se funda en el acuerdo de las voluntades individuales para dar nacimiento a una voluntad general, admite la representación de la voluntad general en las asambleas por medio de individuos”, Gettell, Raymond G. Historia de las ideas políticas, México, Ed. Nacional, 1985. p. 109.

<sup>12</sup> “Respecto a la Administración Pública brazo fundamental que sustenta al gobierno abierto, su papel en los ámbitos del Estado promotor y regulador también es importante. Sus atribuciones se vinculan con las necesidades y problemas de la sociedad. Por su naturaleza social, es la encargada de cuidar el bien público garantizando que la vida humana tenga los satisfactores fundamentales.” Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. México, coedición Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997. p. 137.

Las instituciones públicas, creadas con el Estado moderno, al cumplir con sus objetivos y metas originalmente encomendadas, legitiman su función al hacer que la sociedad prospere y, en esa medida, aseguran la existencia y desarrollo del propio Estado.

En la Administración Pública al encaminarse a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que cumplan los fines del Estado, se desarrollan las fuerzas y capacidades individuales de los hombres en la medida en que se les permite ser más activos y útiles.

La Administración Pública posee una visión general y sensibilidad que le permite percibir cuales pueden ser las causas que llevan a una sociedad al desarrollo o a la decadencia y postración, así como los medios con que cuenta, para lograr el progreso evitando hasta donde sea posible los males que obstaculicen su desarrollo; además, consolida instrumentos efectivos que fortalecen el poder y la presencia del Estado.

La Administración Pública como garante del orden, la estabilidad y el desarrollo de la sociedad, le corresponde el perfeccionamiento de la estructura estatal; y como vehículo de la acción gubernativa que es, le exige certeza, eficacia, prontitud y energía. La Administración Pública tiene los siguientes atributos:

- Su objetivo es social.
- Su naturaleza es de orden público (autoridad soberana).
- Sus finanzas son públicas (Ley de Egresos y Presupuesto de Egresos).
- Su marco jurídico es el Derecho Público.
- Su evaluación es la satisfacción de necesidades sociales.

Es de resaltar que en México existe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que delimita y regula su estructura, organización y atribuciones para lograr sus fines. En dicha ley se establecen las bases de organización de la Administración Pública, en centralizada y paraestatal; sin embargo, según estudiosos del Derecho Administrativo son cuatro las formas de organización de la Administración Pública:

- 1) Centralización.
- 2) Desconcentración.
- 3) Descentralización.
- 4) Empresas del Estado.

Así mismo, cabe hacer mención de la importancia de la Administración Pública, ya que es dentro de esta forma de organización donde se instrumentan, establecen y controlan todas las actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de la sociedad, y por ende, a realizar los fines que persigue el Estado; es decir, mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. Conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad económica, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un

desarrollo sustentable. Defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática; garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

## **1.2. CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La Administración Pública, como todo elemento componente del Estado, necesita ordenarse y organizarse de manera adecuada y técnica, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. A lo largo de la evolución de la Administración Pública se han tratado de buscar formas de organización que se adecuen lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa; que a continuación se detallan:

**1) CENTRALIZACIÓN.** Es la forma de organización administrativa en la cual los órganos de la Administración Pública se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden jerárquico con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La Centralización es la forma de organización y ordenación en la que existe una relación jerárquica de dependencia directa de los diversos organismos administrativos que comprenden a la Administración Pública Centralizada, respecto al órgano superior, representado por el Presidente de la República.

Dentro de la centralización se comprenden a los secretarios de estado, los subsecretarios, secretarios generales, oficiales mayores y directores, a los cuales se les confiere cierta facultad de decisión y mando que les permite realizar actos jurídicos creadores de situaciones de Derecho, así como dictar ordenes e instrucciones a sus subordinados, los cuales se encargarán de realizar las actividades que se les encomienden.

Las principales actividades que distinguen a la organización centralizada son las siguientes:

- Carecen de personalidad jurídica.
- Dependen jerárquicamente y administrativamente del Poder Ejecutivo.
- El titular del órgano es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República o por un subordinado de éste que sea autorizado para ello.
- Actúan exclusivamente por facultades delegadas del Presidente.
- Carecen de patrimonio propio, dependiendo exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**2) DESCONCENTRACIÓN.** Según el autor Miguel Acosta Romero la desconcentración: “Consiste en una forma, de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con más agilidad, rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior”.<sup>13</sup>

La desconcentración administrativa consiste en atribuir a órganos o unidades administrativas ciertas competencias y poder de decisión que seguirán sometidos a los órganos superiores que se las delegan. Estos órganos desconcentrados poseen un ámbito de competencia territorial determinado, pero no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonios propios, puesto que son parte del mismo órgano superior. Las funciones que se les confiere son de carácter técnico debido a que no pueden desvincularse del poder central y que por consiguiente, se mantienen subordinados a los principios de la organización centralizada.

**3) DESCENTRALIZACIÓN.** Existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o sea de interés público, y que están dotados de:

- § Personalidad Jurídica.
- § Patrimonio propio.
- § Régimen Jurídico propio.

La descentralización administrativa parte del hecho de confiar actividades, responsabilidades y delegación de autoridad para el logro de sus objetivos, sin que por esto pierdan las facultades de unidad de poder, propias de la administración central.

Cabe señalar que la descentralización administrativa se crea en el seno del poder central, tanto por decreto o acuerdo presidencial como por la Ley del Congreso, derivado de la necesidad de satisfacer los requerimientos de la sociedad, así como la conveniencia de lograr una mayor eficacia en la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado se ve en la necesidad de constituir a estos organismos.

Dentro de la descentralización se encuentran:

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, Instituciones Nacionales de Crédito y Finanzas y los Fideicomisos.

---

<sup>13</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría del Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1995. p. 261.

Las principales características que distinguen a la administración descentralizada son las siguientes:

- Tienen personalidad propia, derivada de una ley, de un decreto, de un acto jurídico de derecho privado.
- Sus funcionarios principales son nombrados por el consejo de administración de la unidad, a propuesta por lo general del Presidente de la República.
- No dependen jerárquica ni administrativamente del Presidente de la República, sino de sus propios órganos de gobierno, consejo de administración, asamblea de accionistas, etc.
- No actúan por facultades delegadas, sino con base en leyes y disposiciones que rigen las actividades en que las entidades actúan.
- Tienen patrimonio propio, ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen de la venta de mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad.

Sin embargo, es indispensable señalar que si bien los mencionados organismos son autónomos, no tienen como consecuencia la separación del Estado, ya que este sigue ejerciendo su poder político y regulador a través de la sectorización de actividades de la Administración Pública Federal, dicha sectorización, que se debe, por una parte al crecimiento del aparato paraestatal tanto en dimensiones como en importancia, y por otra parte, a la falta de un control adecuado sobre este, consistente en la determinación que toma el Presidente de agrupar a un conjunto de entidades considerando la afinidad de sus objetivos y actividades, bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento que sea congruente en sus atribuciones y funciones con las entidades que coordina.

Así tenemos que la función de la Secretaría Coordinadora de Sector, es procurar que exista concordancia entre los objetivos individuales de las entidades con los generales de cada sector administrativo, instrumentando las acciones de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

**4) EMPRESAS DEL ESTADO.** Son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa generalmente mercantil entre el Estado, o sea la Federación, alguna entidad federativa o los municipios y los individuos particulares. Es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes y servicios, que el Estado considera necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas sin que ello implique obtener un lucro y que además esta empresa se encuentra vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma, ya que aporta los elementos de capital, naturaleza, organización y elementos de trabajo.

## ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

Antes de desarrollar el estudio de los organismos desconcentrados, señalaremos algunas características que diferencian a estos organismos de los descentralizados, ya que con frecuencia se mencionan de manera indistinta dado que ambos significan alejamiento del centro.

<b>DESCONCENTRACIÓN</b>	<b>DESCENTRALIZACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Órgano inferior subordinado a una Secretaría de Estado o a la Presidencia.</li><li>• Puede o no contar con personalidad jurídica.</li><li>• Puede o no contar con patrimonio propio.</li><li>• Posee facultades limitadas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.</li><li>• Tiene invariablemente personalidad jurídica.</li><li>• Siempre tiene patrimonio propio.</li><li>• Posee facultades más autónomas.</li></ul>

Una distinción más clara entre estas dos formas de organización administrativa la anuncia el autor Gabino Fraga: "La desconcentración con importancia cercana e intención parecida a la descentralización es, sin embargo, muy distinta por lo que la descentralización significa personalidad aparte y la desconcentración significa descongestionamiento del aparato estatal".<sup>14</sup>

Una vez ya diferenciados e identificados, se procederá a enumerar las ventajas de los organismos desconcentrados.

- a) Desde el punto de vista gerencial, la desconcentración consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro, es decir, delegar el poder y la responsabilidad de manera limitada para que el nivel superior se asegure de conservar el control de los mismos, de este modo los niveles inferiores tomaran decisiones y actuaran de acuerdo a las ordenes que le señala la dirección.
- b) La acción administrativa se hace más rápida y flexible, ahorrando tiempo a los órganos superiores descongestionando su actividad al ya no resolver todos los asuntos.
- c) Aumenta la motivación de responsabilidad a los órganos desconcentrados al conferirles la dirección de determinadas actividades y asuntos.

---

<sup>14</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1995. p. 195.

Entre las principales características de los órganos desconcentrados, tenemos las siguientes:

- Son creados por una ley o reglamento.
- Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un departamento de Estado.
- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener patrimonio propio.
- Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- Poseen autonomía técnica, es decir, facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria.
- En ocasiones tienen personalidad propia.

### **1.3. EL PROCESO ADMINISTRATIVO**

El proceso administrativo es la base de toda buena administración. En la actualidad los conceptos sobre administración han cambiado, se les conoce como gerencia, como reingeniería de procesos, etc., sin embargo, en todos los aspectos la utilización del esquema del proceso administrativo sigue siendo vigente.

De esta manera, la administración es un proceso que debe cumplir con las siguientes fases: planear, organizar, integrar y controlar; bajo una coordinación o armonización de todas y cada una de esas mismas etapas.

El proceso administrativo tiene su base en la escuela operacional o del proceso administrativo, que a través de las aportaciones de Henry Fayol se establecen los siguientes elementos: Planeación, Organización, Dirección y Control, los cuales son la base del proceso administrativo de cualquier organización que pretenda lograr un objetivo o meta.

Para Carrillo Landeros el proceso administrativo es "... la serie de elementos o funciones interdependientes, vinculadas por un accionar dinámico a través del cual se busca alcanzar los objetivos asignados a una institución; es una forma de síntesis que permite determinar qué hacen los altos dirigentes en cualquier tipo de organización en que desarrollen sus actividades, toda vez que dichas funciones tienen un carácter

universal, se realizan de manera constante y permiten que tales dirigentes orienten los esfuerzos de otros para lograr propósitos comunes.”<sup>15</sup>

El proceso administrativo, esta basado en la Teoría General de Sistemas, ya que cada uno de sus componentes se encuentra interrelacionado con los otros subsistemas, la alteración de uno de estos traerá consigo una modificación en el funcionamiento de todo el sistema en su conjunto.

A continuación conoceremos el significado de cada uno de sus componentes.

**Planeación**, en esta fase se establecen los objetivos y metas del proceso administrativo, así como los requerimientos y medios para el logro de los objetivos y metas considerados en una organización. La planeación se base en tres principios: 1) la habilidad, la cual es el elemento que deberá estar presente en todo el proceso para responder a cualquier tipo de situación que se presente en la organización; 2) la estimación de recursos, lo que dará las bases para la integración racional de estos, con el fin de lograr los objetivos y metas establecidos; y, 3) el cambio como elemento esencial de toda administración a través de la aplicación de parámetros que tiendan a la eficiencia de toda organización.

En este sentido planear significa establecer a priori toda una serie de acciones con la finalidad de determinar estrategias, políticas, programas y procedimientos, con el objeto de lograr los objetivos y metas considerados por cualquier tipo de organización.

La planeación establece “... la formulación de diagnósticos y pronósticos, continúa con la definición de objetivos y cursos de acción, para culminar con la toma de decisiones acerca de qué hacer, cómo y cuando realizarlo, quién lo ejecutará y de qué manera se controlará”.<sup>16</sup>

**Organización**, como su nombre lo indica es el acto de establecer a priori la composición de una estructura a través del ordenamiento de las partes del sistema, con el objeto de llevar a cabo de una manera eficiente y eficaz las otras fases del proceso administrativo.

En este sentido, consideramos a la organización como la “estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.”<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología de la Administración, México, Ed. Limusa, 1991. p. 165.

<sup>16</sup> Op. Cit. p. 168.

<sup>17</sup> Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas: Teoría y Práctica, México, Ed. Limusa, 1978. p. 212.

Para llevar a cabo una buena organización, es importante considerar una apropiada estructura funcional de los cargos y puestos que se desempeñan en cualquier tipo de institución, a través de un agrupamiento de las unidades de trabajo con el objeto de coordinar eficiente y eficazmente la organización. La estructura de una organización debe establecer las bases para constituir quienes son los encargados de realizar las diversas tareas, y así evitar confusión e incertidumbre en la asignación de actividades.

**Dirección**, es la fase del proceso administrativo que tiene por objeto ejercer el mando de la unidad y asegurar su coordinación dentro de la misma, y que con otras unidades de la organización asegure el cumplimiento de los fines establecidos.

Para Fayol, la dirección “consiste en sacar el mejor partido posible de los agentes que componen su unidad, en interés de la empresa.”<sup>18</sup>

La dirección, es de suma importancia para cualquier organización, ya que tiene como misión el logro efectivo de lo planeado, a través de una firme autoridad de los mandos directivos, por medio de la toma de decisiones, que tome como base la racionalidad. Es la fase del proceso administrativo, donde el factor humano es determinante, lo que aumenta el grado de vulnerabilidad, debido a la incapacidad de prever todas las reacciones humanas, y en consecuencia la presentación de fallas u omisiones. En este sentido, “la dirección, al estar estrechamente vinculada con los aspectos humanos de la organización, tiene como una de sus más elevadas metas la de lograr una coordinación efectiva entre los elementos disponibles. Tal situación hace imprescindible que se cuente con buenos canales para las comunicaciones, a fin de que la transmisión de la información se realice en forma clara, oportuna y expedita...”<sup>19</sup>

En suma la dirección, es la fase del proceso administrativo donde recae la responsabilidad de lograr el éxito o fracaso de cualquier organización. Será a partir de una buena dirección donde la administración, ya sea pública o privada manifiesta la eficacia y eficiencia.

**Control**, cumple un papel preponderante en el proceso administrativo, el cual tiene como objeto la detección de los logros y principalmente de las desviaciones con el objeto de llevar a cabo las medidas convenientes, para hacer las respectivas correcciones y de esta manera lograr los fines establecidos por la organización.

La fase del control está compuesto por tres etapas: a) medición del desempeño, que consiste en la determinación de la cantidad o capacidad de una determinada entidad; b) comparación del desempeño con el standard, donde se miden y evalúan las acciones y resultados en concordancia con lo que previó inicialmente en los planes; c) corrección

---

<sup>18</sup> Fayol, Henry. Op. Cit. p. 254.

<sup>19</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p.171.

de las desviaciones, alteraciones y desajustes, a fin de establecer en caso de ser requeridas, medidas correctivas.

## **FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La Administración Pública Mexicana realiza una completa gama de actividades con la finalidad de satisfacer tanto la permanencia y estabilidad del sistema político como los requerimientos y necesidades sociales que se atribuyen al Estado.

El instrumentar la debida realización de la función administrativa depende de la adecuada organización y funcionamiento internos de la misma Administración Pública. Para tal efecto, ésta realiza funciones internas de carácter general en todas sus instituciones con el fin de regular y apoyar el desenvolvimiento y desempeño de las funciones propias de cada organización; derivado de esta necesidad de eficiencia de la Administración Pública, se han instrumentado diversas funciones básicas dentro de su organización, siendo las más importantes:

- § **FUNCIÓN DE PLANEACIÓN.**
- § **FUNCIÓN DE PROGRAMACIÓN-PRESUPUESTACIÓN.**
- § **FUNCIÓN HACENDARIA.**
- § **FUNCIÓN DE CONTROL Y EVALUACIÓN.**
- § **FUNCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.**
- § **FUNCIÓN DE ADQUISICIONES Y OBRA PÚBLICA.**

A continuación se describen de manera general y sintética las funciones antes mencionadas.

### **FUNCIÓN DE PLANEACIÓN**

Esta es una de las funciones básicas de la Administración Pública, ya que es aquí donde se estructuran las medidas económicas, políticas y sociales donde, con base a la capacidad institucional y financiera del Gobierno, así como de las necesidades de la sociedad, se definen las estrategias, políticas, objetivos y metas que rigen a los diferentes organismos que la conforman.

Es así, que la función de planeación que compete a la Administración Pública Federal, pretende establecer políticas y cursos de acción a seguir, congruentes con su capacidad y las necesidades de la sociedad, encaminadas a lograr el desarrollo de la Nación.

## **FUNCIÓN DE PROGRAMACIÓN-PRESUPUESTACIÓN**

La función de Programación-Presupuestación de la Administración Pública Federal es la fase siguiente a la planeación, en esta función se especifican de manera concreta las acciones a desarrollar y los recursos disponibles para su realización, a través de la elaboración de programas y subprogramas de inversión y operación. Los programas de inversión consisten en la construcción de obras físicas que incrementan los activos del país. Los programas de operación están destinados a adquirir servicios o mercancías, así como a cubrir aquellos gastos que se usan y se agotan durante el propio ejercicio.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece las bases y lineamientos de aplicación general que deben seguir las dependencias y entidades de la Administración Pública para la elaboración de sus programas y presupuestos.

La asignación de los recursos necesarios para el logro en la obtención de metas planteadas en la planeación la lleva a cabo el Gobierno a través de la técnica de presupuesto por programas, en la cual se especifican las acciones o los organismos públicos que se realizan en un tiempo determinado, especificando los objetivos, metas y costos de programa, así como, la identificación de los responsables administrativos de cada acción.

Así, la función de Programación-Presupuestación, es de suma importancia para la Administración Pública, ya que es aquí donde se definen las actividades a realizarse para el logro de las metas y objetivos que se persigue a corto, mediano y largo plazo. Además, con esta técnica de presupuesto por programas se especifican los proyectos, programas y metas a realizar, haciendo posible evaluar el cumplimiento de los mismos en cada una de sus fases, así como el costo que este implica.

## **FUNCIÓN HACENDARIA**

Los recursos que se captan por medio de la función hacendaría provienen principalmente de los impuestos, de empréstitos nacionales y extranjeros y de los ingresos provenientes de las entidades paraestatales y de los organismos descentralizados. Cabe señalar que toda actividad contenida dentro de los planes establecidos por los diversos organismos de la Administración Pública debe contar con recursos monetarios y financieros que permitan su ejecución.

La función hacendaría, cuyo objetivo principal es captar dichos recursos, a través de la recaudación de impuestos, derechos, productos y empréstitos, tiene una dependencia de Gobierno Federal que se encarga de la coordinación, ejecución, formulación y control, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual debe procurar que haya claridad y precisión en el manejo del gasto público a cargo de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal para facilitar la evaluación de sus acciones y los resultados alcanzados y así, retroalimentar con suficiencia al proceso de la función de la Programación-Presupuestación.

Así mismo, es de resaltar que el logro de los objetivos y metas planeados para el desarrollo económico y social del país, depende básicamente de la capacidad financiera de este, correspondiendo a la función hacendaria optimizar dicha capacidad.

### **FUNCIÓN DE CONTROL Y EVALUACIÓN**

La función de control y evaluación, objeto de estudio de la presente investigación, pretende conocer específicamente los planes y programas de las actividades que llevan a cabo las dependencias y entidades del gobierno para realizar la evaluación de su ejecución y la corrección de las desviaciones.

Dicha función se encarga de supervisar la congruencia de los objetivos y metas que presenta cada dependencia y entidad con los del gobierno en general, así mismo vigilar la correcta aplicación de los recursos humanos, materiales, financieros y detectar desviaciones y errores en la instrumentación y seguimiento de los planes.

La dependencia de la Administración Pública Federal que se encarga de coordinar esta función es la Secretaría de la Función Pública, la cual elabora las normas de aplicación general que regulan los procedimientos de control y evaluación en todos los ámbitos del Gobierno Federal para que el resto de sus dependencias y entidades instrumenten sus propios procesos de evaluación y control, mismos que son llevados a cabo por las contralorías internas de dichas dependencias y entidades.

### **FUNCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL**

La administración del personal público es la función fundamental de la Administración Pública Federal, debido a que el elemento humano es el factor indispensable para la realización de todas las funciones que ésta lleva a cabo.

Cabe mencionar que la Administración Pública Federal cuenta con servidores públicos organizados con base en reglas, sistemas y procedimientos; los cuales son los encargados de hacer funcionar dicha administración. Esta estructura es conocida específicamente como burocracia.

Para llevar a cabo esta función, las dependencias y entidades gubernamentales cuentan dentro de su organización con unidades administrativas dedicadas al manejo del personal, con la atribución de aplicar las políticas generales establecidas por los organismos que coordinan en forma general a toda la Administración Centralizada.

## **FUNCIÓN DE ADQUISICIONES Y OBRA PÚBLICA**

La función de adquisiciones y obra pública se ha instituido con el fin de proveer de materiales, servicios y bienes muebles a las dependencias y entidades que conforman a la Administración Pública Federal, esto con la finalidad de que las mismas cuenten con los recursos materiales necesarios para cumplir con sus objetivos.

La función de adquisiciones del Gobierno Federal, debe entenderse como: la traslación del dominio de cualquier mercancía, materia prima o bien mueble, de acuerdo a los medios o formas establecidas para tal efecto, en que el comprador es una dependencia o entidad del Sector Público.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es la encargada de regular todos aquellos aspectos aplicables a dicha función. Es así que se puede concluir que el suministro adecuado de los bienes y servicios que requieren las dependencias y entidades, dependen de la eficaz realización de las actividades y funciones atribuidas al Gobierno Federal.

### **1.4. EL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El control implica, la comparación entre lo que se obtiene y lo que se espera, de tal manera que si no se logran los objetivos fijados en la planeación puedan llevarse a cabo medidas correctivas.

En la Administración Pública, la palabra control guarda estrecha relación con el ejercicio de las funciones del Estado, ubicado éste como parte de un proceso con elementos interactuantes, en que la vigilancia de las acciones del gobierno adquiere sentido en la medida en que existen, previamente, políticas, planes y programas específicos, con objetivos y metas bien definidos.

El control se define como el acto de verificar y evaluar la actividad de las instituciones y organismos que componen la Administración Pública Federal, de un marco de legalidad y cuya finalidad es la corrección con oportunidad, contemplando tanto un carácter preventivo como sancionador si el caso así lo requiriese; por lo que la Administración Pública al estar en un entorno jurídico, éste regula la dinámica entre ésta y la sociedad que le demanda bienes y servicios de calidad.

El control se establece como una medición de las actividades que realizan los servidores públicos, confrontando las actividades de estos, con apego a las normas que debieron observar, incluyendo la sujeción a los controles institucionalmente establecidos. En este sentido, el objeto del control administrativo es la modificación de las actitudes de las personas, a través de la medición de su actuación, que se mide mediante parámetros que se han establecido con anterioridad; es decir, a través de la fase de planeación y también estableciendo las respectivas adaptaciones y ajustes, a

fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El control tiene por finalidad verificar y evaluar la actividad de las instituciones y organismos que componen la Administración Pública Federal en un ámbito de legalidad y cuya finalidad es la corrección con oportunidad de las acciones administrativas del Estado. En este sentido puede actuar como un actor sancionador si es que las circunstancias así lo requieren.

En suma el control, es una de las partes medulares del proceso administrativo, que en el ámbito público se vuelve determinante para satisfacer las demandas de la sociedad, a través de una Administración Pública eficiente y eficaz.

Conforme la sociedad crece y evoluciona, el Estado también lo hace, en la medida de que satisfaga las necesidades que ésta le requiera, por lo que el Estado pone de manifiesto su actividad administrativa planeando el uso de los recursos tanto humanos, materiales y financieros, con la finalidad de hacer patente su capacidad de respuesta a las demandas sociales.

En virtud de que el Estado utiliza los recursos, también se ve en la necesidad de administrarlos, por lo que a través del Gobierno y la Administración Pública crea instituciones encargadas de controlar la actividad administrativa del mismo, es decir, controla los recursos asignados a las instituciones y organismos que conforman su Administración Pública.

Cuando el Estado ejerce dicho control administrativo,<sup>20</sup> es el Gobierno el que se encarga de crear unidades abocadas a ejercer dicho control para el buen uso y destino de los recursos que el Estado utiliza.

Las unidades de control indistintamente de su nomenclatura, se pueden encontrar tanto en el seno del aparato Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con el objeto de mantener una estricta vigilancia al interior de dichos aparatos. Estas se abocan a la constante tarea de observar la correcta planeación de los recursos, así como, la eficiencia de los órganos y unidades que componen la Administración Pública Federal.

En México, las unidades de control administrativo, a lo largo del tiempo, han estado vinculadas al Poder Ejecutivo, y éstas de manera original, han tenido una gran experiencia en la actividad de administrar los recursos del Estado. En su continuo proceso evolutivo, hacia la época Colonial<sup>21</sup> se instituyó la llamada Hacienda Indiana o

---

<sup>20</sup> "El control administrativo, corresponde al Poder Ejecutivo, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, es constitutivo del control de la Administración Pública Federal con amplia fundamentación en propio texto de la Constitución", Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, F.C.E. 1993. p. 469.

<sup>21</sup> "En un principio la Hacienda Indiana recibió siempre el nombre de "Hacienda Real", y que, de acuerdo al criterio jurídico de la época, el soberano encarnaba al Estado y por tanto, era a él a quien correspondían en propiedad los bienes de un territorio." *Ibid.* p. 33.

Hacienda Real, la cual se caracterizó por un sistema administrativo complicado, por las numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que realizaban el control y vigilancia de dicho sistema; en la época independiente<sup>22</sup> se pone en marcha la Ley del Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, cuya finalidad era poner en manos de un secretario de ramo la dirección y administración de las rentas públicas; la etapa revolucionaria, aquí ya con un sistema de control bastante formalizado del sector público a través de la Ley de Secretarías de Estado concretamente con la creación del Departamento de Contraloría<sup>23</sup>, hasta en la época actual con la aparición de la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM), siempre con el objetivo fundamental de que la Administración Pública sea eficiente para proporcionar los servicios que requiere la sociedad.

Cuando el Gobierno asume de una manera trascendental un sistema de control que regule la actividad de las dependencias que lo conforman, crea una serie de estrategias planteadas a través de dos grandes vertientes: Aquella cuyo objetivo esencial es modernizar en su conjunto la gestión pública, para mejorar en paralelo la atención inmediata al ciudadano; y la que se dirige a la vigilancia estricta y a la fiscalización del gasto público, así como ampliar y ordenar la evaluación de la gestión pública, de forma tal, que ésta apoye eficientemente al proceso de toma de decisiones. Asimismo, en esta vertiente se hace especial énfasis en el fortalecimiento de los sistemas de control de carácter administrativo y operativo de las acciones del Gobierno.

El control administrativo del Estado en México se basa principalmente en dos actividades, la primera es la planeación de los recursos dentro de un marco de legalidad, y la segunda se enfoca en la estricta vigilancia del desempeño del servidor público<sup>24</sup>, es decir, la importancia fundamental de la normatividad que regula su desempeño, ya que los titulares de las dependencias del sector público dentro de las funciones que le marcan sus respectivas atribuciones, corresponden de forma obligatoria el de cumplir con los planes y programas que estipula aquella entidad gubernamental bajo la cual esté integrado el sistema de control y evaluación de la Administración Pública.

Es importante mencionar que la Secretaría de la Función Pública no es el único organismo abocado al ejercicio del control administrativo en nuestro país, la Auditoría

---

<sup>22</sup> "... se expidió la ley intitulada Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, el sistema más completo de organización hacendaria que se formó desde la independencia de nuestro país. El sistema de organización de la Hacienda Pública implantado por la citada ley del 16 de noviembre de 1824 se estructuró fundamentalmente con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público." *Ibid.* 83-85.

<sup>23</sup> ... se imponía crear un órgano dotado de la necesaria autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional. En respuesta a esta necesidad, fue creado el Departamento de Contraloría, mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917. *Ibid.* p. 168

<sup>24</sup> "Se consideran Servidores Públicos a los representantes de elección popular... funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo y comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 108. P. 60.

Superior de la Federación también ejerce acciones y mecanismos de control, con la salvedad de que ambas instituciones presentan notables diferencias en el ejercicio de dicha acción, por ejemplo:

La Auditoría Superior de la Federación, es un órgano de carácter técnico de la Cámara de Diputados cuyas funciones son de control legislativo materializadas en la revisión y glosa de la Cuenta Pública anual del Gobierno Federal y la del Gobierno del Distrito Federal, sus funciones están abocadas hacia un control externo de la Administración Pública y cuyas acciones pueden trascender más allá de la misma, incluyendo también a los Poderes Legislativo y Judicial, es una unidad fiscalizadora superior; este control financiero que la Cámara de Diputados ejerce a través de dicho órgano fiscalizador, es esencialmente político. En cambio la Secretaría de la Función Pública es una dependencia del Ejecutivo Federal y como órgano administrativo lleva a cabo funciones de control administrativo de la gestión pública, su carácter es eminentemente preventivo ante cualquier gestión que pudiera ser ilegal o antieconómica, el ámbito de competencia en materia de control, fiscalización y evaluación está exclusivamente delimitada a la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

## **1.5. CREACIÓN Y OBJETIVOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

La Procuraduría General de la República encuentra sus orígenes más remotos en el Derecho Español, que preveía la existencia de funcionarios denominados fiscales. Durante la administración de la época colonial los fiscales formaban parte de las Reales Audiencias, de acuerdo con las leyes del 5 de octubre de 1626 y del 9 de octubre de 1812. Estos fiscales subsistieron en las Constituciones de Apatzingán de 1814 y en la Federal de 1824 se incluyeron en la organización del Poder Judicial.

La Ley Quinta de las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 13 de junio de 1843, establecieron que un fiscal y once ministros formarán la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, fue hasta el 22 de abril de 1853 cuando se expiden las “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución” en las cuales se hace mención por primera vez del cargo de Procurador General de la Nación y con rango similar al de Ministros de la Suprema Corte.

La Constitución de 1857 conservó la fiscalía en los Tribunales de la Federación y un Procurador General, como integrantes de la Suprema Corte de Justicia. En las discusiones del Constituyente de ese mismo año, se mencionó por primera vez, al Ministerio Público con facultades de promover la instancia en representación de la sociedad, a pesar de lo cual no llegó a prosperar al establecimiento de la Institución.

Durante el gobierno de Benito Juárez en el año de 1862, se le asignan funciones al Procurador General, consistiendo en: “Ser oído en todos los negocios que se interese la

Hacienda Pública o la responsabilidad de sus empleados o agentes, y en los que por los mismos motivos se interesen los fondos de los establecimientos públicos”.

La Ley de Secretarías de Estado de 1891 incluyó al Ministerio Público Federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

En las reformas de la Constitución de 1857, publicadas el 22 de mayo de 1900, se separa definitivamente al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por primera vez se emplea constitucionalmente el término “Ministerio Público”.

En 1908 se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y en la Constitución de 1917, se otorga la autonomía al Ministerio Público Federal bajo la jefatura del Procurador General de la República. En 1919 se expide una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y sucesivamente en los años de 1934, 1941 y 1955.

En el año de 1974 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de la Procuraduría General de la República.

En diciembre de 1983 se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría y el 11 de marzo de 1984 su reglamento. En 1985 hubo reducciones al gasto público, reflejándose en una reestructuración y racionalización administrativa, dando como resultado una modificación a la Ley Orgánica. En octubre de 1988 se realizaron modificaciones al reglamento de la Ley Orgánica. Con esta modificación se crea un área dedicada exclusivamente al combate del narcotráfico y se refuerza la Contraloría Interna.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 la Procuraduría inició una nueva etapa de modernización, dando como resultado las publicaciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría el 4 de febrero de 1991 y el 8 de octubre de 1993, así como la publicada el 10 de mayo de 1996 y el reglamento del 27 de agosto de 1996 y sus reformas del 2 de enero de 1998.

Actualmente se sigue la normatividad establecida en la Ley Orgánica de la Procuraduría publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2002 y el Reglamento de la Ley Orgánica del 25 de junio de 2003.

Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>25</sup>, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

---

<sup>25</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 21, 102, fracción XV del artículo 107.

Las funciones de la Procuraduría General de la República enclavadas en el ámbito del Poder Ejecutivo, se encuentran estrechamente relacionadas con el Poder Judicial. Esto permite a la institución ocupar un papel protagónico en materia político-administrativa.

La Procuraduría General de la República tiene como objetivo elevar la capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad en el ámbito de procuración e impartición de justicia, así como la lucha contra el narcotráfico.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala en su artículo 10, las atribuciones que a continuación se enlistan:

- I. Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente corresponden a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;
- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de la planeación del desarrollo;
- III. Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de diplomáticos y cónsules generales;
- IV. Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal;
- V. Perseguir los delitos del orden federal;
- VI. Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia.
- VII. Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución, y con la intervención que, en su caso corresponda a otras Dependencias; y
- VIII. Las demás que las leyes determinen.”

La evaluación de sus programas, los avances de las metas programadas para alcanzar los resultados esperados, con base en los niveles de gasto autorizados, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros autorizados; estará a cargo del Órgano Interno de Control en la Institución, que de acuerdo al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 21. “El Contralor Interno, titular del Órgano Interno de Control será designado en términos del artículo 37,

fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>26</sup>. En el ejercicio de sus facultades se auxiliará por los titulares de las áreas de Responsabilidades e Inconformidades; Quejas; de Auditoría Interna; de Auditoría de Control y Evaluación, que serán designados en los mismos términos.

El titular de órgano interno de control y los titulares de las áreas de su adscripción, actuarán, respectivamente, como el titular del órgano interno de control y los titulares de área a los que se refieren las normas reglamentarias de la Secretaría de la Función Pública.

El órgano interno de control, además de las atribuciones que le confieren la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las normas reglamentarias de la Secretaría de la Función Pública y demás disposiciones aplicables, ejercerá, por conducto de las unidades administrativas a su cargo, las siguientes:

- I. Participar en la vigilancia y verificación del inventario y de los procedimientos de control y administración de bienes asegurados por el Ministerio Público de la Federación;
- II. Supervisar los procesos de incineración de estupefacientes, psicotrópicos y sustancias nocivas o peligrosas para la salud, así como de bienes que por su naturaleza y origen delictivo deban ser destruidos, en términos de las disposiciones aplicables;
- III. Evaluar la gestión institucional, verificar y dar seguimiento a los compromisos institucionales en materia de rendición de cuentas, de transparencia y combate a la corrupción, así como de modernización y desarrollo administrativo;
- IV. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Procuraduría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;
- V. Actualizar conjuntamente con el área competente, el padrón de servidores públicos de la Procuraduría; administrar con sistemas de seguridad, la información relativa a los antecedentes de responsabilidad administrativa, y
- VI. Los demás que le confieren otras disposiciones aplicables.”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> “A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría...” artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa, 2001.

<sup>27</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, 2003.

## **CAPÍTULO II. EL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **2.1. EL PAPEL DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Cuando se habla de control interno en México se deben considerar los antecedentes que existen del control interno del Ejecutivo Federal, así como tratar de comprender lo que constituyen actualmente nuestros sistemas de control, a través del conocimiento de los diversos medios, órganos y sistemas que han existido para la vigilancia de las múltiples fases de la Administración Pública.

El Control Interno o preventivo históricamente en México se ha ejercido por el Poder Ejecutivo, y es por lo tanto, inseparable de cualquier proceso administrativo en la Administración Pública Federal, adicionalmente al control presupuestal que ejerce el Poder Legislativo, existen sistemas y órganos de control, preventivo o autocontrol para hacer las respectivas correcciones y de esta manera lograr los fines establecidos de los propios órganos ejecutivos.

En algunos países “además de los órganos de control que constitucionalmente y legalmente provienen de los congresos o parlamentos, concurren órganos y sistemas de control internos de las respectivas administraciones públicas”<sup>28</sup>, y en todo el proceso histórico en México han existido órganos de control conclusivos, procedimientos, órganos o sistemas de autocontrol del Poder Ejecutivo, sin que pueda afirmarse por ello que exista duplicidad de acciones de control.

Para conocer el origen y existencia de las actuales instituciones administrativas y legales de control, es necesario conocer y comprender los antecedentes de los diversos medios, órganos y sistemas que han existido para la vigilancia y regulación de las múltiples fases de la Administración Pública, dichas instituciones no surgen espontáneamente, sino que son efecto de los fenómenos sociales, y son resultado de las demandas de los pueblos y de su desarrollo.

En la época prehispánica la estructura social era con preponderancia de clase noble y religiosa, presuponía una estructura de control social por lo que se infiere que toda sociedad aún incipiente, incluye métodos de control para conservar equilibrio y organización social.

En la organización indígena, no obstante los rudimentarios métodos administrativos, existían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos. El control represivo para controlar a los funcionarios de la administración fiscal era rígido, ya que si incurrían en malos manejos, se le enviaba a prisión y se les condenaba a muerte en

---

<sup>28</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, F.C.E. 1993. p. 12.

tanto que sus bienes pasaban a poder del Rey, además de que sus familiares eran echados de sus casas.

Mientras lo anterior sucedió en la época prehispánica, en la época colonial los sistemas administrativos eran complicados, pues existían numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y la vigilancia de la Hacienda Indiana o Hacienda Real<sup>29</sup>. Aquí se advierten antecedentes de algunas de las actuales instituciones gubernamentales (Justicia, Policía, Hacienda y Guerra). Así en la época de la conquista y colonial se dio la función del control a través de diversos mecanismos entre los cuales podemos mencionar a la administración conjunta o colegiada; las finanzas, los juramentos, inventarios y rendición de cuentas.

Otros medios de control fueron las instrucciones y las confirmaciones reales, que podrían identificarse con lo que actualmente se denomina normatividad del control, y de manera particular en lo relativo al control de los servidores públicos y a la regulación y existencia de las visitas y juicios de residencia.

En el periodo comprendido de 1824 a 1917, se pone de relieve el desarrollo de la organización, la fiscalización, la preparación de la cuenta general del erario, y el control sobre las responsabilidades de los servidores públicos, mismo que fue manejado por diversas instancias; primero por el Departamento de Cuenta y Razón, después por la Tesorería General de la Federación, por la Dirección General de Rentas, por los Comisarios y Subcomisarios de Hacienda Federal en los estados, hasta llegar a la “creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa”<sup>30</sup> como una dependencia de la Secretaría de Hacienda en el año 1910.

Las responsabilidades de los servidores públicos y la normatividad existente a la fecha han sido analizados desde la “Constitución de Apatzingán de 1814”<sup>31</sup> hasta la Ley de Responsabilidades de 1896 con un enfoque genérico de los diversos lineamientos, a nivel constitucional y de leyes secundarias. Dichos ordenamientos fueron regulando las responsabilidades de los servidores públicos, y los cambios fundamentales se efectuaron desde la Constitución de 1857 hasta la Ley de Responsabilidades de 1870, “la primera que se expidió en nuestro país sobre este tema, producto de la gestión del Presidente Benito Juárez”.<sup>32</sup>

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se establecieron los principios jurídicos de las instituciones del control en México con relación a la Administración Pública Federal. En 1917 se crea el Departamento de Contraloría General de la Nación, previsto en la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado de diciembre del mismo año, posteriormente en 1926 se reestructura y cambia de nombre

---

<sup>29</sup> “En un principio la Hacienda Indiana recibió siempre el nombre de “Hacienda Real”, y que, de acuerdo al criterio jurídico de la época, el soberano encarnaba al Estado y por tanto, era a él a quien correspondían en propiedad los bienes de un territorio.” Lanz Cárdenas, José Trinidad. Op. Cit. p. 33.

<sup>30</sup> ídem. p. 126.

<sup>31</sup> ídem. p. 140.

<sup>32</sup> ídem. p. 159.

por Departamento de Contraloría “(órgano dotado de la autoridad e independencia necesaria, guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional)”<sup>33</sup>. Para ejercer una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la nación, a través del control previo, cuya característica particular fue la independencia, ya que el Ejecutivo Federal pudo establecer este control preventivo.

Dicho “Departamento funcionó de 1917 a 1932, así como los órganos y métodos de control que se instauraron y aplicaron de 1933 a 1983, entre los que cabe mencionar a la Contaduría de la Federación y las Secretarías de Bienes Nacionales (después de Patrimonio), de la Presidencia de la República y de Programación y Presupuesto”.<sup>34</sup>

La desaparición del Departamento de Contraloría se efectuó el 22 de diciembre de 1932 y la transferencia de sus facultades fue a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Patrimonio Nacional, además de la dos Procuradurías (la General de la República y General de Justicia del Distrito Federal).

Los problemas de la existencia del Departamento de Contraloría fue la autonomía con la que pretendió manejarse dicho organismo respecto de las demás dependencias, además de sus facultades y atribuciones estaban determinadas por dos leyes orgánicas, la de 1918 y la de 1926, así como de sus reglamentos.

El Departamento de Contraloría es el antecedente históricamente más directo de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública, y constituye el primer esfuerzo en la evolución del control administrativo, para unificar los sistemas y procedimientos del control, sus facultades consistían en la fiscalización y vigilancia de los gastos públicos; en la contabilidad y glosa se precisaron atribuciones para la formación de la cuenta anual de la Hacienda Pública, se avanzó en cuanto al inventario y cuidado de los bienes-muebles nacionales, y la custodia de los fondos y valores.

De 1933 a 1982, existieron complejidades en la Administración Pública en los dos niveles de gobierno central y paraestatal, toda vez que durante su desarrollo hubo desajustes económicos (insuficiencia presupuestal, devaluaciones, etc.), políticos (complejidades en las funciones asignadas a las dependencias del Ejecutivo Federal) y jurídicos (freno al dispendio de recursos públicos), no obstante las ventajas que representaban los sistemas de control establecidos.

En el año de 1933 la Secretaría de Hacienda; 1935 la Contaduría de la Federación; 1947 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a partir de 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto, fueron los órganos que tuvieron a su cargo la función y las facultades de control, entre las cuales se realizaban las actividades de glosa

---

<sup>33</sup> Ídem. p. 168.

<sup>34</sup> Ídem. p. 13.

preventiva de ingresos y egresos; fincamiento de responsabilidades y en general todas las actividades de control integral y fiscalización de las actividades de los servidores públicos.

De 1933 a 1947 la Secretaría de Hacienda ejerció las funciones de inspección, vigilancia y las responsabilidades. De 1947 a 1958 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, además de las anteriores, ejerció funciones de supervisión e intervención de adquisiciones, obra pública y administración de las entidades paraestatales. De 1959 a 1976 la función de control se ejerció a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De 1976 a 1982 la Secretaría de Programación y Presupuesto realizaba las funciones de vigilancia y evaluación de los programas de inversión pública y dictaba medidas administrativas sobre materia de responsabilidades.

En esta época se presentan cambios en la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, en virtud de que en este periodo se publicó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1980. Aquí se constituye la obligación de los servidores públicos de presentar declaraciones de bienes al inicio y término de sus gestiones, con la cual se pretende regular las faltas administrativas.

Estas situaciones fueron la causa y motivo de la creación de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de impulsar y consolidar la renovación moral<sup>35</sup> de la sociedad, como órgano globalizador del control y auxiliar del Ejecutivo Federal. En ésta se consolidó la función del control global y general, respecto de las actividades de los servidores públicos integrantes del Poder Ejecutivo Federal, fundamentalmente su fase preventiva.

A partir de esta fecha la función de control, ha venido evolucionando gradualmente para perfeccionarse. Se conciliaron las relaciones directas del control de normas, facultades de vigilancia, atribuciones y existencia de comisarios públicos. En la actualidad se entiende el control como el conjunto de acciones y actividades previstas por la ley para verificar, examinar, analizar y evaluar las operaciones realizadas por los servidores públicos, tanto del Poder Ejecutivo, como del Legislativo y el jurisdiccional federal, en uso de sus facultades para cumplir con las funciones propias de su competencia y alcanzar así los objetivos nacionales de bienestar social, desarrollo económico y social, soberanía y paz social.

La función del control está sometida a una amplia y rigurosa normatividad legal sobre la materia desde la Constitución Política, hasta reglamentos, circulares y las leyes ordinarias, que conforman el sistema jurídico nacional que conducen y enmarcan la función de control.

---

<sup>35</sup> “La renovación moral como compromiso participativo de la sociedad en su conjunto debía entenderse vinculada íntimamente con las funciones de evaluación y control, lo que sólo podía lograrse mediante la creación de una entidad que, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la par que normara y vigilara, el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes, globalizara las acciones de control en auténtico sistema de vigilancia y evaluación, en el que sin pretender centralizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos de control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública”. *Ídem*. p. 496

La Administración Pública<sup>36</sup> enfrenta numerosos y difíciles problemas de resolver, derivados de la situación político-económica que vive el país, motivo por el cual el gobierno de la República encara el imperativo de aplicar mayores y mejores recursos de control, para administrar racionalmente los recursos de la nación y para solventar las necesidades básicas de la población.

## **2.2. IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL**

Los Estados Unidos Mexicanos organizados en una Federación, tiene una cantidad importante de recursos humanos, técnicos, financieros y económicos que al combinarse convenientemente, pretenden alcanzar los objetivos y finalidades del Estado y por ende de cada uno de sus miembros, todo esto, a través de la Administración Pública Federal.

Por eso, donde se da existencia de recursos humanos, técnicos y económicos, allí necesariamente, deberán existir acciones y actividades de control, y estaremos en posibilidad de referirnos a la forma en la que se desenvuelve un Órgano Interno de Control al interior de una dependencia o entidad del ejecutivo federal. Las acciones y actividades encaminadas a la vigilancia, supervisión y control de otras acciones y actividades, son connaturales a la administración, entendida como un sistema integral.

Para conocer y confirmar que tales recursos han sido destinados a cumplir con los propósitos establecidos en un programa previamente elaborado, se debe verificar que dichos objetivos se alcanzaron y que los recursos se canalizaron adecuadamente para ellos, esta es la naturaleza, contenido y propósito de la función de control. El Órgano Interno de Control se orienta prioritariamente al examen y evaluación de los sistemas, procesos, operaciones y resultados con el propósito de proporcionar información sobre el funcionamiento de las dependencias, recomendando las medidas pertinentes para corregir deficiencias o desviaciones detectadas y establecer el seguimiento para asegurar su implantación y en dado caso, imponer las sanciones que procedan con respecto a un mal desempeño de cualquier servidor público.

El propósito de dar a conocer lo que entendemos como función del control dentro de la Administración Pública Federal, el concepto de la función de control y su respectiva aplicación en los ámbitos que le corresponden, la función de control, es también inseparable de las administraciones públicas federal, estatal y municipal; en tal contexto, la función del control es inseparable de cualquier proceso administrativo, sea éste de carácter doméstico, privado o público. Por eso los controles deben ser analizados como la expresión concreta de la ideología moderna de una sociedad, en

---

<sup>36</sup> “La Administración Pública, es una relación entre el estado y la sociedad que las pone en contacto, a través de la acción gubernamental ante los individuos privados, la Administración Pública es el gobierno en acción, es decir, el movimiento del Estado cuando entra en contacto con la sociedad”. Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Fontamara, 1986. p. 261.

que su permanente desarrollo estimula nuevas formas de gestión con las que ayuda para promover los cambios de manera racional, sistemática, confiable y oportuna.

La sociedad sufre un cambio radical, deja de ser pasiva para convertirse en el actor principal de los actuales cambios. El Estado deja de ser el ente protagonista del desarrollo económico y social, para dar paso a la sociedad, quien será la responsable de llevar a cabo los cambios requeridos dentro de la actuación del Estado para solución a la crisis económica-social que padece el mundo.

Dichos cambios exigen al Estado y a su administración mayor eficiencia y eficacia para responder a dichos requerimientos. La Administración Pública sufre también un proceso de redimensionamiento, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo. La sociedad le exige al Estado una Administración Pública honesta y transparente.

Es evidente que dentro de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal cuya magnitud, volumen o complejidad de las operaciones que realizan, impide que el Titular de la dependencia o entidad pueda mantener un contacto permanente y constante con todas las áreas que la integran, ante esta situación que no puede pasarse por alto, surge con la necesidad de contar y crear un Órgano Interno de Control.

Debido a lo anterior, denotamos y justificamos la existencia de un Órgano Interno de Control que verifique y corrobore que el desarrollo de las actividades delegadas por el titular se apeguen a las políticas y lineamientos establecidos, para así, tener un mayor grado de seguridad de que las metas y objetivos de la organización se estén alcanzando a un mínimo costo y en el menor tiempo posible.

Los Órganos Internos de Control son unidades de apoyo a la función directiva de una dependencia o entidad, que revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y la efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales y proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones.

Dadas las características de las funciones que éste desempeña, debe vigilar y promover la buena marcha de las operaciones, por lo que su ámbito de actuación se extiende a la totalidad de las áreas, programas, recursos y actividades que la integren.

Con el fin de lograr objetividad e imparcialidad en los juicios que emiten, mantienen independencia sobre el desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza sean sujetas a su vigilancia y fiscalización, por lo cual no realizan directamente funciones operativas.

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

internas, ejerciéndose un control más homogéneo en todos y cada uno de los ámbitos de sus respectivas competencias.

Lo verdaderamente importante es que estos Órganos Internos de Control estén en manos de personal altamente capacitado, a fin de que puedan cumplir cabalmente con su cometido y lograr acertadamente los objetivos de control en la Administración Pública Federal.

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

Dada esta premisa, se tiene que en la medida en que estos recursos humanos estén preparados para desempeñar sus labores, mejores resultados y productividad se tendrán en las dependencias y entidades. Por ello, resulta de vital importancia contar con un plan de capacitación integral tendiente a lograr la superación de los individuos y por ende la de sus respectivas instituciones.

### **2.3. DEFINICIÓN DE CONTROL INTERNO**

La tarea primaria o primera de la Administración y de la organización misma, es la de precisar los objetivos básicos, los cuales expresarán los propósitos más amplios para ser llevados a cabo, el establecimiento de dichos objetivos permitirá la implantación de programas de diseño e instrumentación de las áreas, sistemas y métodos que permitan el alcance de las metas y objetivos fijados.

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

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

Analizando las ideas de diversos autores<sup>37</sup> en relación a este concepto, se considera al control como la función administrativa que verifica y registra, a través de la observación e inspección de las acciones que se están llevando a cabo o ya han sido ejecutadas, con el objeto de que todo concuerde con el plan adoptado, las órdenes dadas y los principios establecidos; o sea, que pueden compararse y evaluarse continuamente los planes iniciales con los resultados parciales o totales obtenidos en una unidad de tiempo determinada, y en el caso de detectarse desviaciones en el proceso de verificación de dichas actividades o programas, puedan aplicarse las acciones correctivas, tomándose siempre las medidas necesarias que aseguren la consecución de los objetivos.

El control puede definirse como aquellos elementos que se adoptan en la administración para salvaguardar los recursos; obtener información suficiente, oportuna y confiable; promover la eficiencia en las actividades y asegurar el apego a las leyes, normas y políticas vigentes, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos<sup>38</sup>.

En este sentido, el control debe entenderse como una acción que va más allá de la verificación financiera o de la sanción de infractores. El control implica realizar acciones de organización, programación de actividades, seguimiento y evaluación de los programas y de la gestión pública para garantizar la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como la adecuada utilización del gasto público federal orientado siempre al bienestar de la sociedad<sup>39</sup>.

Cada uno de los sistemas de control debe de estar claramente diseñado para contribuir al cumplimiento de algunas de las metas y objetivos y que además la interrelación con otros sistemas de control sea congruente.

El control como término genérico tiene dos modalidades:

- Al dominio o conducción de una situación (Control Operativo).
- A la verificación o evaluación (Control Verificativo).

El control como conducción de una situación, corresponde ejercerlo a los responsables de la ejecución de las acciones o actividades en toda la organización, a través de la supervisión y de control en general.

---

<sup>37</sup> Fayol, Henry. Administración Industrial y General. Librería El Ateneo; B.A. Argentina. 1956. pag.121.

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

Illescas Blanco, Francisco. El Control Integrado de Gestión. Ed. Limusa, México, 1980. pag. 36.

Ruíz Dueñas, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública. Análisis de una Década. Ed. Trillas. México, 1982. pag. 23.

<sup>38</sup> Introducción a la Administración Pública y sus controles, Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1999, p. 3.

<sup>39</sup> Ídem.

El control como verificación o evaluación, es el que deben de realizar los elementos ajenos a la operación, que posean independencia de criterio y de acción, a fin de que se puedan emitir juicios objetivos sobre la forma en que son ejecutadas, conducidas y controladas las operaciones, proponiendo a la vez recomendaciones de mejora para apoyar a los responsables de su ejecución.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública emite el siguiente concepto de sistema de control interno:

“El sistema de control comprende todo plan de organización y los métodos y procedimientos instituidos por la administración para asegurarse que se cumplirán sus metas y objetivos con criterios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad; que los recursos se emplearán de conformidad con las leyes, reglamentos y políticas aplicables; que los recursos estarán protegidos y a salvo de desperdicios, pérdidas o mal uso; y que se obtendrá y conservará información confiable la cual habrá de revelarse razonablemente en los informes”.

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

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

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

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

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

## 2.4. UBICACIÓN ORGANIZACIONAL

Para que un Órgano Interno de Control pueda cumplir adecuadamente con su cometido en todo el ámbito de las operaciones de las dependencias y entidades, preservando la necesaria independencia de criterio, es imprescindible que tenga el nivel jerárquico proporcional a su responsabilidad y cuente con el respaldo y los recursos que demanda el ejercicio de sus funciones.

Dadas las características de la función que desempeña el Órgano Interno de Control, la ubicación orgánica necesariamente lo coloca en el nivel que permita:

- El fácil acceso a todas las áreas que integran la dependencia o entidad.
- Lograr el respaldo que demanda el ejercicio de su función, es decir, debe contar con el apoyo de la Dirección General de la dependencia o entidad a que se refiera.
- Garantizar la autonomía que exige su función; aún cuando su adscripción orgánica sea de la misma dependencia o entidad, debe ubicarse dentro de ésta, en un lugar que le permita conservar su independencia, es decir, que no este sujeta a un departamento o área específica que limite su buen desempeño.
- Mantener siempre el enfoque del control verificativo y evitar el ejercicio del control operativo, es decir, que sólo debe considerar o tratar de supervisar el control que tiene cada área, sin tratar de formar parte de éste.

Los Órganos Internos de Control se localizan dentro de la organización como órganos de staff; es decir, como un órgano de apoyo, de asesoría y de consulta. Estos órganos de staff son presentados dentro del diagrama de organización con una línea punteada inmediatamente debajo de la Dirección General o equivalente, esta línea es distinta a la línea continua de las demás áreas o departamentos que conforman a la organización, esto se debe a que los órganos de la línea (línea continua) tienen autoridad para tomar decisiones, ejecutar y mandar en las actividades básicas que se vinculan directamente con los objetivos de la entidad, esta autoridad es absoluta y total mediante una relación jerárquica entre jefe y subordinado; mientras que los órganos de staff tienen una autoridad parcial y relativa, tienen la autoridad de asesoría, de consulta, de planeación, de recomendación y de control; este tipo de autoridad es funcional, toda vez que ésta es ejercida sobre ideas o planes.

## **2.5. DEPENDENCIA Y OBJETIVOS DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL**

Los Órganos Internos de Control de una dependencia o entidad del Estado funcionalmente dependen de la Secretaría de la Función Pública, aún cuando su adscripción orgánica es la propia dependencia o entidad; es decir, estas unidades realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos, que expide la Secretaría antes mencionada, pero de igual modo están vinculadas a la dependencia o entidad que es la que se encarga de proveerle recursos materiales, financieros y humanos.

### **OBJETIVOS**

Antes de mencionar los objetivos de los Órganos Internos de Control, mencionaremos algunos de los objetivos para los cuales fue creada la Secretaría de la Función Pública.

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su capítulo II, artículo 37, a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades 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 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 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de sector correspondiente, auditorías o evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las disposiciones en materia de sistema de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquicamente y

funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

Al igual que cualquier departamento, los Órganos Internos de Control deben de tener objetivos bien definidos y establecidos que le permitan tener una visión más clara de su tarea, a continuación se enlistarán algunos de los objetivos más importantes de estos órganos:

- a) Apoyar a la función directiva de sus esfuerzos por promover el mejoramiento de la gestión.
- b) Promover que en la ejecución de sus programas y en el ejercicio del presupuesto se ajusten a las disposiciones, normas y lineamientos que regulen su funcionamiento y se eviten desviaciones y dispendios.
- c) Vigilar que las operaciones se realicen con apego a los programas, leyes, políticas, reglamentos, procedimientos y normas a que se encuentren sujetos.
- d) Verificar que el manejo, control, y aplicación de los recursos materiales, financieros y humanos se lleve a cabo en términos de economía, eficacia y eficiencia, al igual que las metas y objetivos se cumplan con efectividad.
- e) Realizar la evaluación de la gestión de la dependencia o entidad y promover la autoevaluación en el interior de cada una de las áreas que la integran.
- f) Promover la existencia de adecuados controles internos que coadyuven a la protección de recursos, la obtención de información suficiente, oportuna y confiable, la promoción de la eficiencia operacional y el apego a las leyes, normas y políticas en vigor.
- g) Promover recomendaciones tendientes a aprovechar las oportunidades de mejora o corregir deficiencias o desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones y realizar la acción de seguimiento correspondiente.
- h) Prevenir y combatir la corrupción entendida ésta en su sentido más amplio, es decir, deshonestidad, negligencia, ineficiencia o incapacidad de los servidores públicos de la dependencia o entidad.

Los Órganos Internos de Control, no deben mezclarse con la fase administrativa de la ejecución presupuestal de la dependencia o entidad. Las razones principales son en primer lugar, por que hace falta, aún dentro del mismo Poder Ejecutivo, dar cierto grado de independencia al Órgano Interno de Control, para que tenga objetividad y rigor con referencia a los administradores y en segundo lugar, deben evitar que el Órgano Interno de Control asuma poder sobre las cuestiones de conveniencia administrativa.

Por lo tanto, no conviene subordinarlo a las oficinas encargadas de ayudar en la formulación y ejecución de los presupuestos, ni tampoco a la de recaudar, custodiar y contabilizar los fondos públicos. La mejor alternativa, es crear un Órgano Interno de Control, con representantes que supervisen la labor de todas las unidades de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

## **ATRIBUCIONES**

Las atribuciones conferidas a los Órganos Internos de Control, son:

- a) Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales, normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad.
- b) Apoyar a la Secretaría de la Función Pública en la expedición e instrumentación de normas para regular el control, fiscalización y evaluación gubernamental.
- c) Realizar auditorías a las áreas, programas, recursos y actividades que componen la dependencia o entidad y promover recomendaciones para la promoción de la eficiencia operacional.
- d) Evaluar la forma en que se de cumplimiento a los planes, programas y presupuestos y sugerir la implantación de medidas tendientes a lograr una auto evaluación permanente en cada una de sus áreas.

## **FUNCIONES**

Derivado de las atribuciones genéricas antes enunciadas, corresponderá la ejecución de las siguientes funciones específicas:

- a) De evaluación y control.
  - Evaluar cuantitativa y cualitativamente, el avance de los programas a cargo de la dependencia o entidad y las acciones realizadas, que conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de la Función Pública.
  - Proporcionar el establecimiento y adopción de mecanismos de autoevaluación en cada una de las unidades administrativas o áreas que integran a la dependencia o entidad.
  - Integrar el Programa Anual de Trabajo, de conformidad a las normas establecidas por la Secretaría de la Función Pública.

- Verificar que los sistemas de información, registro y control generen información oportuna y veraz.
- Vigilar que existan y funcionen adecuadamente sistemas de control, evaluando su eficiencia y efectividad en la protección de los recursos, en la obtención de información, en la adhesión en las políticas dictadas para regular y orientar el funcionamiento de la dependencia o entidad y en general, en la promoción de la eficiencia.
- Vigilar la instrumentación de las medidas preventivas y correctivas derivadas de las revisiones realizadas.

b) De supervisión y auditoría.

- Realizar las auditorías previstas en el programa anual, elaborar y presentar los informes correspondientes con base en los lineamientos establecidos por la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM), y los específicos que se soliciten.
- Vigilar que los recursos se utilicen conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y cumpliendo con las disposiciones legales aplicables.
- Levantar las actas administrativas y los pliegos de responsabilidades que procedan.
- Notificar las responsabilidades identificadas en las auditorías y proceder un su caso.

## **FACULTADES**

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1996, en su artículo 41, señalaba las siguientes facultades de la entonces Dirección General de Auditoría:

- “I. Formular el Programa Anual de Control y Auditoría (hoy Plan Anual de Trabajo), de conformidad con los lineamientos que establece la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como practicar de manera sistemática y permanente auditorías integrales y específicas a los distintos órganos y unidades administrativas, a fin de comprobar y asegurar que los recursos humanos, materiales y financieros sean utilizados, con apego a lo dispuesto en las leyes aplicables de la materia, en concordancia con los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo a las prioridades institucionales;

- II. Emitir los informes de auditoría que contengan las observaciones relevantes determinadas, así como las recomendaciones que coadyuven a su solución;
- III. Verificar la observancia del marco legal en materia de adquisiciones, de bienes, de prestación de servicios y obra pública;
- IV. Participar como asesor en las sesiones del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; asistir como observador a los actos de apertura y fallo de licitaciones públicas para la adquisición de bienes y servicios, y
- V. Opinar sobre la política de racionalidad financiera, contenida en los programas y registros de la Institución.”

## **CAPITULO III. LA AUDITORÍA PÚBLICA**

### **3.1. GENERALIDADES**

Una vez ya especificado el lugar que ocupa la Procuraduría General de la República dentro de la Administración Pública de nuestro país; y después de hacer referencia a la importancia, justificación, dependencia y objetivos del Órgano Interno de Control (Contraloría Interna), se procederá a especificar conceptos generales de Auditoría, Auditoría Pública, sujetos de auditoría, etc. Así como una visión detallada de los pasos a seguir del Órgano Interno de Control para llevar a cabo una auditoría gubernamental.

Debemos hacer énfasis en el campo de actuación y aplicación de la Auditoría Pública que esta integrada por:

**Auditoría Pública Gubernamental.-** Es efectuada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), Órganos Internos de Control y las Contralorías Estatales, en lo que corresponde a los recursos federales.

**Auditoría Pública Externa.-** La Secretaría de la Función Pública lleva a cabo la designación de los despachos independientes que realizarán auditorías para efectos de dictaminar los estados financieros preparados al cierre del ejercicio anual y otros trabajos especializados de revisión aplicables a las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las revisiones efectuadas por los auditores independientes se llevan a cabo de acuerdo con las normas y procedimientos de auditoría de aceptación general en México, promulgadas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. y con las Normas Generales de Auditoría Pública emitidas por la Secretaría de la Función Pública, que son los requisitos mínimos de calidad relativos a las cualidades del auditor, al trabajo que desempeña y a la información que rinde como resultado de dicho trabajo.

Una vez realizada dicha aclaración se enunciarán conceptos básicos que nos servirán de instrumentos para poder llegar a la culminación de esta tesis.

#### **3.1.1. CONCEPTO DE AUDITORÍA PÚBLICA**

La definición de auditoría ha sido tratada por diversos especialistas y autores, unos de acuerdo con su alcance, otros por su enfoque. Sin embargo, la auditoría se concibe

como “la revisión y examen sistemático de una actividad que efectúa personal independiente de la operación”.<sup>40</sup>

En el contexto de la Administración Pública Federal, donde la Secretaría de la Función Pública es la ejecutora, la auditoría se vuelve pública y se define como “la revisión bajo criterios de selectividad y profundidad, para evaluar el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad con que se desarrolla el quehacer gubernamental”<sup>41</sup>. “Es el examen de las operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.”<sup>42</sup>

Lo anterior, nos lleva a concluir que la Auditoría es la actividad mediante técnicas y procedimientos, se encarga de verificar e inspeccionar que las cifras plasmadas en los estados financieros sean razonables y confiables, así como la revisión de todos los registros y procedimientos realizados para la obtención de dichas cifras.

La Auditoría Pública es un apoyo a la función ejecutora, realizada por área ajena a la operación, y se orienta al examen, verificación y evaluación de la organización en aspectos como planeación, ejecución, controles internos de los programas de una dependencia o entidad, así como la observancia de la legislación aplicable en cada caso, para determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos para el logro de sus objetivos.

La entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el Manual de Auditoría Pública, emitió la siguiente definición de Auditoría Pública:

“La Auditoría Pública es una función independiente de apoyo a la función ejecutiva, orientada a la verificación, examen y evaluación de la organización, de la planeación, de los controles internos, de la productividad tanto interna como externa y de la observancia de la legislación aplicable a las áreas y operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos para el efectivo logro de metas y objetivos.”

Analicemos algunos términos esenciales que conforman lo anterior.

**Función Independiente.-** Como ya se mencionó antes, es indispensable que los Órganos Internos de Control, no realicen actividades operativas, con el objeto de que

---

<sup>40</sup> Curso de Auditoría Pública. Guerrero Verdugo, Héctor. Dirección General de Auditoría Gubernamental. SECODAM. 1996.

<sup>41</sup> *Ibíd.*

<sup>42</sup> Artículo 135. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

puedan cumplir la función que tienen encomendada y que le servirá para mantener una imparcialidad en la planeación y ejecución de la auditoría.

De Apoyo a la Función Ejecutiva.- El Órgano Interno de Control:

- Auxiliará en la toma de decisiones, proporcionando información relevante, clara, concreta y suficiente sobre el desarrollo de las operaciones que se realizan en la dependencia o entidad, identificando todos aquellos aspectos que son susceptibles de mejora.
- Ayudará a evitar en todas las áreas desperdicios, dispendios, desviaciones y deficiencias, así como propiciar las mejoras de gestión.
- Inducirá a la corrección de las deficiencias o desviaciones así como de cerciorarse de que las medidas propuestas para subsanarlas, sean puestas en vigor de manera oportuna.

Verificación, examen y evaluación.- Cada uno de estos términos son diversas etapas consecutivas y secuenciales, y se refieren a la comprobación, investigación, análisis, prueba, calificación y cuantificación de la operación y de los sistemas de control para así determinar si son suficientes y adecuadas en la productividad tanto interna como externa y de la observancia de la legislación aplicable a las áreas y operaciones de las dependencias y entidades.

### **3.1.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA PÚBLICA**

Los objetivos de la Auditoría Pública son:

- a) Verificar, examinar y evaluar sí:
  - Los recursos financieros, humanos y materiales que solicitan las dependencias y entidades son adquiridos en términos de economía en cantidad, calidad y costo.
  - Los recursos antes mencionados adquiridos y existentes se deben manejar con eficiencia, garantizando que los mismos resulten suficientes y no excesivos para realizar sus funciones.
  - La combinación de recursos y funciones que se lleva a cabo en términos de operación y registro, aseguran la eficiencia necesaria para guardar la óptima relación entre bienes y servicios utilizados para alcanzar de manera efectiva metas y objetivos.

- b) Determinar los errores e irregularidades, causas y efectos; así como emitir conclusiones y recomendaciones que coadyuven a la mejora de la operación para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos.
- c) Dar seguimiento a la implantación de las recomendaciones, para así determinar el grado con que son atendidas.

La Auditoría Pública verifica, si las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal están logrando los propósitos para los que se aprobaron los programas y asignaron los presupuestos y, si dichos propósitos y objetivos se alcanzan de manera económica, eficaz, eficiente y efectiva.

Consecuentemente, el ámbito o alcance de actuación de la Auditoría Pública abarca todas las áreas, operaciones, sistemas, programas, recursos y actividades que integran la gestión pública. Dado este alcance de la función, la Auditoría Pública deberá tener acceso total a los documentos, registros, recursos y al personal directamente responsable de cualquier actividad sujeta a revisión.

### **3.1.3. SUJETOS DE AUDITORÍA PÚBLICA**

Existen dos tipos de sujetos: los que se encargan de efectuar dichas auditorías se les denomina sujetos activos. Estos son la Secretaría de Función Pública, los Órganos Internos de Control de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, las Contralorías Estatales en apoyo a la Federación y los auditores independientes designados por la propia Secretaría antes mencionada. Estos últimos tienen la tarea de realizar las Auditorías Públicas Externas.

Los sujetos en quienes recae o a los que se les practica la auditoría son los denominados sujetos pasivos; y estos son las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Administración Pública Estatal y Municipal, en lo correspondiente a los recursos federales.

Claramente podemos observar la diferencia entre estos dos tipos de sujetos, que interactúan en una auditoría pública ya sea gubernamental o externa. Con la participación de ambos sujetos es posible realizar la función de auditoría, sin que alguno de éstos sea más importante que el otro.

### **3.1.4. CLASES Y TIPOS DE AUDITORÍA PÚBLICA**

Considerando que en las auditorías se deberá dar a la función de control un enfoque moderno, éstas deberán orientarse a fortalecer las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño a todos los niveles de cada área de la dependencia o entidad. Por lo anterior, y de acuerdo con las características, alcance,

profundidad y objetivos de cada revisión, se deberán presentar conforme a los siguientes grupos de auditoría:

- **Auditoría Específica.**- Se refiere a revisiones determinadas, aisladas y limitadas, con alcances, enfoques y objetivos particulares. Éstas se pueden programar cuando sean de interés del público en general o de una autoridad superior para informar o emprender acciones de tipo administrativo, penal o civil según corresponda; la Secretaría de la Función Pública, el titular de la dependencia, órgano desconcentrado, entidad, Procuraduría General de la República u otra instancia facultada, soliciten expresamente una revisión con características, alcances y lineamientos específicos; el Órgano Interno de Control de acuerdo con la investigación previa, detecte áreas, recursos o programas de alto riesgo, que deban ser revisados con mayor frecuencia y profundidad; se dirijan a unidades administrativo-operativas y sucursales de la propia dependencia, órgano desconcentrado, entidad, Procuraduría General de la República o bien otras entidades coordinadas, que no cuenten con Órgano Interno de Control propio. Esta auditoría, a su vez, se compone de los siguientes tipos:

- a) Auditoría Administrativa.
- b) Auditoría Operativa.
- c) Auditoría Financiera.
- d) Auditoría de Legalidad.
- e) Auditoría Sustantiva.

- a) Auditoría Administrativa: Está orientada a la revisión, examen y evaluación de la organización de las áreas que llevan a cabo las operaciones, con el objeto de que garanticen el óptimo aprovechamiento de los recursos para el adecuado cumplimiento de los objetivos, e incluye aquellos aspectos relacionados con su estructura orgánica, nivel jerárquico y calidad de los recursos humanos y materiales que la integran: programas de capacitación, adiestramiento y control de calidad; división de actividades y supervisión; existencia y aplicación de manuales de organización; desconcentración y simplificación administrativas y mecanismos de autoevaluación.
- b) Auditoría Operativa: Está orientada a la “revisión, examen y evaluación de las áreas que llevan a cabo las operaciones administrativas y sustantivas de dependencias y entidades, para verificar el adecuado aprovechamiento de los recursos para cumplir con sus objetivos”<sup>43</sup>; incluye aspectos relacionados con la definición de metas y objetivos; el plan general de acción; los presupuestos de operación e inversión; existencia y aplicación de manuales de normas, políticas y procedimientos, flujo de operación; uso y archivo de documentación; sistemas basados en procesamiento electrónico de datos; salvaguarda de recursos; cumplimiento de leyes y reglamentos aplicables en materia de economía, eficiencia y adquisición, usos y destino final de recursos.

---

<sup>43</sup> Curso Auditoría Financiera. Dirección General de Auditoría Gubernamental. SECODAM.

- c) Auditoría Financiera: Es “el examen crítico que realiza un contador público independiente, de los libros y registros de una entidad, buscando en técnicas específicas, con la finalidad de opinar sobre la razonabilidad de la información financiera.”<sup>44</sup> Este tipo de auditoría presenta sus limitaciones, toda vez que se remite exclusivamente al análisis de la contabilidad, sin realizar una evaluación de todo el ciclo del ejercicio del gasto, planeación, presupuestación, ejercicio y comprobación, además del cumplimiento de programas, metas y objetivos.
- d) Auditoría de Legalidad: Ésta se orienta a la revisión, examen y evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales que le sean aplicables a la operación e información financiera de una dependencia o entidad cuya inobservancia puede afectar significativamente la cifras presentadas en la información financiera o en la adquisición, salvaguarda y uso de recursos.
- e) Auditoría Sustantiva. El propósito principal de esta auditoría es el revisar, examinar y evaluar el grado de cercanía o desviación en la obtención de metas y objetivos establecidos y de la efectividad de los logros obtenidos. Este tipo de auditoría incluye el análisis de modos y métodos alternativos a través de los cuales se pueden lograr objetivos. Incluye también aspectos como indicadores sociales; cumplimiento de programas nacionales o sectoriales de los que la dependencia o entidad forman parte.
- **Auditoría Integral.**- “Cuando en una sola revisión concurren los tipos de auditoría financiera, operacional, de resultado de programas y de legalidad, se le denominará auditoría integral.”<sup>45</sup> El propósito general de esta auditoría es la evaluación del grado y forma de cumplimiento del objetivo social de una dependencia o entidad, para el logro de tal propósito ésta auditoría evalúa el grado en que los recursos financieros, físicos y humanos son administrados con economía, eficiencia y eficacia; si la obligación de rendir cuentas es razonablemente cumplida; si se han acatado las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y efectúa el seguimiento de las medidas y acciones implantadas para mejorar la gestión de la dependencia y entidad.

Así también, las auditorías se dividen en subprogramas, de acuerdo con el enfoque, es decir, la manera de considerar o tratar el desarrollo de la auditoría.

**Evaluación de Programas.**- Se orienta a la revisión específica de programas sustantivos asignados a dependencias o entidades, que permita verificar el cumplimiento de metas y objetivos, y fortalecer los resultados obtenidos en las auditorías integrales que proporcionarán una panorámica general del funcionamiento de dichos programas.

**Auditoría de Seguimiento.**- Está encaminada a revisar el seguimiento de medidas correctivas adoptadas como resultado de las observaciones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría.

---

<sup>44</sup> Curso de Auditoría Pública. Dirección General de Auditoría Gubernamental. SECODAM. p. 10.

<sup>45</sup> *Ibíd.* p.18.

Auditoría de Desempeño.- Se refiere a la verificación de la estructura organizacional y de los sistemas de planeación, programación, operación e información; a fin de corroborar que las diferentes etapas del proceso administrativo se estén llevando a cabo con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, el cumplimiento de metas previstas para el ejercicio presupuestal correspondiente, así como los indicadores de gestión, de desempeño y su impacto socioeconómico; la capacidad operativa de las áreas administrativas y evaluando los resultados de estas en función de sus actividades y objetivo, las acciones implementadas en materia de modernización y desarrollo administrativo; además de comprobar que los manuales, lineamientos o políticas generales se apeguen a la normatividad vigente y sean observados por las áreas.

### **3.1.5. NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA PÚBLICA**

Las normas generales de auditoría pública rigen la actuación profesional del auditor en sus respectivas esferas de competencia, las cuales deberán ser observadas por todas las instancias que en forma directa o indirecta realicen actividades de auditoría pública a dependencias, órganos desconcentrados, entidades, programas, actividades y fondos federales de la Administración Pública Federal.

Dichas normas se refieren a:

- **Normas Personales.**- Las características y cualidades personales que el auditor público debe poseer.
- **Normas de ejecución del trabajo.**- El contenido indispensable del trabajo que se debe ejecutar.
- **Normas sobre el informe de auditoría y seguimiento.**- Las especificaciones del informe de auditoría.

#### **Normas Personales**

##### **PRIMERA. INDEPENDENCIA**

Son las cualidades que el auditor público debe tener, obtener y mantener para poder asumir con profesionalismo su trabajo de auditoría.

En todos los asuntos relacionados con la auditoría, el personal de las instancias de control deberá estar libre de impedimentos para mantener su integridad de juicio, autonomía y objetividad, procediendo a planear sus revisiones, seleccionar sus muestras, aplicar técnicas y procedimientos de auditoría, así como emitir sus

conclusiones, opiniones y recomendaciones con firmeza, desde el punto de vista organizacional, para que su labor sea totalmente imparcial.

Los impedimentos a que pueden estar sujetos los auditores públicos son de naturaleza personal y externa.

- a). Impedimentos personales.- Son aquellas circunstancias que involucran directamente al auditor público y por las que puede verse afectada su imparcialidad.
- b). Impedimentos externos.- Son aquellos factores ajenos al auditor pero que lo limitan o le obstaculizan el alcance, enfoque, selección de la muestra o aplicación de una técnica o procedimiento en una auditoría.

En caso de que aun existiendo una limitación, el auditor público se viere obligado a realizar la auditoría, hará constar en su informe la situación en que se encuentra.

## **SEGUNDA. CONOCIMIENTO TÉCNICO Y CAPACIDAD PROFESIONAL**

El auditor público encargado de realizar funciones en la materia, debe poseer una preparación y experiencia profesional que lo sitúe en condiciones de prestar satisfactoriamente sus servicios.

Conocimiento Técnico.- Está determinado por el conjunto de conocimientos obtenidos en las instituciones educativas, mismos que el auditor debe mantener actualizados con una capacitación continua, que le permita tener acceso a las normas, técnicas y procedimientos de la auditoría pública; así como los programas, planes, actividades, funciones, servicios y normatividad legal y administrativa de la función gubernamental.

Conocimiento Profesional.- Es la conjugación de los conocimientos y experiencias que adquiere el auditor público en la práctica de sus actividades profesionales y que a través del tiempo le proporcionan la madurez de juicio necesaria para evaluar u juzgar los actos u omisiones determinadas en las revisiones que efectúa.

Capacitación Continua de los Conocimientos Técnicos.- Es la actualización de conocimientos técnicos que permiten mantener la capacidad profesional.

EL área de auditoría deberá establecer un programa de capacitación continua, que garantice la actualización de los conocimientos técnicos y la competitividad profesional de los auditores públicos.

### **TERCERA. CUIDADO Y DILIGENCIA PROFESIONALES**

El auditor público debe ejecutar su trabajo de auditoría meticulosamente, con esmero e integridad; poniendo siempre toda su capacidad y habilidad profesional, la atención, el cuidado y la diligencia que puede esperarse de una persona con sentido de responsabilidad.

Proceder con el debido cuidado profesional significa, emplear correctamente el criterio para determinar el alcance de la auditoría y para seleccionar los métodos, técnicas, pruebas y procedimientos de auditoría que habrán de aplicarse en ella, así como para poder evaluar los resultados de la auditoría y presentar los informes correspondientes.

El cuidado y diligencia profesionales implican la adecuada conjunción de los conocimientos técnicos y normas de la auditoría pública, de manera prudente y justa conforme a las circunstancias específicas de cada revisión. La carencia de éste puede ocasionar delitos o responsabilidades administrativas.

Código Ético del Auditor Público.- Son las reglas que debe observar el auditor público de manera cotidiana, como parte del cuidado y diligencia profesional, a efecto de garantizar a la sociedad servicios profesionales de alta calidad, que reduzcan el riesgo de errores en beneficio de la comunidad y de la imagen del auditor público.

### **Normas sobre la ejecución del trabajo**

#### **CUARTA. PLANEACIÓN**

Previamente a la ejecución del trabajo de auditoría, el auditor deberá realizar una investigación para definir sus objetivos, alcances, procedimientos, recursos, tiempos y oportunidad de los mismos y precisarlo en los correspondientes programas.

#### **QUINTA. EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL**

El auditor público debe comprender los sistemas de control interno de la dependencia, entidad, proyecto, programa o recurso sujeto a revisión.

#### **SEXTA. SUPERVISIÓN DEL TRABAJO DE AUDITORÍA**

Para asegurar que se siguen todos los procedimientos adecuados en las auditorías, es esencial supervisar a los auditores, por lo que se deberá delegar esta tarea en el rango inmediato inferior para establecer mecanismos adecuados de vigilancia.

#### **SÉPTIMA. OBTENCIÓN DE EVIDENCIA**

Esta norma establece que se deben obtener las pruebas suficientes, competentes y relevantes para fundamentar razonablemente los juicios y conclusiones que formulen los auditores.

## **OCTAVA. PAPELES DE TRABAJO**

El auditor deberá preparar y conservar los papeles de trabajo, cuya forma y contenido se diseñará conforme a las circunstancias específicas de la auditoría que realice.

## **NOVENA. TRATAMIENTO DE IRREGULARIDADES**

El auditor deberá comunicar oportunamente al titular de la instancia de control de la dependencia o entidad:

- a). La posibilidad de que pudiera existir una irregularidad.
- b). El descubrimiento de un error o una irregularidad de importancia.

## **Normas sobre el informe de auditoría y su seguimiento**

### **DÉCIMA. EL INFORME DE AUDITORÍA**

Al término de cada intervención, el titular de la instancia de control presentará por escrito y con su firma un informe.

### **UNDÉCIMA. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES**

La instancia fiscalizadora deberá llevar un control del seguimiento de las medidas adoptadas a fin de que en las fechas señaladas en el informe de auditoría, se visite el área auditada, y se verifique su cumplimiento en los términos establecidos.

## **3.2. PLANEACIÓN GENERAL DE AUDITORÍA**

Con el fin de asegurar la adecuada cobertura de los aspectos primordiales de la dependencia o entidad, es necesaria la conformación de un programa, general de trabajo, para el cual habrá de considerarse lo siguiente:

- Identificar con base en una investigación previa, las áreas, recursos, programas, unidades administrativas operaciones que deben ser revisados.
- Precisar los objetivos y lineamientos generales, alcance y metodología a utilizar por cada revisión.
- Agrupar las revisiones en los subprogramas correspondientes.
- Registrar la programación en los formatos diseñados para tal efecto.

El Órgano Interno de Control deberá contar con una amplia visión de los asuntos que constituyen las variables esenciales de la dependencia o entidad.

La investigación previa que realice el Órgano Interno de Control sobre dichas variables será la información que soporte la planeación de las actividades y la base para seleccionar las áreas, recursos o programas por auditor. Dicha investigación deberá de considerar aspectos tales como:

- La reputación de la dependencia o entidad y la de sus principales funcionarios.
- La efectividad de los canales de comunicación.
- La experiencia anterior en cuanto a la existencia de errores e irregularidades o actos ilegales.
- La existencia de restricciones y requisitos reglamentarios.
- La naturaleza y complejidad de los controles internos.
- Las tendencias económicas.
- La efectividad del control del titular sobre el sector o las entidades controladas.
- Cambios en sistemas, personal u organización.
- Opinión y carta de sugerencias del auditor externo y resultado de las revisiones que en su caso hubieran hecho la Auditoría Superior de la Federación, la Dirección General de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública u otras instancias facultadas.
- Naturaleza y características de las áreas, operaciones, programas o recursos sujetos a revisión.
- Asignación Programático-Presupuestal.
- Leyes y reglamentos aplicables.
- Antecedentes de auditorías practicadas por el Órgano Interno de Control.

Así también, el Órgano Interno de Control debe de considerar la coordinación que puede existir con otras instancias de auditoría, como auditores externos, auditores gubernamentales, otros auditores internos y profesionales independientes especialistas en diferentes ramos.

Una vez realizado lo anterior, se procederá a agrupar las revisiones en los subprogramas ya mencionados, que son:

- Auditoría Integral.
- Auditoría Específica.
- Evaluación de Programas.
- Auditoría de Seguimiento.

Ahora bien, el resultado de la Programación Anual, quedará registrado en dos formatos que son:

- 1) Resumen del Programa Anual de Trabajo.
- 2) Programa Anual de Auditoría Detallado.

El primer formato nos permite, conocer la programación anual de las auditorías que se prevé practicar durante el año y el segundo formato nos da a conocer el contenido de las auditorías en cuanto a su alcance, objetivos, aspectos por revisar y periodo en que se efectuarán.

Ambos documentos deben remitirse a la Secretaría de Función Pública, dentro de los últimos cinco días hábiles del mes de noviembre del año anterior al ejercicio de que se trate.

Cabe hacer mención, que para el Contralor Interno, el Resumen del Programa Anual de Trabajo constituye una herramienta fundamental para el desarrollo de su función.

### **3.3. PLANEACIÓN DETALLADA DE LA AUDITORÍA**

Los objetos básicos de la Planeación Detallada deben incluir el realizar un buen trabajo, ejercer un adecuado control sobre el grado de avance de la auditoría y mejorar el aprovechamiento de los recursos, incluyendo el aprovechamiento de tiempos.

En dicha planeación, se deben considerar las siguientes actividades.

- a) Estudio Preliminar.
- b) Examen y Evaluación de los Sistemas de Control.
- c) Determinación de los Objetivos Específicos de la Auditoría.
- d) Formulación del Programa Específico de Revisión.
- e) Comunicación con los auditados.

**Estudio Preliminar.**- Con el objeto de contar con los elementos necesarios para planear adecuadamente la auditoría, es necesario realizar un estudio preliminar respecto de la naturaleza y características de las áreas, operaciones, programas o recursos sujetos a revisión.

Este estudio preliminar deberá contemplar la información sobre:

- Disposiciones Legales Aplicables. El conocimiento que tenga el auditor público sobre el conjunto de disposiciones jurídicas internas y externas que regulan las funciones del área a revisar, le permitirá normar su criterio de tal manera que al momento de ejecutar la auditoría, estará en posibilidades de corroborar que las funciones se realizan en concordancia y apego con las disposiciones emitidas.
- Objetivos, políticas, estructura orgánica e información financiera, así como de las funciones y procedimientos, programas y presupuestos asignados e información relativa a las principales operaciones.
- Antecedentes de auditorías practicadas, con el objeto de adquirir conocimientos sobre la situación que guardan dichas áreas y, si es el caso, sobre la problemática que se detectó en ellas.
- Visita a las áreas o instalaciones, que tendrá por objeto observar las condiciones en que se desarrollan las operaciones al mismo tiempo que representa una oportunidad para tener un primer contacto con los titulares, efectuar entrevistas con ellos y obtener un conocimiento general de los programas y actividades que tienen a su cargo. Estas visitas no siempre se llevan a cabo antes de la ejecución de la auditoría, dado que algunas revisiones tienen como característica el factor sorpresa.

**Examen y evaluación de los sistemas de control.**- El auditor público debe efectuar un examen y evaluación de la suficiencia y efectividad de los sistemas de control interno contable y operacional establecidos en la dependencia o entidad.

En lo referente a la suficiencia, el auditor debe verificar que los procedimientos, políticas y registros que conforman los sistemas de control, proporcionan una seguridad razonable de que las operaciones se realizan de tal manera, que permiten alcanzar metas y objetivos en los términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad.

En lo referente a la efectividad, el auditor debe verificar que los procedimientos, políticas, mecanismos, registros, etc., que integran los sistemas de control, funcionan de acuerdo con lo planeado y que los objetivos de control que persiguen los propios sistemas están siendo cumplidos.

Durante el desarrollo del examen y evaluación del sistema de control, existen diversos métodos para plasmar la información en papeles de trabajo que son:

- 1) Método descriptivo.- En el que se hace una narración de las diversas características del control del área.
- 2) Método de cuestionario.- En éste método se obtiene información mediante una serie de preguntas escritas, previamente estructuradas, con el propósito de conocer aspectos específicos de sistemas de control o del procedimiento revisado.
- 3) Método gráfico.- Es aquél que esquematiza el procedimiento que se está revisando mediante el empleo de símbolos.

El criterio y la experiencia de auditor le permitirán elegir el o los métodos necesarios que lo llevarán a obtener los mejores resultados.

**Determinación de los objetivos específicos de la auditoría.**- Los objetivos son los fines hacia los que se van a dirigir las actividades de auditoría, por lo cual deberán enunciarse de manera explícita y concisa; así mismo, deberán ser alcanzables y susceptibles de cuantificación.

Estos objetivos específicos, deben estar directamente vinculados con los objetivos generales planteados para la auditoría pública y no desviarse de lo programado, lo cual nos permitirá llegar a definir actividades concretas a las cuales se les podrá asignar tiempo y responsables.

En lo que respecta a la extensión y profundidad con que se va a desarrollar el trabajo de auditoría, dependerá en gran medida de los resultados obtenidos en el estudio preliminar y en el examen y evaluación de los sistemas de control, ya que este alcance será más amplio en aquellos aspectos que denoten escasa confiabilidad o recurrencia de deficiencias.

**Formulación del programa específico de revisión.**- Una vez que ya se conocen los objetivos específicos de la revisión del área a auditar, se procederá a elaborar el programa de trabajo el cual debe proporcionar:

Una descripción de los métodos y procedimientos de auditoría que se sugiere aplicar para alcanzar o cumplir con los objetivos de la misma auditoría, y una base para asignar sistemáticamente el trabajo de los auditores y supervisores.

Dicho programa de trabajo debe contener como mínimo:

- Introducción y Antecedentes.-Deberá proporcionarse información sobre la legislación que sirva de fundamento a la dependencia o entidad, programas, actividad o función que se vaya a auditar; sus antecedentes, sus objetivos actuales, así como los sitios donde se realicen principalmente las operaciones.
- Objetivos específicos de la revisión, enunciados en el punto anterior.
- Alcance de la revisión.-Se determinará el universo sujeto a revisión lo cual implica identificar las operaciones, actividades, sistemas o procedimientos que serán revisados durante la intervención.
- Métodos de auditoría.-La metodología deberá describirse claramente indicando pruebas y demás procedimientos de auditoría que se sugiera aplicar, así como los planes de muestreo que deberán seguirse.
- Referencia a los papeles de trabajo.-Se anotarán las claves que permiten localizar y ordenar el conjunto de cédulas que se van a elaborar en la auditoría.
- Informe.-El programa de auditoría deberá incluir el formato general que vaya a utilizarse para elaborar el informe e indicar, en la medida en que sea posible, los distintos tipos de información que vaya a presentar.

El programa de auditoría puede tener distintos usos, como por ejemplo; prever una dirección para el trabajo de acuerdo con la capacidad de los auditores, verificar el trabajo realizado y el pendiente de hacer, ayudar a controlar el trabajo y a delimitar responsabilidades, controlar los papeles, anotando en el programa de trabajo la clave de la cédula en que se dio cumplimiento al procedimiento señalado y servir de guía para la planeación de auditorías futuras.

**Comunicación con auditados**.- Es importante que en forma previa a la ejecución de la auditoría, deberá explicarse al titular del área sujeta a revisión los objetivos que se persiguen, las áreas que están involucradas, las fechas estimadas de inicio y terminación, el personal del Órgano Interno de Control que participará, así como la fecha probable de lectura del informe preliminar, resultado de la intervención.

Esta comunicación con el titular del área respectiva y del personal que directamente ejecute o participe en los programas y operaciones a revisar, será de gran apoyo para el proceso de obtención de información y documentación para el examen.

### **3.4. EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

El objetivo de esta fase es obtener evidencia, es decir, obtener suficientes elementos de juicio que permitan llegar a un grado razonable de convencimiento acerca de la realidad de los hechos y situaciones observados, veracidad de la documentación revisada y la confiabilidad de los registros y sistemas examinados, para fundamentar sólidamente su opinión.

La etapa de ejecución de la auditoría debe tener una secuencia lógica, en términos generales es la siguiente.

- Recopilación de datos.
- Registro de datos.
- Análisis de datos.
- Evaluación de resultados.

#### **Recopilación de datos:**

Esta fase tiene como objeto que el auditor se allegue de la información necesaria para su revisión, en esta actividad se debe de cuidar ser imparcial respecto a los datos que se están recabando; es decir, conservar la objetividad y cumplir con el programa de trabajo.

Dado el volumen de las operaciones que se llevan a cabo en las dependencias o entidades, el auditor tiene que recurrir al empleo del muestreo en sus revisiones, para lo cual se vale de las pruebas selectivas, las cuales describen el proceso para obtener información acerca del conjunto de un universo, examinando una parte del mismo.

#### **Registro de datos:**

Una vez recopilada la información, se debe proceder al registro de ella, para asentar por escrito los hechos en el momento en que se detectan. Aquí el auditor puede valerse de gráficas, tablas, descripciones, organigramas, diagramas y árbol de decisión, por citar algunos, este registro se efectúa en los papeles de trabajo.

### **Análisis de datos:**

En este proceso de análisis, la información obtenida se somete a una crítica objetiva descomponiendo el todo en sus partes, con el fin de formarse un juicio sobre la forma en que se desarrollan las operaciones auditadas.

El análisis debe comprender principalmente, conocer el hecho que se analiza, describir ese hecho, examinarlo críticamente, hacer comparaciones, definir las relaciones con otros elementos e identificar y explicar las deficiencias, sus causas y sus efectos.

### **Evaluación de resultados:**

En primera instancia, será necesario comprobar si los objetivos de la auditoría ya han sido cumplidos y se tienen elementos de juicio suficientes para conformar la opinión profesional del auditor sobre los hechos y situaciones que ha examinado.

En este punto, donde el auditor debe considerar que ya han sido analizadas las operaciones y se han determinado las observaciones (deficiencias, irregularidades, desviaciones y oportunidades de mejora), así como las causas que dan origen a las observaciones y sus posibles efectos que alteran al ciclo y que evitan su adecuado funcionamiento.

El caso será decidir cuál solución es la más adecuada, esto sin olvidar que la finalidad de la auditoría es mejorar el control interno y determinar el grado de economía, eficiencia, eficacia y efectividad con que se están alcanzando las metas y objetivos.

Para el óptimo desarrollo del trabajo de auditoría, el personal de la misma utiliza instrumentos que le permiten alcanzar sus objetivos con eficiencia; a continuación, se tratarán brevemente los principales instrumentos de auditoría.

Los procedimientos de auditoría es la conjunción de dos o varias técnicas.

Las técnicas de auditoría son las siguientes:

- a) Estudio General.- Es la apreciación sobre las características globales y fundamentales de la organización, de sus operaciones y de las partes importantes, significativas o extraordinarias.
- b) Análisis.- Es la clasificación y agrupación de los elementos que forman una cuenta o partida determinada.
- c) Inspección.- Es el examen físico de bienes materiales o documentos con el objeto de cerciorarse de la autenticidad de una operación realizada y presentada en los estados financieros.

- d) Confirmación.- Es la ratificación u obtención de una comunicación escrita, de una persona independiente de la organización sujeta a revisión que se encuentre en posibilidad de dar fe de la autenticidad de una operación en la cual participó y por lo tanto, de informar de manera válida sobre ella.
- e) Investigación.- Es la obtención de información, datos y comentarios de los servidores públicos de las dependencias y entidades.
- f) Declaración.- Es la manifestación por escrito con la firma de los interesados, del resultado de las investigaciones realizadas con los servidores públicos.
- g) Certificación.- Obtención de un documento en el que se asiente la verdad de un hecho, legalizado por lo general, con la firma de una autoridad.
- h) Observación.- Presencia física de cómo se realizan ciertas operaciones.
- i) Cálculo.- Es la verificación matemática de alguna partida.

Dada la naturaleza de la Auditoría Pública, es imposible establecer procedimientos rígidos para la realización de un trabajo, es por ello que el auditor debe decidir que técnicas y procedimientos empleará en cada caso.

El resultado de la aplicación de los procedimientos de auditoría debe asentarse en cédulas y documentos que reciben el nombre genérico de papeles de trabajo.

La importancia de estos documentos radica en el hecho de que en ellos consta la evidencia del trabajo realizado y constituyen el nexo entre la revisión y el informe de auditoría, dichos documentos son necesarios para soportar de manera indudable, la suficiencia, relevancia, competencia y pertinencia de la evidencia en que se base el auditor para emitir observaciones, conclusiones y recomendaciones incluidas en el informe de auditoría.

Cabe hacer mención que los papeles de trabajo producto de una auditoría, son propiedad de una dependencia o entidad, su manejo y custodia son exclusivos del Órgano Interno de Control.

### **3.5. INFORME Y SEGUIMIENTO**

Concluida la etapa de ejecución de la auditoría, el Órgano Interno de Control deberá hacer del conocimiento del titular de la dependencia o entidad, en forma directa los resultados de su investigación y análisis a través de un informe por escrito y con su firma.

El informe de auditoría pública, es el documento formal por medio del cual la Contraloría Interna da a conocer los resultados obtenidos como producto del trabajo de auditoría realizado.

Para que el informe cumpla con su cometido, debe reunir los siguientes atributos de calidad:

- a) Oportunidad.- De tal manera que la información permita tomar a tiempo las acciones requeridas.
- b) Integridad.- Deben incluirse todos los hechos importantes observados, proporcionando una visión objetiva de las cuestiones advertidas y de las conclusiones y recomendaciones a que conducen.
- c) Competencia.- Asegurarse de que los resultados informados corresponden al objeto de la auditoría.
- d) Relevancia.- Considerar todos los asuntos trascendentales para la situación u operaciones de las áreas examinadas, sin abundar en detalles innecesarios.
- e) Objetividad.- Presentar con imparcialidad la verdad o realidad de los actos, hechos o situaciones comprobados, hasta donde dicha verdad o realidad sean razonablemente asequibles y estén respaldadas con evidencia probatoria indudable.
- f) Convicción.- Hacer que la solidez de la evidencia conduzca a cualquier persona prudente a las mismas conclusiones a que llegó el auditor.
- g) Claridad.- Cuidar que la estructura, terminología y redacción empleadas permitan que la información presentada puede ser entendida por cualquier persona, aún no versada en el tema.
- h) Utilidad.- Aportar elementos que propicien la optimización del uso de los recursos y mejoramiento de la administración de la dependencia o entidad.

Posteriormente, los órganos de auditoría interna deberán llevar un control de las observaciones y recomendaciones derivadas de la auditoría, debiendo efectuar el seguimiento sobre el cumplimiento de las medidas correctivas que se hubieran acordado<sup>46</sup>.

El área auditada contará con cuarenta y cinco días naturales<sup>47</sup>, a partir de presentado el informe de auditoría para cumplir con las recomendaciones correctivas, presentando las

---

<sup>46</sup> Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 146.

<sup>47</sup> “Las entidades formularán a sus funcionarios y demás personal, cuando proceda, observaciones de orden por falta de comprobación o por falta de justificación y, cuando las mismas no fueran solventadas en un término de cuarenta y cinco días e impliquen un daño o perjuicio estimable en dinero, se constituirá el pliego preventivo de responsabilidades”. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 170.

evidencias documentales o si el caso lo requiere, personal auditor podrá verificar físicamente la solventación de las mismas trasladándose al área, así como verificar que se hayan implementado los mecanismos preventivos, a fin de evitar la recurrencia de las irregularidades detectadas en el desarrollo de la revisión.

El área de Auditoría elaborará un informe de seguimiento, en el cual se remitirá el resultado del análisis de las acciones documentadas, realizadas por el área auditada; en caso de no cumplir satisfactoriamente con las medidas correctivas señaladas, serán objeto de turno al área de Responsabilidades, dependiente del Órgano Interno de Control en la Institución, a fin de que deslinden las responsabilidades correspondientes, en base al marco legal aplicable.

## CAPÍTULO IV. LA EVALUACIÓN PROGRAMÁTICA

### 4.1. CONCEPTO DE EVALUACIÓN

Para racionalizar decisiones, tanto en la política del desarrollo como en los demás campos de la asignación de fondos por la Administración Pública; necesita el titular la decisión de disponer de informaciones sobre el insumo y los resultados probables de las posibles medidas o programas de actuación. Cuanto más fidedignas, válidas y precisas sean estas informaciones, mayor será la probabilidad de organizar los fines y los medios de un programa de actuación, de tal manera que éste arroje resultados óptimos.

La razón de ser de todo proyecto, es la resolución de un problema o bien la prestación de un servicio en beneficio de la comunidad. Desde este punto de vista, todos los proyectos son importantes, sin embargo, dadas las limitaciones existentes en cuanto los recursos humanos, materiales y financieros, se hace necesario seleccionar dentro de una amplia gama de alternativas de proyectos, aquellos que resuelvan de la mejor manera posible el problema o la necesidad específica planteada en el proyecto mismo o bien en aquellos cuyo fin es la prestación de un servicio a la comunidad, a fin de que lo hagan con mayor eficiencia y eficacia. Procurarse y valorar estas informaciones es lo que denominamos Evaluación.

La Evaluación es utilizada ampliamente en todos los campos en donde el hombre actúa en forma conjunta y coordinada para el logro de algún objetivo, entre más compleja es la organización su papel adquiere mayor relevancia.

Por Evaluación entienden algunos autores lisa y llanamente “el control de éxito o fracaso de medidas o proyectos, en el sentido de identificar y medir sus resultados”<sup>48</sup>. Otros autores, en cambio, no ven en la Evaluación ningún fin científico en sí, sino solamente una ayuda para fundar decisiones administrativas racionales. S. P. Hayes recalca, que la captación y la identificación de los resultados de un proyecto constituyen sin duda una condición previa de toda evaluación, pero que ésta sólo está, en rigor, en la acertada interpretación de los datos obtenidos<sup>49</sup>.

La literatura de las ciencias económicas y del análisis de sistemas atribuye a la evaluación una función selectiva: “El planteamiento central de toda evaluación, es llegar, mediante determinados criterios o modelos de decisión, a poder pronunciarse acerca de la manera óptima de empleo de recursos en el caso de posibilidades alternativas de su aplicación”<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Musto, Stefan A. Análisis de Eficiencia, Madrid, ED. Tecnos, 1975, p. 37.

<sup>49</sup> Ídem. p. 38

<sup>50</sup> ídem.

La Evaluación es la confrontación detallada y sistemática de un proyecto, plan u organismo en su conjunto, con objeto de medir el grado de eficacia, eficiencia y congruencia con que está operando en un momento determinado para alcanzar los objetivos propuestos de acuerdo a lo programado.<sup>51</sup>

Por diferentes que sean las maneras de concebir el fin y los métodos de la evaluación que estas definiciones implican, todas ellas pueden reducirse a un común denominador: el de que todas se refieren a la investigación y medición de la eficiencia de un proyecto. De ahí que califiquemos aquí como evaluación, en términos muy amplios, la exploración sistemática de la eficiencia de proyectos o programas.

En los proyectos del sector público en general, la evaluación de los mismos procura optimizar la asignación de los recursos en relación a los objetivos para el desarrollo. En este sentido, “la evaluación puede ser utilizada para seleccionar, entre varios proyectos posibles, aquel conjunto que maximice la satisfacción de los objetivos para desarrollo.”<sup>52</sup>

La experiencia generada a través de las actividades realizadas por cualquier organismo público o privado, nos permite señalar que una de las deficiencias de las organizaciones, es que la administración no da pleno cumplimiento a los principios que la propia organización se ha fijado y ello se detecta a través de la evaluación.

Toda organización tiene un objetivo o una misión, y si quiere cumplir con éstos, debe elaborar un programa, fijando costos, tiempos de realización, estructuras organizativas, políticas y normas, procedimientos y asignar responsabilidades a su personal.

Los objetivos deben ser claros, realistas y factibles, por lo que deben estar bien planeados. A la administración le corresponde llevarlos a cabo, utilizando la menor cantidad de recursos en su cumplimiento y logrando el mayor número de productos o servicios.

Para William P. Leonard, “al evaluar los planes y objetivos generales, puede parecer en algunos casos, que la alta dirección de una empresa no se ha percatado bien, de hasta dónde unos planes mal trazados están impidiendo que se alcancen dichos objetivos. Son muchos los ejecutivos que no sienten la necesidad de volver a planear o dedicar tiempo a una planeación continua con vistas al futuro. Hay otros que conocen bien cual es el problema, pero no actúan por un motivo u otro.

Ahora bien, los planes pueden ser muy acertados, pero la organización falla en cuanto a alcanzar sus objetivos”.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> La Secretaría de Programación y Presupuesto definió así el término de evaluación para efectos oficiales en el año de 1990. Vid “Glosario de Términos de Auditoría, Control y Responsabilidades”, México, Secretaría de Programación y Presupuesto. s/d. p. 41.

<sup>52</sup> Acosta Esparza, Daniel. Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos de Educación Superior, México, INAP, 1986. p. 220.

<sup>53</sup> Leonard, William. P. Auditoría Administrativa, México, Diana, 1985. p. 61.

Por lo anterior, es posible establecer que en cualquier organización, ya sea pública o privada, existe la necesidad de constatar los resultados, de medir los esfuerzos y determinar hasta donde se cumplieron los objetivos.

Uno de los problemas técnicos de la evaluación, es el que se refiere a la medición; la tarea de evaluar requiere medir objetivamente ciertas magnitudes resultantes del estudio y del proyecto y combinarlas en operaciones aritméticas, a fin de obtener los coeficientes de evaluación, que son los indicadores de gestión, que más adelante analizaremos. La objetividad no implica desconocer que existen diferentes criterios de evaluación y que se discute a cerca de cuál o cuáles sean más adecuados; sin embargo, una vez definido un criterio y reconocidas como válidas sus premisas, deberá poderse expresar en cifras, es decir, que se podrá medir y, aunque esta medición la lleven a cabo distintos observadores, el resultado siempre será el mismo si se respetan los principios del criterio utilizado.

La Evaluación no puede concebirse sólo como una tarea mecánica de efectuar mediciones y cálculos de indicadores, sino que debe tener la capacidad potencial del o de los instrumentos utilizados, o porque ha habido un error operativo que limitó dicha capacidad potencial. “La eficiencia de los instrumentos no es intrínseca a ellos, sino que es relativa a los objetivos que se persiguen con su aplicación y las condiciones en que aplican”.<sup>54</sup>

## TIPOS DE EVALUACIÓN

Existen varios tipos de Evaluación en los proyectos, mismos que según el tipo de proyecto de que se trate su utilización será o no necesaria:

- a). **Evaluación Económica.-** Se utiliza fundamentalmente para aquellos proyectos destinados a la producción de bienes; esta evaluación se realiza para demostrar que el proyecto es rentable y que la productividad económica en el empleo de los factores utilizados se considera satisfactoria, según los criterios de política económica adoptados por las autoridades públicas que se encargarán de aprobar el proyecto.
- b). **Evaluación Financiera.-** No es más que la visualización de los que va a ocurrir una vez hecha la inversión o sea los beneficios que obtiene la institución al realizar la inversión. La posible cuantificación de estos beneficios y su comparación con la inversión inicial.

---

<sup>54</sup> Acosta Esparza, Daniel. Op. Cit. p. 221

- c). **Evaluación Social.**- Es la que concierne principalmente para los proyectos del sector público y su utilidad se logra realmente cuando el análisis del proyecto se vincula con un sistema nacional de planificación, en un preciso contexto de política económica y con claras definiciones de las metas a alcanzar y de las prioridades sectoriales y regionales. El objetivo de la evaluación social es que con ese tipo de proyectos, el bienestar social de la comunidad sea superior al que existiría en una situación sin proyecto, esto es, que haya contribución real al desarrollo económico.
- d). **Evaluación Técnica.**- Relacionada con la selección de los procesos e insumos, la cual deberá priorizar aquellos que sean de carácter nacional y regional.

## **FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN**

La Evaluación no es ni un estudio de proyecto en el sentido corriente, ni se limita a la función de selección entre decisiones alternativas de inversión. Es parte de un modelo analítico de racionalización, el cual representa el proceso lógico del curso del proyecto bajo el aspecto de una sucesión de fases articuladas en forma culatoria. Las fases de este proceso culatorio son:

1. Formulación de los fines perseguidos.
2. Formulación de alternativas de proyecto, o al menos, de una propuesta de proyecto para alcanzar los fines.
3. Examen de las diversas alternativas, o bien de la propuesta de proyecto en lo tocante a criterios de eficiencia. Determinación del proyecto a realizar.
4. Realización o implementación del proyecto, dirigiendo su curso conforme a los criterios de eficiencia aplicados.
5. Control del éxito y análisis de las fuentes de error a efectos de comprobación y, en su caso, de nueva formulación de fines.

La Evaluación en este modelo, desempeña la función formal de un mecanismo de retroalimentación, a referir, tanto los resultados anticipados del proyecto como los realmente alcanzados, a los criterios de eficiencia previamente sentados e influir, por ende, constantemente en las decisiones a adoptar en el sentido de los efectos deseados.

## 4.2. QUÉ ES LA EVALUACIÓN PROGRAMÁTICA

La Evaluación es un término muy amplio, pues corresponde a una herramienta o un proceso administrativo que tiene múltiples posibilidades de aplicación. Todas las formas de empleo de la evaluación tiene en común el hecho de comprobar el desempeño real contra el valor esperado del objeto en estudio o de los méritos de las personas, contrastándolos contra un parámetro o estándar fijado previamente.

La acción de atender las necesidades básicas de la población con los recursos existentes, además de legitimar su actividad, obliga a los gobiernos a combinar las actividades y operación de la Administración Pública con formas democráticas.

José Suibrandt comenta que si los gobiernos pretenden tener éxito en la implantación de programas sociales, se deben considerar como requisitos indispensables: a) la participación de los sectores involucrados; b) una serie y rigurosa formulación de los programas sociales, y c) el establecimiento de mecanismos de retroalimentación que permitan a la Administración Pública saber si los programas cumplen las metas y logran los impactos esperados.<sup>55</sup>

Un programa lo podemos definir como el conjunto de acciones ordenadas en el tiempo, con el propósito de obtener resultados previamente definidos, es un instrumento que integra esfuerzos humanos, materiales, financieros y tecnológicos cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa responsable.

La característica de los programas gubernamentales que nos permite equipararlos para efectos de análisis, es la meta. Todos los programas gubernamentales plantean una o varias metas.

La Evaluación de Programas o Evaluación Programática surgió en los países de Latinoamérica con la aplicación de la planeación mediante planes nacionales globales y con la conformación de presupuestos nacionales. En México a partir de 1982, año en que se estableció un sistema nacional de planeación democrática, mismo que considera cuatro componentes que son: la planeación, la ejecución, la evaluación y el control. También en el aspecto presupuestal impactaron los cambios administrativos generados por la planeación, al aplicarse el presupuesto por programas.

Para Carol H. Weiss el objeto de la evaluación programática, "...es medir los efectos de un programa por comparación con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del programa y para mejorar la programación futura".<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Suibrandt, José, "Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público". En Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo enfrentar la pobreza?, Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1992. p. 152.

<sup>56</sup> Weiss, Carol H. Investigación Evaluativa, México, Trillas. 1982. p. 16.

La finalidad social de la evaluación se establece precisamente con su contribución a la toma de decisiones y con la posibilidad de influir en el mejoramiento de la programación futura, ambas cosas facilitan establecer un vínculo para retroalimentar a la planeación y cerrar el proceso administrativo.

Los programas gubernamentales abarcan todos los campos de la administración pública como son la educación, la salud y el gobierno, entre otros; o metas, programas y objetivos; así como el desarrollo de personal o las adquisiciones, con características particulares para cada ramo o sector, situación que hace que la evaluación se tenga que adecuar a esas características, lo que da forma a los métodos evaluatorios que se deben emplear.

La Evaluación varía en función de los alcances del programa, dependiendo si el ámbito de este es de aplicación nacional, regional, estatal o local; por su dimensión, ya que puede estar dirigido a un grupo pequeño, a toda la población o a un determinado grupo.

La duración de los programas influye también en la forma de llevar a cabo la evaluación, si consideramos que pueden tener una duración de horas, como el caso de un programa de auxilio a la población en caso de desastre, o de días, meses, años o incluso puede ser indefinido como el dedicado al combate al narcotráfico.

El programa plantea una actividad planeada cuyo propósito es alcanzar una o varias metas, realizando además, una cuantificación del cumplimiento de esas mismas metas.

Los programas no siempre están estructurados y concebidos en forma clara o coherente, las metas a veces son ambiguas, generales y difíciles de cuantificar o medir, e incompatibles con el objetivo del programa.

Los programas llevan a cabo no sólo las metas oficiales, frecuentemente realizan también otras metas e inclusive se efectúan estas últimas en lugar de las oficiales. Lo anterior, es parte de una problemática aún más extensa que tiene que enfrentar la Evaluación Programática.

El objetivo principal de la Evaluación es la medición de los resultados y su comparación con los esperados, mismos que difícilmente coinciden, mostrando una variación ya sea positiva o negativa del cumplimiento de las metas, por lo que se debe identificar cuales fueron las causas que las motivaron. Esta identificación obliga a realizar evaluaciones de los programas antes de su instrumentación, con técnicas para el estudio de necesidades (encuestas, análisis estadísticos y proyecciones entre otras), las cuales dan origen al programa; o estudios de factibilidad y de cálculo de recursos.

Durante la fase de implantación de un programa, las técnicas de evaluación que se aplican son: la verificación de acciones, el seguimiento o monitoreo de los avances y de las acciones; la contabilización del gasto y el estudio de los sistemas administrativos, es decir, mediante la aplicación de auditorías programadas.

Una vez determinado el programa o el ejercicio anual correspondiente, los instrumentos a utilizar pueden ser, la cuantificación de resultados; la determinación de las metas cumplidas o no cumplidas, los estudios de opinión, la cuantificación de la demanda satisfecha y los estudios de impacto.

### **4.3. EL PROCESO DE EVALUACIÓN PROGRAMÁTICA**

El proceso de evaluación programática se inicia con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), ya que en él se valida y asigna el recurso financiero que el Programa Operativo Anual requiere para el cumplimiento de los objetivos y las metas previstas durante el ejercicio correspondiente.

En el decreto en el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación, en su capítulo II, artículo 68, menciona “La Secretaría (Hacienda) y la Contraloría (Secretaría de la Función Pública), en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, los costos y la calidad de la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público....Los Órganos Internos de Control..., establecerán sistemas de evaluación con el fin de identificar la participación del gasto público en el logro de los objetivos para los que se destina, así como para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este Decreto.”<sup>57</sup>

El Presupuesto de Egresos de la Federación desglosado a nivel sector o entidad, muestra mediante la estructura programática la asignación presupuestal a nivel programa, subprograma, metas y responsables.

Las metas programáticas, su asignación presupuestal, el calendario de ejecución y la cantidad programada para ser alcanzada anualmente, expresada en forma trimestral, conforman el programa de trabajo de cada Dependencia, hasta llegar al nivel de unidad administrativa responsable. Este programa de trabajo de metas programáticas o sustantivas, es la base y el punto de referencia de la evaluación.

Al interior de cada Dependencia o Entidad, las unidades responsables ejecutoras del gasto y/o responsables del cumplimiento de las metas programáticas sustantivas, emiten un reporte trimestral de auto-evaluación del avance físico de las metas. Este reporte es consolidado a nivel de la Dependencia o Entidad agregando la información del avance financiero del ejercicio del gasto correspondiente al mismo periodo.

Con estos datos, se preparan los dos informes que permiten evaluar los resultados obtenidos. El primero es denominado “Seguimiento de Metas Programáticas y Principales Proyectos de Inversión”, contiene varios formatos o anexos, en los cuales se anota el presupuesto ejercido por meta y su avance físico, comparándolos contra lo presupuestado, para determinar la variación o el porcentaje de avance.

---

<sup>57</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, capítulo II, artículo 68.

El segundo de estos informes es el denominado “Seguimiento Financiero y Físico de Metas”, este informe contiene información programática presupuestal por programa, subprograma y meta; es decir, las cantidades del presupuesto original anual y modificado; el presupuesto trimestral original, modificado y ejercido, así como el presupuesto original, modificado y ejercido acumulado al periodo que se reporta. Asimismo, en relación al avance físico de las metas muestra la unidad de medida, la programación original anual y modificada, lo programado, modificado y lo realizado en el trimestre que se reporta, además de la programación acumulada original, modificada y realizada hasta el periodo que se reporta.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de consolidar el informe global del seguimiento del avance financiero y físico de metas del Gobierno Federal. La información generada en estos reportes permite dar avances del informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En forma paralela es enviado a los Comisarios y Delegados de la Secretaría de la Función Pública un informe del avance de las metas programáticas contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con explicaciones sobre las causas de las variaciones observadas en el periodo que se reporta.

El informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es elaborado anualmente, e implica el resumen del ejercicio programático presupuestal del gobierno federal sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a los objetivos y metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De acuerdo a lo establecido en el artículo 83 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cada dependencia y entidad es responsable de la veracidad y confiabilidad de las cifras que se consignan, así como el soporte documental comprobatorio de su contabilidad.

El informe de Gobierno que el Ejecutivo Federal presenta ante el Congreso de la Unión al inicio de las sesiones anuales, es el documento evaluatorio por excelencia, ya que en él se presenta la situación que guarda la Administración Pública, es elaborado por el Presidente de la República con la información que le proporcionan cada uno de los ramos que conforman al aparato gubernamental. Este documento, junto con el informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal son los principales productos del proceso de evaluación.

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal tienen a su cargo la ejecución de programas relevantes para el logro de su misión, visión, objetivos y metas sustantivas. El establecimiento de sistemas de control adecuados a la necesidad de obtener resultados efectivos en un marco de transparencia y fomento a la rendición

de cuentas, obliga a su revisión con el propósito de verificar y asegurar el adecuado establecimiento, diseño y efectividad.<sup>58</sup>

La Evaluación al Desempeño consiste en la revisión de criterios generales y específicos, a partir de los cuales se valoren el esfuerzo y compromiso de los Titulares de las Dependencias y Entidades, ya que son los directamente responsables de todas las actividades, entre ellas su sistema de control.

El objetivo es coadyuvar con la administración de las Dependencias y Entidades de las Administración Pública Federal en el aseguramiento de que las estructuras o sistemas de control interno de los programas, proyectos, reglas de operación o funciones gubernamentales han sido planeadas adecuadamente para promover y mejorar el cumplimiento de la responsabilidad de informar y rendir cuentas sobre la forma y grado en que los objetivos y metas institucionales se han alcanzado, así como del establecimiento y aplicación de medidas que puedan prevenir su incumplimiento y permitan la implementación oportuna de medidas correctivas y propuestas de mejora.<sup>59</sup>

Para llevar a cabo esto, es necesaria la ejecución de las revisiones de control para la evaluación y seguimiento de programas gubernamentales, de acuerdo a lo siguiente:

### **Planeación, Programación y Presupuestación**

- Verificar la existencia de programas específicos para la instrumentación de los Planes Operativos Anuales, Planes Sectoriales, Institucionales o Sustantivos, Reglas de Operación, convenios y otros de naturaleza análoga.
- Constatar que los programas instrumentados estén autorizados por los niveles pertinentes y se hayan difundido oportunamente entre las unidades administrativas responsables de su ejecución, así como de supervisar y evaluar sus resultados.
- Comprobar que los programas autorizados especifiquen además de la naturaleza de las actividades esenciales y cuantifiquen sus metas, los resultados en términos de efectos o impactos para los cuales fueron autorizados los planes y programas derivados de estos.
- Verificar que los programas cuenten con presupuestos oportunamente autorizados y calendarizados, y sean acordes a la naturaleza, magnitud y alcance de las actividades y metas, así como de los efectos o impactos esperados.

---

<sup>58</sup> Secretaría de la Función Pública. Guía para la Evaluación y Seguimiento de Programas Gubernamentales, p.2.

<sup>59</sup> ídem.

- Cerciorarse de que de acuerdo con la naturaleza de las actividades y las metas, se tengan establecidos y autorizados indicadores y normas de desempeño relevantes para la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía de los planes y programas sustantivos. De igual manera deberá verificarse el establecimiento de normas de calidad, tiempos de atención, de ciclos de disponibilidad y otros criterios análogos, con respecto a los productos y/o servicios objeto de los programas autorizados.
- Con respecto a lo anterior, evaluar la idoneidad de los indicadores, normas y otros criterios establecidos para medir la eficacia, eficiencia, economía y calidad en el logro de las metas, planes programas y presupuestos.
- Constatar la existencia anticipada de programas específicos y calendario de adquisiciones, obra pública y otros de naturaleza análoga, acordes a los planes y/o programas sustantivos de forma que promuevan la licitación pública de los bienes o servicios, evitando obtenerlos a través de modalidades que disminuyan o afecten los niveles, la eficiencia y economía esperados, o eviten la transparencia en la adjudicación de contratos.

### **Estructura de Responsabilización y Rendición de Cuentas**

- Verificar el establecimiento de estructuras de asignación de responsabilidades en las distintas unidades administrativas involucradas en la ejecución de los programas.
- Comprobar la existencia de una estructura de responsabilización que defina las relaciones de rendición de cuentas entre los distintos ámbitos y niveles relevantes para el logro de objetivos y metas.
- Verificar que la estructura de rendición de cuentas esté basada en la identificación de lo siguiente: Ante quién, se es responsable de informar los resultados obtenidos; periodicidad con que se lleva a cabo; los resultados obtenidos y las causas de variación, en su caso, y la forma en que se aplicaron los recursos para lograr los fines.
- Cerciorarse de la operación de programas de capacitación del personal involucrado en la realización de las actividades clave de los programas sustantivos, cuyo contenido apoye el desarrollo de habilidades específicas en la materia, propias para tales programas.

### **Rendición de Cuentas**

- Verificar que los niveles de responsabilidad en el logro de objetivos y manejo de recursos, rindan informes periódicos al nivel jerárquico superior con respecto a la forma en que son logrados los objetivos y metas (eficacia), sin aplicar los recursos (eficiencia y economía); las causas que originan variaciones y las

acciones que se están implementando para corregirlas; considerar el informe dirigido a los Órganos de Gobierno o auxiliares de estos en su caso.

- En atención a lo anterior y en los casos procedentes, constatar se rindan informes periódicos y se realicen reuniones de evaluación que incluyan a las unidades administrativas responsables en los ámbitos regionales o desconcentrados.

### **Actividades de Control**

- Constatar el establecimiento de medidas o mecanismos necesarios para ejercer la adecuada conducción de las actividades y/o mantener un estado de protección y aprovechamiento de los recursos dentro de un marco de eficacia, eficiencia y economía institucional.

Las actividades de control aplicables a las distintas etapas de los programas y niveles de responsabilidad de manera enunciativa, son los siguientes: autorización de operación, verificación, conciliación; comprobación, segregación de funciones, protección y acceso restringido a los recursos, registro, revisión, normas de desempeño, certificación y confirmación, entre otros.

El enfoque debe estar dirigido a impulsar primordialmente los controles preventivos, no obstante los sistemas de control efectivos se caracterizan por operar sobre la base de los tres tipos de control adecuadamente balanceados (preventivos, detectivos y correctivos).

- Verificar que las actividades de control sean pertinentes al logro de los objetivos y metas y evitar su proliferación o duplicidad de forma que inhiban las operaciones o eleven su costo innecesariamente.

### **Desempeño**

- Comprobar el establecimiento y operación de sistemas o procedimientos que permitan comprobar y comparar el avance físico-financiero de los programas y sus resultados.
- Constatar el funcionamiento de sistema(s) de indicadores y normas del desempeño, dirigidos a la identificación del avance logrado en los programas sustantivos, así como de las áreas o factores donde se observan variaciones, en las siguientes áreas de desempeño.
  - a) Eficacia.- Medición del logro de las metas y objetivos de (los) programa(s) sustantivo(a).
  - b) Eficiencia.- Medición del aprovechamiento de los recursos aplicados para el logro de las metas.
  - c) Economía.- Medición del costo de los principales insumos de (los) programa(s).

El (los) sistema(s) que mida(n) los factores antes descritos deben incluir normas de desempeño por periodo y acumulado anual.

- Verificar los indicadores establecidos para la medición del desempeño, así como las normas de desempeño correspondientes, sean revisados con el fin de que se mantengan acordes a los cambios o necesidades que las circunstancias requieran.

### **Información y Evaluación**

- Constatar que el (los) programa(s) esté soportado por sistema o aplicaciones automatizadas diseñadas y operadas para el registro, procesamiento, clasificación y almacenamiento de información útil para la preparación de reportes contables, financieros, operacionales y otros pertinentes para evaluar y dar seguimiento a la eficacia, eficiencia y economía.
- Verificar que la información base para la preparación de informes y reportes permita también la formulación de informes comparativos y estimaciones al futuro, con el fin de prevenir y/o corregir las causas que puedan provocar incumplimiento de las metas u objetivos, así como evaluar comportamientos y tendencias.
- Comprobar que los sistemas de información que apoyan la operación de (los) programa(s) identifiquen, en su caso, rezagos y otros factores sobre los cuales deba darse seguimiento.
- Constatar que existan programas de control para la reducción de costos, mermas, desperdicios, rezagos y reprocesos, cuando estos factores reiteradamente sean el origen de variaciones relevantes.
- Revisar el proceso de substanciación o integración de informes, indicadores de desempeño y otros de naturaleza análogos, con el fin de asegurar su veracidad e integridad.

### **Riesgos**

- Constatar el establecimiento de políticas y procedimientos para prevenir y establecer acciones contingentes, con el fin de controlar los eventos que puedan afectar el cumplimiento de metas y objetivos de los programas.
- Verificar que las políticas y procedimientos antes mencionados, se encuentren actualizados y sean difundidos entre el personal encargado de aplicarlos.

#### 4.4. LOS INDICADORES DE GESTIÓN

Anteriormente el proceso de Evaluación Programática, únicamente comparaba a nivel de meta el presupuesto contra el gasto ejercido y la meta programada contra lo realizado físicamente, de forma cuantitativa, obteniendo como principal resultado del análisis, la determinación de eficacia, entendida como la capacidad de cumplir con una meta en un periodo específico y en un lugar determinado. Ello significaba que los resultados debían ser acordes con las metas, siempre que el presupuesto se hubiera ejercido proporcionalmente a los resultados.

Con la información generada, era difícil determinar aspectos cualitativos, la eficiencia se entendía como la relación entre el cumplimiento de las metas y los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales ejercidos en función de lo programado, lo asignado y lo utilizado en periodos anteriores. No existía formalmente una metodología para evaluar a los diferentes programas, sólo a sus componentes, concretamente a las metas.

A partir de 1997, las dependencias y entidades deben presentar y acordar con la Secretaría de la Función Pública antes SECODAM y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permita a cada dependencia o entidad: evaluar los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia en sus servicios; medir los efectos que sus acciones estén teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas; y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos.

Un resultado concreto de la implantación del programa, es la definición de indicadores de gestión a partir de 1996, considerando en su construcción, la relación del presupuesto ejercido y los resultados alcanzados en la meta.

Estos instrumentos permiten cuantificar las relaciones entre variables, ya que su aplicación nos muestra la tendencia y la desviación de una actividad sujeta a influencias internas y externas con respecto a la unidad de medida convencional.

La Secretaría de la Función Pública reconoce la dificultad del diseño de los indicadores, ya que: “La construcción de los indicadores prevé una situación de normalidad dentro de la cual no se contemplan situaciones eventuales que distorsionen la medición”.<sup>60</sup>

La SECODAM hoy Secretaría de la Función Pública ha establecido que los indicadores de gestión son instrumentos que permiten promover el cambio estructural y la modernización de la Administración Pública, toda vez que permiten medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular sus resultados con la satisfacción de las demandas sociales.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública. Medición y evaluación de la Gestión Pública: Indicadores de Gestión. México. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1996. p.4.

<sup>61</sup> Ibidem. p.2

Los Indicadores de Gestión tienen los siguientes objetivos:

- Analizar el desempeño de las Dependencias y Entidades, vinculándolo con el cumplimiento de sus objetivos.
- Evaluar sistemáticamente el costo de los servicios públicos y de la producción de bienes, así como su calidad, su pertinencia y efectos sociales.
- Verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia.

Los indicadores han sido clasificados en:

**Programático-Presupuestales.-** Determinan los niveles de eficiencia y eficacia, precisan el avance físico-financiero de los programas y principales metas.

**Financieros.-** Con ellos se obtiene información cuantitativa en unidades monetarias o en términos porcentuales que permiten determinar la estructura financiera y de inversión.

**Administrativos.-** Determinan el rendimiento de los recursos humanos y su capacidad técnica.

**Operativos y de Servicios.-** Dimensionan o cuantifican valores cualitativos, mediante fórmulas aritméticas que evalúan el aprovechamiento de los recursos materiales de los diferentes procesos.

Complementando la clasificación anterior, también se han definido diversos tipos de indicadores para la evolución de la gestión pública, los de uso más generalizado y sobre los que existe consenso de que aportan mayores elementos para la evaluación son:<sup>62</sup>

**Indicadores de Eficacia.-** Permiten determinar cuantitativamente, el grado de cumplimiento de una meta en un periodo determinado o el ejercicio de los recursos en relación al presupuesto asignado.

$$\text{Eficiencia Programática} = \frac{\text{Metas Alcanzadas}}{\text{Metas Programadas}}$$

$$\text{Eficiencia Presupuestal} = \frac{\text{Presupuesto Ejercido}}{\text{Presupuesto Asignado}}$$

---

<sup>62</sup> Ídem. p. 5-11

**Indicadores de Eficiencia.-** Mide la relación establecida entre metas alcanzadas y los recursos ejercidos.

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Eficiencia Programática}}{\text{Eficiencia Presupuestal}}$$

**Indicadores de Productividad.-** Determinan el rendimiento de uno o varios trabajadores, en el logro de una meta o en la ejecución de una tarea.

$$P = \text{Productividad}$$

$$P = \frac{\text{Resultados de la Actividad}}{\text{Personal que participó (u horas/hombre dedicadas)}}$$

El índice de productividad estimado en cada actividad se compara con la productividad promedio que se logra por el total de los trabajadores que la atienden o contra un indicador estándar que se haya adoptado previamente.

**Indicadores de Impacto.-** Permite medir la cobertura que alcanza la prestación de un servicio, su repercusión en el grupo social, su incidencia o efecto producido en el entorno socioeconómico. También pueden cuantificar el grado de cumplimiento en el logro de los objetivos y prioridades nacionales y sectoriales.

Los indicadores se diseñaron considerando a los programas, subprogramas y metas sustantivas más relevantes o significativas en relación al objetivo programado, así como los recursos asignados para la consecución de cada una de las metas seleccionadas. La relación de estos dos componentes, conformó el costo unitario de las metas.

El valor resultante se compara con el indicador estándar, mismo que se obtiene de la relación del volumen o cantidad determinada para la meta y el valor asignado en situación óptima.

El resultado de la evaluación de la información proporcionada por los indicadores de gestión de cada meta, agrupados a nivel programa, así como el reporte de la eficiencia obtenida en el cumplimiento físico de la meta y a la eficiencia financiera del gasto ejercida en ella para el logro del objetivo, es el procedimiento básico utilizado por la Secretaría de la Función Pública para determinar el grado de cumplimiento de las diferentes dependencias a los objetivos que fijó en su estrategia.

En este sentido, el análisis realizado está reducido al cumplimiento de metas, en sus aspectos físico y presupuestal, y por agregación se determina y controla el cumplimiento de los programas. Los programas en sí no pueden ser evaluados en su aspecto cualitativo, en su impacto social, ni en el cumplimiento de sus objetivos.

#### **4.5. EL SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN (S.I.I.)**

El Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público (SII) surge del trabajo realizado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública, así como del Banco de México, para unificar los requerimientos de información de la Administración Pública Federal, y manejar las cifras, con características homogéneas, eliminando la duplicidad de esfuerzos.

Mediante el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de agosto de 1988, se crea el Comité Técnico de Información, órgano auxiliar de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, cuyos objetivos son operar el SII, para que sean compatibles los requerimientos de información que deben rendir las dependencias, Procuraduría General de la República, órganos desconcentrados, entidades paraestatales e intermediarios financieros, conforme a su legislación; vigilar la operación del SII mediante su seguimiento, y constituir un foro intersecretarial permanente para el intercambio de opiniones técnicas y logísticas con respecto a la información.

#### **OBJETIVO**

El objetivo del Sistema Integral de Información, es que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales proporcionen datos oportunos, confiables y suficientes en materia de ingreso y gasto público, además de unificar los requerimientos de información de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, de las dependencias coordinadoras de sector, así como del Banco de México, que solicitan a la Administración Pública Federal, con el fin de racionalizar los recursos utilizados en el intercambio de información.<sup>63</sup>

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estará obligado a proporcionar a la Cámara de Diputados la información siguiente:

- I. Informes trimestrales sobre ejecución del Presupuesto, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio. Dichos informes deberán presentarse a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a más tardar 35 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate, y
- II. Los datos estadísticos y la información que la Secretaría tenga disponibles que puedan contribuir a una mejor compensación de la evolución del gasto, que sean solicitados por los diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Dicha información deberá entregarse en forma impresa y, en lo posible, en medios magnéticos. La Secretaría procurará proporcionar dicha información en un plazo de 30 días hábiles, contados a partir de la solicitud de la Comisión.

---

<sup>63</sup> Lineamientos del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público.- Título Segundo. Diario Oficial de la Federación, Enero 2004.

La información que la Secretaría proporcione deberá ser completa, oportuna y veraz, en el ámbito de su competencia. En caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables.<sup>64</sup>

En los informes trimestrales la Secretaría deberá proporcionar la información por Dependencia y Entidad, procurando señalar los avances de los programas sectoriales y especiales más relevantes dentro del Presupuesto, así como las principales variaciones en los objetivos y en las metas de los mismos, y la información que permita dar un seguimiento al Presupuesto en el contexto de la estructura programática.<sup>65</sup>

Como lo mencionamos en el apartado “El Proceso de Evaluación Programática”, las metas programáticas, su asignación presupuestal, el calendario de ejecución y la cantidad programada para ser alcanzada anualmente, expresada en forma trimestral, conforman el programa de trabajo de cada Dependencia, hasta llegar al nivel de unidad administrativa responsable. Al interior de cada Dependencia o Entidad, las unidades responsables ejecutoras del gasto y/o responsables del cumplimiento de las metas programáticas sustantivas, emiten un reporte trimestral de auto-evaluación del avance físico de las metas. Este reporte es consolidado a nivel de la Dependencia o Entidad agregando la información del avance financiero del ejercicio del gasto correspondiente al mismo periodo. Este programa de trabajo de metas programáticas o sustantivas, es la base y el punto de referencia de la Auditoría de Evaluación de Programas.

Con estos datos, se preparan los informes que permiten evaluar los resultados obtenidos, en los cuales se verifica el presupuesto ejercido por meta y su avance físico, comparándolos contra lo presupuestado, para determinar la variación o el porcentaje de avance.

Esta información debe coincidir con la información que se reporta en el informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, mismo que es elaborado anualmente, e implica el resumen del ejercicio programático presupuestal del gobierno federal sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría, la Contraloría y el Banco de México, operarán el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, y establecerán los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos de dicho sistema, los cuales deberán ser del conocimiento de las Dependencias y Entidades, a más tardar en los primeros 30 días naturales del ejercicio.

---

<sup>64</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.- Artículo 64.

<sup>65</sup> Ídem. Artículo 65.

La Secretaría, la Contraloría y el Banco de México, conjuntamente con la respectiva Dependencia coordinadora de sector, harán compatibles los requerimientos de información que demande el sistema, racionalizando los flujos de información. La información en materia de Programación y Presupuesto, así como de disponibilidades financieras, cuya entrega tenga periodicidad mensual, deberá proporcionarse por las Dependencias y Entidades, a más tardar el día 15 de cada mes. Los plazos de entrega de la demás información se sujetarán a lo establecido en el sistema.

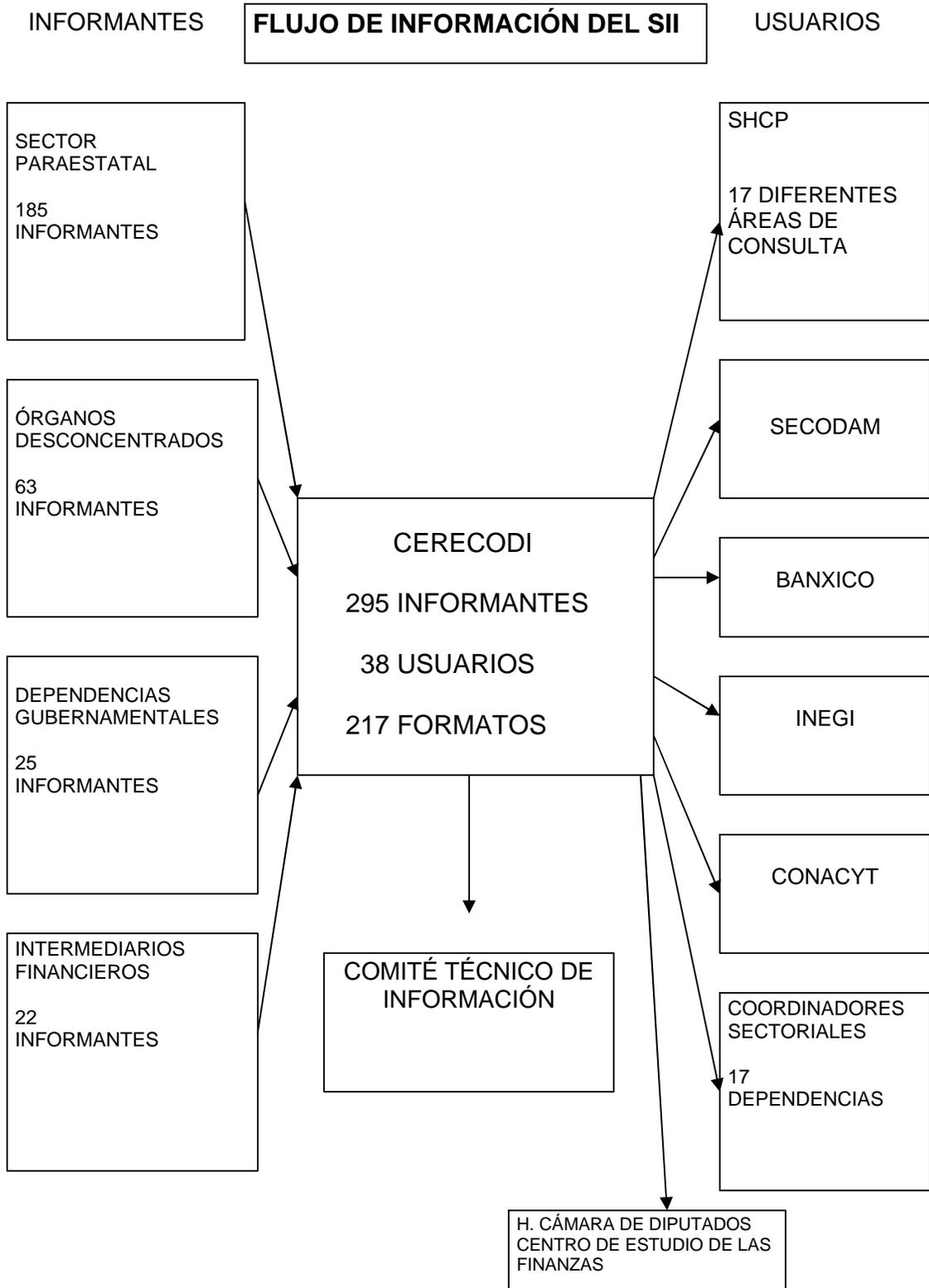
La Secretaría dará acceso total y permanente al Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, a la Cámara, a través de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Hacienda y Crédito Público, y de Vigilancia, así como del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.<sup>66</sup>

## ESTRUCTURA

COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE GASTO-FINANCIAMIENTO	COMITÉ TÉCNICO DE INFORMACIÓN	USUARIOS
<p>Esta integrada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• S.H.C.P.</li> <li>• Secretaría de la Función Pública.</li> <li>• BANXICO.</li> </ul> <p>Establece los lineamientos del Sistema Integral de Información, los cuales deberán ser del conocimiento de las Dependencias y Entidades.</p> <p>Emite las disposiciones generales en materia de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestaria.</p> <p>Adecua los requisitos de información, para mejorar el seguimiento, ejercicio y evaluación del gasto público, así como para la implantación de la reforma al sistema presupuestario, con objeto de adoptar un enfoque de desempeño con base en resultados.</p>	<p>Compuesto por representantes de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• S.H.C.P.</li> <li>• Secretaría de la Función Pública.</li> <li>• BANXICO</li> </ul> <p>Administra al Sistema Integral de Información y cuenta con:</p> <p><b>GRUPOS DE TRABAJO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratan asuntos relacionados con la información correspondiente al Gobierno Federal.</li> <li>• Actualiza aspectos relativos a Entidades Paraestatales.</li> <li>• Discuten cuestiones relacionadas con la información financiera.</li> <li>• Mediante el correo electrónico, difunden formatos, instructivos, actualizaciones y comunicados.</li> </ul>	<p>38 Usuarios Consultores de Información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contable</li> <li>• Presupuestal</li> <li>• Deuda Pública</li> <li>• Indicadores</li> <li>• Consultan la información y actualizan formatos e instructivos.</li> <li>• Solicitan aclaraciones y comentarios en el campo de observaciones del formato elegido.</li> </ul> <p>Formulan documentos diversos para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• H. Cámara de Diputados.</li> <li>• Fondo Monetario Internacional.</li> <li>• Consulta pública.</li> </ul>

<sup>66</sup> Ídem. Artículo 66.

MÓDULOS	PROCESOS
INFORMANTE COMPLETO	<p>Mediante correo electrónico del SII, recibe del CERECODI calendarios, formatos, instructivos y actualizaciones del sistema operativo; elementos necesarios para la óptima administración del Sistema Integral de Información.</p>
INFORMANTE PARCIAL	<p>Recibe y requisita formatos del Sistema y los envía al informante completo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Genera informes y/o listados.</li> <li>• Designa un representante directo, con función de enlace con el responsable del Sistema Integral de Información.</li> </ul>
INFORMANTE COMPLETO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimenta registros de cada formato del Sistema con información de Parciales.</li> <li>• Imprime formatos y obtiene el Vo. Bo. del Director de Programación.</li> <li>• Envía al CERECODI, utilizando correo electrónico (MHS) del Sistema y en forma impresa y en diskette.</li> <li>• Recibe por (MHS) el Grado de cumplimiento, situación y acuse de formatos.</li> </ul>
CENTRO DE RECEPCIÓN, CONTROL Y DISTRIBUCIÓN DE INFORMACIÓN (CERECODI)	<p>A través del SII el correo electrónico del SII; recibe, incorpora y distribuye información para usuarios e informantes completos, administra el Sistema Central.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emite apercibimiento cuando no recibe información oportuna.</li> <li>• Genera acuse electrónico por cada formato recibido.</li> <li>• Actualización del Grado de cumplimiento.</li> <li>• Situación de formatos.</li> </ul>
USUARIO	<p>Por medio del correo electrónico y/o impreso recibe y consulta información y estadística de cumplimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propone actualizaciones tanto a formatos como a instructivos.</li> <li>• Instruye altas y bajas de formatos.</li> <li>• Solicita aclaraciones complementarias acerca del contenido de los formatos.</li> </ul>



Los participantes en el SII serán los siguientes:

- I. **El Comité Técnico de Información**, órgano auxiliar de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento que opera el SII.
- II. **Los Informantes:** las dependencias, la Procuraduría General de la República, los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, incluyendo los responsables de la administración de los ramos administrativos y generales, que están obligados a reportar información, así como los organismos autónomos que establezcan convenios de colaboración para el envío de información a través del SII.
- III. **Los Usuarios:** Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública, y las que fungen como coordinadoras sectoriales, así como el Banco de México, en su carácter de participantes en el proceso de seguimiento y control presupuestario de la Administración Pública Federal.
- IV. **Los Órganos Internos de Control** de la Administración Pública Federal, vigilantes del cumplimiento de las obligaciones de los informantes de la Administración Pública Federal con el SII.
- V. **La Dirección General Adjunta de Sistemas Estadísticos (DGASE)** de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, área responsable en materia de informática del SII y operadora del Centro de Recepción, Control y Distribución (CERECODI), que es el medio electrónico para recibir la información de los informantes y ponerla a disposición de los Usuarios.

## **CAPÍTULO V. ANÁLISIS A LA AUDITORÍA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 2003**

### **5.1. ANTECEDENTES**

Como parte de las facultades del Órgano Interno de Control en la Procuraduría General de la República, está el vigilar el estricto apego a la normatividad y lineamientos establecidos para el ejercicio del presupuesto, así como el debido cumplimiento de las metas y programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo al Plan Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control, y con fundamento en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2003, artículos 65, 67 y 68, se realiza la auditoría que comprende el análisis y evaluación de las metas programáticas y el ejercicio presupuestal por el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003.

Artículo 65.- "...la Secretaría deberá proporcionar la información por dependencia y entidad, procurando señalar los avances de los programas sectoriales y especiales más relevantes dentro del presupuesto, así como las principales variaciones en los objetivos y en las metas de los mismos". Artículo 67.- "La Secretaría realizará periódicamente la evaluación financiera del ejercicio del presupuesto en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizados y evaluados por la Contraloría". Artículo 68.- "...Los Órganos Internos de Control de los poderes Legislativo y Judicial, de los entes públicos federales, así como de las Dependencias y Entidades, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confieren las disposiciones aplicables, establecerán sistemas de evaluación, con el fin de identificar la participación del gasto público en el logro de los objetivos para los que se destina, así como para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de éste decreto. Para tal efecto, dispondrán lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan, conforme a las disposiciones aplicables, sin perjuicio de las sanciones penales que determinen las autoridades competentes".<sup>67</sup>

El objetivo de esta auditoría es verificar y evaluar los avances de los programas sectoriales y especiales más relevantes dentro del presupuesto, así como las principales variaciones en los objetivos y en las metas de los mismos, de conformidad con lo estipulado en:

---

<sup>67</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2003.-

## 5.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y la Procuración de Justicia Federal

Constituye el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal con un horizonte de seis años, y presenta los principios, objetivos y estrategias del gobierno. Es el instrumento rector de toda la acción de la Administración Pública Federal y es presentado para su análisis y discusión al H. Congreso de la Unión.

El Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas, y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica. La claridad en metas y objetivos, junto con la amplia disponibilidad de información tanto en el seno del propio gobierno como para la sociedad, permiten establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para efectuar el seguimiento y la evaluación del desempeño de las entidades que conforman la Administración Pública y de sus servidores públicos.

Entre los objetivos está la seguridad nacional, que tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el gobierno se propone emprender acciones contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

“La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco de derecho, son prioridades del Ejecutivo Federal por convicción y exigencia ciudadana<sup>68</sup>”.

“En el área de orden y respeto las aspiraciones del gobierno son:

1. "Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.
4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.

---

<sup>68</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. p. 104

6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
8. Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.”<sup>69</sup> Cuyas estrategias son:

a) *“Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación, a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.*

Diseñar y administrar un modelo de procuración de justicia federal, que corresponda plenamente a las exigencias de eficacia y certeza jurídica, profesional en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones y la investigación científica de los delitos, con notable disminución de las disfunciones institucionales y total respeto a los derechos humanos. Por eso es importante, para la actual administración de la Procuraduría General de la República, la atención a las quejas enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Rediseñar los procesos, procedimientos y operaciones de la Procuraduría, mediante programas y herramientas de planeación, control y evaluación, con la finalidad de elevar los índices de efectividad y disminuir los de impunidad y garantizar la solvencia jurídica y procedimental. Asegurar el logro de los objetivos institucionales mediante el compromiso profesional de los agentes de la Policía Judicial (hoy Agentes Federales de Investigación), los peritos y el personal administrativo de la institución. Para cumplir con estas metas, es necesaria la pronta atención a las víctimas y ofendidos de delitos, el cumplimiento y abatimiento en el rezago de mandamientos, los cuales son variables evaluatorias de importancia, junto con las relativas a las fases y el número de averiguaciones previas iniciadas y consignadas.

b). *Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.*

Es prioritario aplicar acciones especializadas para investigar, perseguir y consignar eficazmente los delitos del ámbito federal con altos estándares de prueba y efectividad consignataria, basados en el desarrollo de estrategias de obtención, procesamiento y análisis e intercambio nacional e internacional de información para la toma de decisiones ministeriales y policiales. Los delitos que se realizan utilizando modernas tecnologías de comunicación, informáticas, financieras, empresariales, bursátiles y mediante redes internacionales, serán investigados y perseguidos con esas y mejores tecnologías. El perfil de desempeño de los agentes de la Policía Judicial Federal se transformará también a partir de las nuevas condiciones jurídicas y de organización que

---

<sup>69</sup> ídem. P. 107

se crearán para su funcionamiento en auxilio a la procuración de justicia federal, y sea la más pertinente, efectiva y profesional. Asimismo, el servicio pericial será reforzado para que su trabajo se apunte con fehacientes elementos de prueba científicamente validados; la toma de decisiones de las autoridades ministeriales, tal como lo demanda la opinión pública y como lo requiere el modelo de procuración de justicia de la nueva Administración Pública Federal.

La información es un factor estratégico para evaluar el desempeño institucional, asegurar el cumplimiento de objetivos y funciones y constatar la calidad del servicio público. Con ese propósito se establecerá un sistema de información estratégica que integre los sistemas que, de manera aislada, existen en la institución para el almacenamiento y análisis estadístico y criminológico de las variables contenidas en las averiguaciones previas, para garantizar el flujo de información de las actuaciones ministeriales, policiales y periciales. Lo anterior servirá como insumo valioso para agilizar la integración de otras investigaciones y procedimientos ministeriales; la información sobre el quehacer de la institución será un elemento para la rendición de cuentas y medio efectivo para lograr la transparencia institucional ante los ciudadanos.

*c). Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.*

Se enriquecerá y especializará el capital humano del personal de la Procuraduría con la adquisición y certificación de nuevas técnicas para el pensamiento analítico, metodologías de análisis, lógica jurídica (ministerial y judicial), capacidades para el trabajo en equipos dinámicos, aplicación de mapas mentales en la integración de la información, técnicas de entrevista y lenguaje no verbal, uso profesional de la fuerza, entre otras, además de los contenidos de derecho constitucional y penal, criminología, criminalística, habilitación física e instrumental en tecnologías de armamento, comunicaciones e informática. Los agentes de ésta representación social adscritos ante los juzgados de primer y segunda instancias recibirán un curso especial para asegurar sus conocimientos y desempeño contra la impunidad. Así, en las acciones tendientes a la modernización institucional y el servicio público de alta calidad se contempla también la reestructuración organizacional de unidades administrativas de la institución.

La política anticorrupción se aplicará en todos los ámbitos de la procuración de justicia federal mediante un programa de amplio espectro y estrategias novedosas y flexibles, cuyo objetivo central es abatir sustancialmente las causas y circunstancias materiales y de ética profesional que promueven las conductas deshonestas, tanto en la relación que se tiene con los agraviados o denunciantes de los delitos como en la cobertura oportuna de los requerimientos financieros y de infraestructura operativa y económica, y en el sustancial mejoramiento de las prestaciones y salarios de los servidores públicos de la institución.

*d). Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.*

Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas que busque inhibir los factores de riesgo e incrementa los factores de protección; asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación, violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país.”<sup>70</sup>

## **Procuración de Justicia**

Desde mediados de los años ochenta y durante la década de los noventa, la sociedad mexicana enfrentó dos graves problemas: por un lado el crecimiento de las actividades delictivas relativas al fuero federal, y por el otro la ineficiencia en la procuración de justicia, en el ámbito federal en particular. El crecimiento de la incidencia delictiva federal tuvo tres características básicas: una constante y compleja actuación de la delincuencia organizada, especialmente la relativa a delitos contra la salud, el robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita; un incremento de la violencia asociada con conductas ilícitas y finalmente, actos de corrupción en las instituciones de procuración de justicia y policiales. La ineficiencia en la procuración de justicia se manifestó en impunidad, corrupción, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales, inestabilidad laboral del personal, parcial incumplimiento de funciones y múltiples conductas ilegales.

De forma paralela a esta situación, se ha producido un desequilibrio entre las funciones, el presupuesto y el personal que tiene asignado la institución del Ministerio Público de la Federación. Un ejemplo claro de éste desequilibrio, es el hecho de que dos terceras partes del presupuesto de las áreas sustantivas de la Procuraduría General de la República, se destinan a la persecución de delitos contra la salud, no obstante que durante la administración pasada, la incidencia de éste tipo de delitos representó apenas 30% del total de averiguaciones previas. Estos datos muestran que las actividades de la Procuraduría General de la República, deben ser reorientadas y que sus acciones no deben reducirse a perseguir delitos contra la salud.

“Una de las políticas a emprender, es la renovación e innovación institucional, controlada a partir del análisis interdisciplinario de las relaciones entre el marco legal, funciones orgánicas, necesidades de la gestión y operación, modelos de administración y organización eficaz, condiciones laborales, experiencias internacionales exitosas, demanda ciudadana y características y modalidades de la delincuencia contemporánea.

---

<sup>70</sup> ídem. p. 125.

Así, algunos lineamientos de la nueva administración serán: orientación adecuada hacia la responsabilidad profesional en el cargo y en la atención a los demandantes de procuración de justicia; cooperación como norma de trabajo; transparencia de los procesos de decisión y planeación; la evaluación sistemática como medio de asegurar la calidad y eficacia en la toma de decisiones, así como en los procesos, investigaciones y operaciones; control para el cumplimiento de metas y relación coordinada con otras instituciones”.<sup>71</sup>

La Procuraduría General de la República tiene como misión: Representar a la sociedad en la investigación y persecución de delitos del fuero federal, con apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica, con respeto a los derechos humanos, que garanticen el Estado de Derecho. En base a lo anterior, y para el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, se establecieron las siguientes metas:

1. Fortalecer la actuación del Ministerio Público Federal como garante de la constitucionalidad y legalidad.
2. Incrementar el número de mandamientos judiciales cumplimentados, respecto de los librados para lograr mayor número de sentencias, garantizando los derechos de la sociedad.
3. Profesionalizar a los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Peritos profesionales y capacitar al personal Policial y Pericial, para elevar la calidad y eficiencia de los resultados en el ejercicio de sus competencias.
4. Fortalecer la institución del Ministerio Público Federal.
5. Combatir a la delincuencia organizada de narcotraficantes con la consignación de sus miembros.
6. Combatir a la delincuencia organizada de secuestradores con la consignación de sus miembros.
7. Ampliar y mejorar la coordinación de la Procuraduría General de la República con las 32 Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y el Distrito Federal.
8. Avanzar en el cumplimiento de la cobertura del programa operativo para la transparencia y combate a la corrupción.

La auditoría se efectúa a la Dirección de Programación, dependiente de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Procuraduría General de la República, quien tiene como funciones:

---

<sup>71</sup> ídem. P. 123

- A) Evaluar la integración y actualización de la estructura programática de la Procuraduría, que comprende, como ya se mencionó, ocho metas estratégicas.
- B) Determinar y difundir entre las Unidades Administrativas, los Lineamientos y Normas a que deberán sujetarse para la determinación y logro de metas contempladas en los programas y subprogramas de su competencia.
- C) Participar en la elaboración del Programa Anual de Inversiones y Obra Pública, Programa Operativo Anual y del Proyecto de Presupuesto de la Federación.<sup>72</sup>

El procedimiento de esta auditoría es el de verificar y evaluar la información contenida en los formatos "D" que sirven de base del Sistema Integral de Información (S.I.I.); que se formulen de acuerdo a los Programas y Presupuestos establecidos, y que cumplan claramente con las estrategias, políticas, objetivos y metas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y del Plan Nacional de Procuración de Justicia, criterios generales de política económica y atribuciones y facultades propias de la Dependencia, la explicación y justificación de las desviaciones en los indicadores del ejercicio, así como el avance físico y financiero de las metas programadas, que se reportan.

### **5.3. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN LA P.G.R.**

#### **5.3.1. EJERCICIO DEL GASTO**

El presupuesto anual original autorizado a la Procuraduría General de la República ascendió a 7,154.3 millones de pesos, el cual presentó adecuaciones de ampliación por 4,575.5 millones de pesos y de reducción por 4,433.7 millones de pesos que generaron una ampliación neta de 141.8 millones de pesos, para quedar un presupuesto anual modificado del orden de 7,296.1 millones de pesos.

La variación total del monto presupuestado de 7,296.1 millones de pesos, con respecto al presupuesto ejercido por 7,267.0 millones de pesos, fue de 29.1 millones de pesos que representan el 0.4% de ahorro. (Formato D-01) **Anexo 1**

#### **I.- GASTO DIRECTO**

Este concepto se encuentra integrado por los rubros de Gasto Corriente y Gasto de Capital por importes ejercidos de 6,858.6 y 326.4 millones de pesos, respectivamente. El Gasto Directo total fue del orden de 7,185.1 millones de pesos, que en relación con el presupuesto autorizado modificado de 7,213.9 millones de pesos, representó un subejercicio de 28.8 millones de pesos que significaron el 0.40%. (Formato D-01)

---

<sup>72</sup> Manual de Organización de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Dirección de Programación. P.G.R. 2003.

## A) GASTO CORRIENTE

El presupuesto anual autorizado para este rubro fue de 6,662.1 millones de pesos que, comparado con el presupuesto ejercido de 6,858.6 millones de pesos, éste último presentó un incremento del 3.0% o sea 201.4 millones de pesos. Las variaciones se reflejan en Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales y otras Erogaciones como se muestra a continuación: (Formato D-01)

**“Servicios Personales”**.- El presupuesto anual original fue de 4,903.5 millones de pesos, el cual se incrementó en 154.2 millones de pesos, para quedar en un presupuesto anual modificado de 5,057.7 millones de pesos, ejerciéndose 5,057.0 millones de pesos, lo que representa un subejercicio del 0.02%, tomando en cuenta la vacancia existente, por aquellas plazas que se encuentran en reserva. Los recursos ejercidos se destinaron al pago de incrementos salariales otorgados durante el año, la retabulación al personal operativo, la modificación del tabulador de mando especial para el personal de las delegaciones, Agentes Federales Investigadores, Ministerios Públicos, Personal de Campaña contra el Narcotráfico, así como la creación de 883 plazas de Agentes Federales de Investigación y 96 Peritos en Criminalística; plazas que fueron ocupadas por egresados del Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal; adicionalmente el 1 de enero el Ejecutivo Federal decidió modificar el tabulador de percepciones para el personal operativo. (Formato D-01)

Cabe señalar que la cantidad de plazas autorizadas en el periodo fue de 18,931, modificándose la cifra original para quedar en 22,078, de las cuales fueron ocupadas 17,573, por lo que se observa una vacancia de 4,505 plazas. (Formato D-10) **Anexo 2**

**“Materiales y Suministros”**.- De un presupuesto original de 307.4 millones de pesos, se incrementó a 323.6 millones de pesos, ejerciéndose 313.2 millones de pesos, lo que representa el 96.8% del presupuesto anual modificado; con la finalidad de atender las necesidades de materiales y suministros de la Institución; gastos que fueron efectuados principalmente para la compra de refacciones de la flota aérea y vehicular de la Institución, así como para el consumo de combustible, con el fin de desarrollar labores de campaña contra la delincuencia y apoyar las actividades sustantivas de la Institución. (Formato D-01)

**“Servicios Generales”**.- De un presupuesto anual original de 1,439.5 millones de pesos, se incrementó a 1,493.5 millones de pesos, ejerciéndose 1,477.5 millones de pesos, lo que representa 98.9% del presupuesto anual modificado; es importante señalar que en este capítulo están concentrados los gastos de todos los servicios que requiere la Institución, principalmente viáticos y pasajes para el desarrollo de las actividades de combate permanentemente contra la delincuencia en sus diferentes modalidades, por tal motivo ocupa un lugar relevante en el gasto de este capítulo. (Formato D-01)

**“Otras Erogaciones”**.- Los recursos que originalmente se destinaron a este capítulo fueron de 11.7 millones de pesos, modificándose para quedar en 11.1 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 11.0 millones de pesos, lo que representa el 99.1% con respecto al presupuesto ejercido. Estos recursos fueron destinados a la capacitación y profesionalización en Procuración de Justicia Federal, mismos que incluyen el pago de becas que otorga el Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal, así como, los pasajes en prácticas con fines de estudio y los gastos para apoyar a los becarios incluyendo el traslado y la alimentación.

## **PROGRAMA DE AHORRO**

En el artículo 29 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003 (PEF 2003), se contempló la obligación de establecer un Programa de Ahorro para racionalizar el gasto destinado a actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas sustantivas.

Mediante oficios números OM/531/2002 y DGPOP/1447/2003, de fechas 9 y 30 de abril de 2003, la Procuraduría General de la República realizó diversas gestiones con la finalidad de que se le exentara del cumplimiento de establecer dicho programa.

Sin embargo, conforme a la opinión emitida por la Secretaría de la Función Pública en el oficio núm. UCEGP/209/504/2003 del 23 de mayo de 2003, en el sentido de que la Institución se deberá apegar a lo dispuesto en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, se adoptaron algunas medidas a fin de obtener en el transcurso del año, ahorros en base a los lineamientos y normas del mencionado decreto.

Mediante oficio No. DGPOP/3579/2003 del 13 de octubre de 2003, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, informa a la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública, que se han realizado las acciones necesarias para cumplir con el Programa de Ahorro; generando ahorros por un monto de 19.8 millones de pesos, que en términos generales se refieren a espaciar el mantenimiento preventivo del parque vehicular de automóviles usados de 6 a 9 meses; así como de conmutadores, elevadores, jardinería, bombas hidroneumáticas, instalaciones eléctricas, que se llevaban a cabo en forma mensual, efectuándolo cada dos meses; de igual forma se restringió al mínimo el uso del servicio de telefonía celular.

## **B) GASTO DE CAPITAL**

El presupuesto anual autorizado para este concepto inicialmente fue de 423.0 millones de pesos, modificándose a 335.8 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 334.3 millones de pesos, lo que generó un subejercicio de 1.5 millones de pesos.

El gasto ejercido para este rubro se distribuyó de la forma siguiente: En Servicios y Transferencias (INACIPE, Inversión Física) con 7.9 millones de pesos, Bienes Muebles e Inmuebles con 204.2 millones de pesos y Obra Pública con 122.3 millones de pesos. (Formato D-01)

En Obra Pública se contemplaron dos actividades Institucionales: (Formato D-47) **Anexo 3**

**“Construcción de la Infraestructura Básica”**. Originalmente se programaron 49.0 millones de pesos, modificándose para quedar en un presupuesto anual modificado de 78.0 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 81.6 millones de pesos, lo que representa un sobrejercicio de 3.6 millones de pesos (104.5%). El incremento presupuestal se debió, a que esta actividad institucional sufrió modificaciones en cuanto a proyectos, al pasar de 5 a 12 proyectos; de los 12 proyectos finales con estimaciones de avance al 31 de diciembre de 2003, 11 alcanzaron el 100% del cumplimiento previsto; y el proyecto 3179120001 “Construir Delegación Estatal en Cuernavaca, Morelos” fue cancelado.

**“Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura Básica”**.- Originalmente se programaron 3 proyectos de Mantenimiento y Conservación con un presupuesto de 11.0 millones de pesos, modificándose a 8 proyectos, de los cuales fue cancelado el proyecto No. 3179120020 “Mantenimiento Mayor en base de operaciones de erradicación en Tamazula, Dgo.”, para quedar finalmente en 7 proyectos de Mantenimiento y Conservación, con un presupuesto modificado de 44.9 millones de pesos, en los cuales se reporta un avance físico del 100%. Los recursos que se ejercieron en estos proyectos, fueron por un importe de 40.7 millones de pesos, lo que representa un subejercicio de 4.2 millones de pesos con relación al presupuesto modificado.

De manera general, en el capítulo de Obra Pública se presenta un presupuesto anual modificado de 122.9 millones de pesos, ejerciéndose 122.3 millones de pesos; es decir, el 99.5% que representa un subejercicio de 0.66 millones de pesos, realizándose 18 proyectos con un avance físico del 100% al 31 de diciembre de 2003. (Formato D-47)

## **II.- TRANSFERENCIAS PARA APOYO DE PROGRAMAS**

Los recursos transferidos al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) fueron de 82.2 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 81.9 millones de pesos, correspondiendo a Gasto Corriente 74.0 millones de pesos y 7.9 millones de pesos a Otras Inversiones de Capital. (Formato D-01)

### 5.3.2. AVANCE FÍSICO Y FINANCIERO DE METAS DE LOS INDICADORES ESTRATÉGICOS. (FORMATO D-44)

#### ESTRATEGIA INSTITUCIONAL

La Procuraduría General de la República tiene como Misión: Representar a la sociedad y a la federación en la investigación y persecución de delitos del fuero federal, en apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, con respeto a los derechos humanos, que garanticen el Estado de Derecho.<sup>73</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece como compromiso de la Procuraduría General de la República, “el ayudar a la consolidación de una sociedad auténticamente democrática, la cual se basa en el respeto a la dignidad de las personas y en el reconocimiento de sus derechos fundamentales, con el fin de detener y promover sus intereses legítimos”.<sup>74</sup> En este orden social, la Procuración de Justicia, la Seguridad Pública, el Combate al Narcotráfico y a la Delincuencia Organizada, son prioridades que rigen las actividades institucionales de la Institución para el Ejercicio Fiscal 2003, las cuales tienen una vinculación directa con la prioridad nacional de Orden y Respeto, particularmente con los objetivos reactivos:

- 1.- **Garantizar la Seguridad Pública para la tranquilidad ciudadana.** En el marco de la reforma estructural del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se promoverá la capacitación, profesionalización y la especialización de los cuerpos policiales, a los que se les dotará de los equipos, armamento, vehículos, infraestructura y tecnología de punta para el desarrollo de operativos en el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada, acciones que se identifican con la estrategia relativa a:
  - “Lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública”
  
- 2.- **Garantizar una Procuración de Justicia pronta, expedita, apegada a derecho y respeto a los Derechos Humanos.** Los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en torno a este objetivo reactor y sus estrategias, orientan las acciones que se emprenderán en el año 2003, para la renovación de la institución del Ministerio Público de la Federación; subdividiéndose en cuatro estrategias que son:
  - “Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación, a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y respeto a los Derechos Humanos”, se establecerán políticas de refuerzo en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, para garantizar que la justicia se imparta a todo individuo por igual, con estricto apego a los derechos humanos, así como en la defensa de los intereses patrimoniales y jurídicos de la federación.

---

<sup>73</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. D.O.F. 27 de Diciembre de 2002.

<sup>74</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

- “Combatir los Delitos del Ámbito Federal, en especial el Tráfico Ilícito de Drogas y los Relativos a la Delincuencia Organizada”, se llevarán a cabo acciones para aumentar los estándares de las pruebas y la efectividad consignataria, así como cumplimentar oportunamente los mandamientos judiciales y ministeriales, reducir el rezago en la integración de averiguaciones previas correspondientes a los delitos contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, de indocumentados y de menores; así como el establecimiento de mecanismos eficaces de localización de fugitivos y de atención a las solicitudes de extradición.
- “Depurar, Desarrollar y Dignificar a los Responsables de la Procuración de Justicia”, se especializará y enriquecerá el capital humano, implementando cursos de formación y especialización para Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes Federales de Investigación y Peritos técnicos en criminalística, así como se difundirá y aplicará la investigación científica y tecnológica, a fin de estar en posibilidad de contrarrestar a la delincuencia organizada.
- “Incrementar la Confianza de los Ciudadanos en la Procuración de Justicia Federal”, es propósito de la Procuraduría General de la República, fortalecer en la sociedad la participación ciudadana en la construcción de política nacional y el establecimiento de una cultura de prevención del delito, mediante la realización de foros y eventos dirigidos a la sociedad en general y brindar apoyo jurídico para impedir la evasión de la justicia y reducir los espacios de impunidad.

## INDICADORES ESTRATÉGICOS

De acuerdo a la estructura programática del ejercicio de 2003, la Procuraduría General de la República está incluida en la **Función 03 “Orden Público y Seguridad”**, ejerciéndose el 99.8%, es decir, 5,891.5 millones de pesos de su gasto original modificado que fue de 5,903.8 millones de pesos. De los recursos ejercidos el 96.2% se canalizó a la **“Subfunción Procuración de Justicia”**, donde se llevaron a cabo las estrategias que promovieron el fortalecimiento de las tareas del Ministerio Público de la Federación y de sus órganos auxiliares; ampliar la coordinación y cooperación Interinstitucional e Internacional, en materia de persecución de delitos federales y de narcotráfico; promover una resolución apegada a derecho sin perjuicio del patrimonio federal, en los asuntos radicados a los tribunales en donde la Federación es parte o tiene interés jurídico; incrementar la eficiencia en la persecución de delitos, desde la averiguación previa al ejercicio de la acción penal y durante el proceso en ambas instancias hasta la resolución definitiva; y promover la capacitación y profesionalización de los servidores públicos altamente especializada en las áreas sustantivas de la Procuraduría, a fin de lograr mejores niveles de eficiencia en la Procuración de Justicia y persecución de delitos, ejerciéndose 5,664.7 millones de pesos de un presupuesto original modificado de 5,676.3 millones de pesos, es decir el 99.8%. Observándose una economía de 11.6 millones de pesos.

A continuación se muestran los resultados alcanzados de las metas señaladas en los indicadores correspondientes. (Formato D-44) **Anexo 4**

**META:** “Fortalecer la Actuación del Ministerio Público Federal como Garante de la Constitucionalidad y la Legalidad”.

Se estima emitir 32 opiniones por parte de C. Procurador General de la República sobre 35 sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **INDICADOR:**

**“Actuación del Ministerio Público Federal como Garante de la Constitucionalidad y Legalidad”.-** Este indicador muestra la eficacia de la actuación del Procurador General de la República, en los juicios de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las opiniones de la Procuraduría General de la República respecto a las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **EVALUACIÓN**

De un presupuesto modificado por la cantidad de 252.3 millones de pesos, se ejercieron 251.8 millones de pesos (99.8%), lo que representó un subejercicio de 0.5 millones de pesos. En cuanto a la meta, esta sufrió una modificación durante el ejercicio fiscal, al pasar de 32 opiniones por emitir a 82 opiniones y similar universo de cobertura. Durante el periodo de enero a diciembre de 2003, se emitieron 98 opiniones por parte del Procurador General de la República, cumpliendo al 119.5% la meta reprogramada y modificada de 82 opiniones.

El incremento de las opiniones emitidas, se debe al trabajo que se realizó con relación al abatimiento del rezago de ejercicios anteriores de las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cabe mencionar que durante el ejercicio 2003 se recibieron un total de 71 sentencias por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Procurador General de la República, en cumplimiento al mandato constitucional de participar en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, durante el ejercicio que se evalúa participó en 91 controversias constitucionales, de las cuales se resolvieron 50 casos, arrojando los siguientes resultados: en 32 casos la opinión vertida por el Procurador fue parcial y totalmente coincidente, en 7 la opinión no fue coincidente y en 11 casos no se pudo determinar coincidencia. Asimismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia en 21 acciones de inconstitucionalidad, de las cuales en 14 casos la opinión del Procurador fue parcial y totalmente coincidente, difirió sólo en un caso y en 6 casos no se pudo determinar coincidencia, así mismo en 6 casos no se dictaminó su coincidencia.

**META:** “Incrementar el número de mandamientos judiciales cumplimentados, respecto a los librados para lograr mayor número de sentencias, garantizando los derechos de la sociedad”. Esta meta contempla dos indicadores.

#### **INDICADOR: 1**

**“Combate a la impunidad con el cumplimiento de mandamientos judiciales”.-** Este indicador se estableció para conocer el grado de cumplimiento de las órdenes libradas por el Juez, lo que deriva en una pronta y expedita Procuración de Justicia. Consiste en medir la eficiencia en la actuación de los Agentes Federales de Investigación sobre las órdenes que dicta el Juez a pedimento del Agente del Ministerio Público Federal, una vez reunidos los requisitos del artículo 16 Constitucional para que libere una orden de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, según sea el caso, bajo la premisa de que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

#### **EVALUACIÓN**

De un presupuesto modificado de 77.2 millones de pesos, se ejercieron 77.0 millones de pesos (99.7%), lo que representa un subejercicio de 0.2 millones de pesos. En cuanto al avance físico, esta meta sufrió una modificación durante el ejercicio fiscal, al pasar de una meta original de 5,400 Mandamientos Judiciales librados, a 15,221 y similar número de cobertura; durante el ejercicio se cumplimentaron 15,058 ordenes recibidas, es decir el 98.9% de avance respecto a la meta modificada.

Uno de los atentados más graves contra el Estado de Derecho, es la impunidad generada por el rezago y corrupción en el cumplimiento de Mandamientos Judiciales. Por ello se avanzó en su combate frontal mediante estrategias y líneas de acción, lo que permite mayor eficacia en la acción persecutora de los delitos.

Con las nuevas condiciones jurídicas y de organización de la Agencia Federal de Investigación, se transformó el perfil del desempeño de los agentes, convirtiéndolos en el efectivo y confiable auxiliar del Ministerio Público Federal, lo que permitió importantes avances en el cumplimiento de órdenes judiciales y ministeriales.

Las cifras anteriores son el resultado del trabajo en el Programa de Abatimiento del Rezago de los Mandamientos Judiciales por parte de la Institución.

## **INDICADOR: 2**

**“Combate a la Impunidad con la determinación de averiguaciones previas”.-** Este indicador se estableció para evaluar la capacidad de respuesta del Ministerio Público de la Federación para satisfacer la demanda de la sociedad en materia de procuración de justicia, mediante su participación en el procedimiento penal, desde el inicio hasta su conclusión, para que el órgano jurisdiccional pueda tomar una decisión.

## **EVALUACIÓN**

El avance financiero en este indicador observó un subejercicio de 5.7 millones de pesos, ya que de un presupuesto anual modificado de 1,738.1 millones de pesos, se ejercieron 1,732.4 millones de pesos (99.7%). En cuanto a la meta física durante el ejercicio se programó despachar 82,658 averiguaciones previas, alcanzando un total de 98,764, lo que representa un cumplimiento superior en 19.5%, respecto a lo programado.

Lo anterior se debe, a que se redoblaron esfuerzos por parte de los Agentes del Ministerio Público Federal para llevar a cabo una debida integración de las averiguaciones previas, lo cual contribuyó al combate a la impunidad de los delitos federales; asimismo, se ha seguido trabajando en el abatimiento del rezago de ejercicios anteriores. La Procuraduría General de la República fortaleció el Programa de Abatimiento de Rezago de Tareas Sustantivas, con la conformación desde 2002 de grupos de trabajo de personal ministerial en las delegaciones estatales, con la misión de revisar las indagatorias en trámite y agilizar su despacho, habilitando a los Agentes del Ministerio Público Federal como auxiliares del Procurador, para tener la facultad de autorizar las consultas propuestas.

**META:** “Profesionalizar a los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Peritos Profesionales y capacitar al personal Policial y Pericial, para elevar la calidad y eficacia de los resultados en el ejercicio de sus competencias”.

La Institución durante la presente administración, se ha trazado el objetivo de contar con personal cada vez más capacitado, a fin de que desarrolle eficientemente su trabajo y proporcione un buen servicio de procuración de justicia federal, ante una sociedad cada días más demandante; para lo cual se han instrumentado diferentes estrategias de manera prioritaria para la profesionalización y especialización del personal sustantivo, mediante las siguientes premisas:

- Promover y operar métodos de reclutamiento, selección y evaluación de aspirantes, como único medio para el ingreso a las instituciones de procuración de justicia.

- Contribuir a la integración, fomento y desarrollo de programas de capacitación interinstitucionales para personal sustantivo: Agentes Federales de Investigación, Peritos Técnicos y otros servidores públicos que disponga el Procurador.
- Celebrar convenios de colaboración con instituciones, dependencias y organismos nacionales y extranjeros para el intercambio de información, de eventos académicos y de asesoría, entre otros.

La Procuraduría se apoya en el trabajo y tareas encomendadas al Instituto Nacional de Ciencias Penales, el Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal, la Dirección General de Servicios Aéreos, la Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General de Telemática; teniendo como misión “Capacitar y formar, en diferentes materias jurídicas, a profesionistas encargados de la procuración e impartición de justicia, a fin de proporcionar los conocimientos técnicos y prácticos, a través de actividades académicas como son: doctorados, maestrías, especialidades, diplomados, seminarios, cursos de actualización y formación, ponencias a nivel nacional e internacional, así como, capacitar al personal administrativo en materia administrativa y operativa de la Institución”, todas ellas encaminadas a resaltar el trabajo de la Institución.

#### **INDICADOR:**

**“Profesionalización y Capacitación del personal sustantivo”.-** Este indicador mide la formación y capacitación del personal sustantivo de la Institución, como es el caso de la Agencia Federal de Investigación (antes Policía Judicial Federal), Peritos técnicos en criminalística y otros servidores públicos que disponga el Procurador y así disponer de personal altamente capacitado en estas disciplinas.

#### **EVALUACIÓN**

Este indicador observó un subejercicio de 0.7 millones de pesos, ya que de un presupuesto anual modificado de 211.1 millones de pesos, se ejercieron 210.4 millones de pesos (99.7%). Por su parte, el avance físico alcanzó el 129% de cumplimiento sobre la meta establecida, ya que de 6,458 personas previstas, se profesionalizó y capacitó a 8,334 personas, es decir, 1,876 más de lo programado. Es importante mencionar que este indicador contempla a personal del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Los resultados anteriores se deben, principalmente a la impartición de cursos que no estaban programados y que se llevaron a cabo debido a peticiones de la Agencia Federal de Investigación y de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales, teniendo como base las necesidades institucionales de capacitación del personal sustantivo.

El Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), como órgano de control indirecto sectorizado en la Institución y responsable de la formación, capacitación y especialización de los Agentes del Ministerio Público y Peritos Profesionales, durante el año 2003 impartió

129 cursos con los cuales se beneficiaron a 5,726 participantes; se realizaron 3 cursos de inducción para Ministerios Públicos de la Federación y Peritos Profesionales, beneficiando a 331 aspirantes, se continuó con las cinco maestrías es las cuales se beneficia a 200 participantes, también se dio inicio a cuatro especialidades con una participación mayor de 200 personas.

El Instituto de Capacitación y Profesionalización de Justicia Federal, encargado de la profesionalización del personal de la Agencia Federal de Investigación, impartió dos cursos de formación inicial a Agentes Federales de Investigación; un curso de formación inicial para Peritos Técnicos en Criminalística; un curso de actualización, y una de especialización; tres cursos de inducción con 330 aspirantes; de esta manera se impartieron talleres, pláticas y conferencias, el total del personal beneficiado con los cursos y actividades del Instituto de Capacitación sumó 1,860 personas.

La Dirección General de Servicios Aéreos de esta Institución, realizó diversas acciones orientadas a incrementar el índice de seguridad y eficiencia en las operaciones aéreas; se llevaron a cabo 883 cursos, considerando los diferentes equipos que conforman la flota aérea de la Institución, así como la impartición de cursos técnico-prácticos, a nivel nacional, impartidos por instructores adscritos a esta Dirección, con autorización de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) y en el extranjero, a través de academias especializadas, beneficiando a 1,752 alumnos.

La Dirección General de Recursos Humanos, impartió 170 cursos en diferentes temas orientados a otorgar a los trabajadores mayores elementos que eleven su desempeño como servidores públicos, tanto en conocimiento, aptitudes, habilidades y destrezas. Como resultado de estos programas de capacitación, se benefició a 3,833 servidores públicos adscritos a diferentes unidades administrativas. Los cursos se relacionaron con las siguientes temáticas: Actitud en el Servicio; Administración con Calidad de Oficinas de Recursos Humanos y Materiales; Administración por Objetivos; Interpretación de la Norma ISO-9000; Administración con Calidad, Administración de Oficinas; Calidad, Atención y trato al Público; Calidad Total y Motivación hacia el Trabajo; Análisis y Evaluación de Procesos; Contabilidad Básica; Desarrollo Humano y Comunicación Efectiva; Estilo y Redacción de Documentos Oficiales, entres otros.

La Dirección General de Telemática, impartió 239 cursos referidos al manejo de software, internet, redes, diseño y elaboración de sistemas y bases de datos, beneficiando a 3,214 personas.

**META:** “Fortalecer la institución del Ministerio Público Federal con la incorporación de Agentes Federales de Investigación como auxiliares en las funciones persecutora e investigadora”.

## **INDICADOR:**

**“Fortalecimiento del Ministerio Público Federal con Agentes Federales de Investigación”**.- Este indicador tiene por objeto el dar seguimiento a los Agentes Federales de Investigación que son incorporados durante el Ejercicio Fiscal 2003, bajo la premisa de fortalecer al Ministerio Público de la Federación con personal de apoyo, para hacer las tareas de investigación y ejecutar los mandamientos judiciales, personal con una vocación de servicio y con una sólida formación con el reforzamiento de los valores morales, utilizando las técnicas y conocimientos avanzados, permitiendo así la formación de elementos con capacidad de respuesta en el combate a la delincuencia organizada.

## **EVALUACIÓN**

Del presupuesto anual modificado de 1,414.8 millones de pesos, se ejercieron 1,414.7 millones de pesos (99.9%), resultando un subejercicio de 0.1 millones de pesos. La meta de incorporación de Agentes Federales de Investigación se cumplió en el 75.9%, ya que se programó en el ejercicio la incorporación de 1,164 Agentes Federales, realizándose solamente 883 incorporaciones.

Se concluyeron dos cursos de Formación Inicial para Agentes Federales de Investigación, impartidos por parte del Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal, dando como resultado la incorporación de 883 al servicio activo de la Agencia Federal de Investigación.

El primer curso de formación inicial que se desarrollo en 2003, concluyó el mes de junio, egresando 434 Agentes Federales de Investigación dentro de la generación 2003-1, el cual inicio el 13 de enero y concluyó el 30 de junio de 2003. El segundo curso de formación, concluyó el mes de diciembre, egresando 449 Agentes dentro de la generación 2003-2, iniciando el 1 de julio y concluyendo el 15 de diciembre de 2003.

Cabe hacer mención que la meta prevista no se alcanzó, en virtud de que la incorporación de Agentes Federales de Investigación, depende directamente del personal que realiza la solicitud a incorporarse a la Procuraduría General de la República.

En su conjunto el proceso de reclutamiento y selección a los cursos de formación inicial, que impartió el Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal, permitió registrar a 3,421 aspirantes, de los cuales 1,045 personas aprobaron las etapas de evaluación correspondientes, es decir, las aplicadas por el Instituto y las que realiza el Centro de Evaluación y Desarrollo Humano de la Procuraduría, lo anterior no permitió cubrir el universo de cobertura de la meta anual.

Otra de las causas por la cual no se cubrió la meta de incorporar a los alumnos al servicio activo fue: Bajas por incumplimiento al Manual de Normas Disciplinarias y bajas de manera voluntaria, que decidieron no concluir el curso.

Los casos de deserción de alumnos de los cursos de formación inicial, se deben entre otras, a que el aspirante considera que a nivel profesionista, el ingreso de percibirá como servidor público en activo es muy bajo, y no cubre sus expectativas económicas y de desarrollo profesional, o que pretendiendo encontrar un empleo a un corto plazo, se da cuenta durante el desarrollo del curso que no es de su interés, o durante ese lapso encuentra una oportunidad de trabajo que le es favorable y decida abandonar el curso.

Al término de cada curso, los egresados son canalizados a la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, de la cual forman parte y se sujetan a los lineamientos establecidos por la misma. El lugar de adscripción donde desarrollarán sus funciones como personal operativo podrá ser en cualquier área, ya sea en el Distrito Federal o en cualquiera de las Delegaciones de la Dependencia en los Estados de la República Mexicana, según las necesidades de la Institución.

**META:** “Combatir a la Delincuencia Organizada de Narcotraficantes con la consignación de sus miembros”. Esta meta contempla dos indicadores.

#### **INDICADOR: 1**

**“Personas consignadas por delincuencia organizada en narcotráfico”.-** Este indicador mide la eficiencia en la persecución de delitos cometidos por la Delincuencia Organizada en su modalidad de narcotráfico, se mide a través de la detención de personas involucradas como probables responsables de uno o varios ilícitos, detenidos en flagrancia o casos urgentes y que son puestas a disposición de la autoridad judicial competente, con el fin de coadyuvar al abatimiento de la impunidad.

#### **EVALUACIÓN**

Este indicador no tiene meta física programada durante el año 2003, por la dificultad de establecer una meta específica, en virtud de que las detenciones dependen de diversos factores casuísticos y ajenos a la Institución, sin embargo, se le da un estricto seguimiento, por lo que se muestran los resultados obtenidos. Se logró un total de 4,455 personas detenidas vinculadas al narcotráfico, derivado de la investigación y operativos en contra de la delincuencia organizada. En cuanto al avance financiero, de un presupuesto anual modificado de 543.8 millones de pesos, se ejercieron 543.6 millones de pesos (99.8%), lo que representó un subejercicio de 0.2 millones de pesos.

#### **INDICADOR: 2**

**“Programa Nacional para el Control de Drogas”**, Este indicador consiste en dar seguimiento al Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006.

## EVALUACIÓN

El avance financiero de este indicador observó un subejercicio de 1.7 millones de pesos, ya que de un presupuesto anual modificado de 260.8 millones de pesos, se ejercieron 259.1 millones de pesos, es decir el 99.4%. Para el avance físico de esta meta, originalmente se programó la erradicación de 9,400 hectáreas de estupefacientes, consiguiéndose la destrucción de 10,912 hectáreas, las cuales se componen de 7,225 de marihuana y 3,687 de amapola, lo que representa en este concepto el 116% de cumplimiento. Así mismo, se programó el decomiso de 54 toneladas de planta seca de marihuana y 2400 kilogramos de cocaína; al término del ejercicio se consiguió el decomiso de 71 toneladas de planta seca de marihuana y 251.1 kilogramos de cocaína que representa el 126% de cumplimiento. Es importante mencionar que el grado de cumplimiento alcanzado, representa el 65% del seguimiento de las acciones comprometidas por la Institución en el Programa Nacional para el Control de Drogas, previsto alcanzar para el presente ejercicio fiscal.

**META:** “Combatir a la delincuencia organizada de secuestradores con la consignación de sus miembros”.

En materia de lucha contra el secuestro, la Procuraduría General de la República cuenta con una Unidad de Negociación y Manejo de Crisis, adscrita a la Agencia Federal de Investigación, cuya finalidad es realizar de manera paralela las tareas de investigación y análisis sobre este delito.

## INDICADOR:

**“Personas consignadas por delincuencia organizada en secuestro”.-** Este indicador mide los resultados obtenidos por la Institución en la persecución de delitos cometidos por la Delincuencia Organizada en su modalidad de secuestro, a través de la detención de personas involucradas en este delito tipificado como federal por la privación ilegal de la libertad.

## EVALUACIÓN

De un presupuesto programado modificado de 171.59 millones de pesos, se ejercieron 171.09 millones (99.7%), lo que generó un ahorro de 0.50 millones de pesos. En cuanto al grado de cumplimiento de la meta, la Agencia Federal de Investigación durante el ejercicio 2003, atendió 169 casos de secuestro, logrando la liberación de todas las víctimas (175 personas), se logró la detención de 114 presuntos secuestradores, se logró la desarticulación de 19 bandas de plagiarios, obteniendo con ello información necesaria a fin de establecer el modo de operación de estos grupos y estar en posibilidad de dismantelar células de estas bandas de secuestradores.

La Agencia Federal de Investigación durante el año 2002, atendió un total de 107 casos de secuestro, cifra menor a la de 2003; este incremento es un indicador de que la cobertura para atender este tipo de eventos se ha ampliado y entre los factores que determinaron este comportamiento destacan los siguientes:

- Difusión de spots alusivos al secuestro y la forma en que actualmente lo atiende la Agencia Federal de Investigación, por medio de la televisión abierta, cines, medios de comunicación escrita y las visitas guiadas en el denominado “Jueves Ciudadano”.
- Recomendación directa de familiares y conocidos de víctimas de secuestro que han sido atendidas por la Agencia Federal de Investigación. Además de los que han asistido a las conferencias que ha ofrecido la Agencia para fomentar la cultura de denuncia y prevención del delito.

Otro aspecto sobresaliente del tema del secuestro, es el referente a las personas que fueron liberadas por los secuestradores sin que sus familiares hayan pagado rescate alguno, gracias a la estrategia de manejo de crisis y negociación, cuya cifra para el año 2003 es de 18, en tanto que para el 2002 no se presentó caso alguno, por lo que no existe punto de comparación. Lo anterior sin incluir aquellos casos en que la víctima fue liberada mediante operativo de la Agencia Federal de Investigación, el cual para el 2003 fue de 3, con lo que la cifra de personas liberadas asciende a 21.

De acuerdo con los datos de la Agencia, las entidades federativas más afectadas por éste delito, fueron el Distrito Federal, Estado de México y Guerrero. Las principales bandas aseguradas durante este periodo son: “Los Chinos”, “Los Bayardo”, “Los Solís”, “Nicanor o el Nica”, “Los Colín”, “Los Colombianos”, “Los Comandante 2” y “El Salivotas” entre otros.

Es importante señalar que la participación y la confianza de la sociedad, han sido un factor determinante para obtener mejores resultados y lograr acotar las actividades de posibles grupos delictivos en esta materia. Además, existe el Centro de Atención a Víctimas de Secuestro de la Agencia Federal de Investigación, mismo que se encarga de atender los reportes sobre este delito y ser la primera instancia encargada de brindar atención y apoyo a los familiares de las víctimas.

**META:** “Ampliar y mejorar la coordinación de la PGR con las 32 Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de conformidad con los programas comprendidos en el Sistema Nacional de Procuración de Justicia y en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia”.

## **INDICADOR:**

**“Sistema Nacional de Procuración de Justicia”.-** Este indicador consiste en dar seguimiento al Sistema Nacional de Procuración de Justicia.

La Procuraduría General de la República por ser coordinadora del Programa Nacional de Procuración de Justicia, le da seguimiento exhaustivo en sus diferentes objetivos particulares:

- Lograr un sistema de procuración de justicia a nivel nacional que alcance los niveles óptimos de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las atribuciones que les otorgan las leyes, como único camino para combatir la impunidad, restablecer la confianza ciudadana en las instituciones que procuran justicia y mantener la vigencia del orden jurídico.
- Generar las condiciones legales, institucionales y administrativas que permitan la transformación del sistema de Procuración de Justicia de la Federación, fortaleciendo su autonomía, independencia y profesionalización.
- Fortalecer el marco normativo, legal, reglamentario, sustantivo y procesal, que permita regular los conflictos y relaciones que se dan entre gobernantes, gobernados y los particulares entre sí, y que se haga posible sancionar pronta y oportunamente a los transgresores de la ley.
- Crear las bases legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético, para que el Ministerio Público y la Policía Investigadora, Ministerial o Judicial según sea el caso, contribuyan eficazmente a la realización de la investigación de los delitos de una manera científica y con instrumentos tecnológicos apropiados para ello, en el marco del Sistema Nacional de Procuración de Justicia.
- Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con mayor y mejor profesionalización de su personal sustantivo, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, así como una amplia revisión del marco legal y de las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.
- Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.

- Contar con un régimen donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley, y cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores.

## **EVALUACIÓN**

El presupuesto original modificado para este indicador fue de 746.5 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 744.7 millones de pesos, lo que representó un subejercicio de 1.8 millones de pesos con respecto al presupuesto ejercido (99.8%).

La meta para este indicador consiste en ampliar y mejorar la coordinación de la P.G.R. con las 32 Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de conformidad con los programas comprendidos en el Sistema Nacional de Procuración de Justicia; programándose alcanzar el 70% del seguimiento de las acciones comprometidas; destacando la firma de los 32 Convenios Generales de Coordinación y Colaboración, para hacer más eficientes las acciones de Procuración de Justicia, con igual número de gobiernos estatales y el Distrito Federal; lo que permitirá efficientar el programa con la información que emitan e intercambien las entidades federativas con la Federación, en un esquema de corresponsabilidad y compromiso, orientado a fortalecer las tareas de investigación y sistematización de operativos en mejoramiento de la procuración de justicia. Consolidando así, la primera fase del proceso para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Procuración de Justicia. Así mismo, se integraron los Programas Regionales de Procuración de Justicia, de los cuales se concluyeron los correspondientes a las zonas Centro-Occidente, Noreste y Noroeste, quedando pendientes los de las zonas Centro y Sur-Sureste, mismo que se estima concluirlos a mediados del año 2004. Acciones que representan el 70% de seguimiento comprometido, mismo que comparado con lo programado, representa un grado de cumplimiento del 100%.

**META:** “Avanzar en el cumplimiento de la cobertura del Programa Operativo para la Transparencia y Combate a la Corrupción de la Procuraduría General de la República”.

Este Gobierno ha planteado como prioridad combatir la corrupción y la impunidad, así como dar la mayor transparencia a la gestión pública con objeto de atender debidamente los requerimientos de la población mediante programas y servicios de calidad. El combate a la corrupción, es una justa y reiterada demanda social y una necesidad impostergable para la construcción de un mejor país, con certidumbre, rumbo y credibilidad; teniendo como objetivos principales:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad.
- Controlar y detectar prácticas de corrupción.

- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad y,
- Lograr la participación de la sociedad.

### **INDICADOR:**

**“Transparencia y Combate a la Corrupción”**.- Este indicador consiste en dar seguimiento al Programa Operativo para la Transparencia y Combate a la Corrupción.

### **EVALUACIÓN**

El avance financiero en este indicador observó un subejercicio de 0.3 millones de pesos ya que de un presupuesto anual modificado de 261.0 millones de pesos, se ejercieron 260.7 millones de pesos (99.9%). Este indicador no contempló avance físico, por la dificultad para definir las acciones relevantes implementadas que contribuyen a combatir las causas de corrupción e impunidad, a través de la prevención como resultado de la corresponsabilidad asumida por los funcionarios y servidores públicos de cada una de las áreas de la Institución.

La Procuraduría implementó 208 acciones de mejora dentro del Programa Operativo para la Transparencia y Combate a la Corrupción 2003; señalando 18 como relevantes para el periodo, además se detectaron 70 conductas irregulares, 91 áreas críticas en 13 Unidades Administrativas. En estas 18 acciones relevantes se concentran los resultados obtenidos por las diferentes unidades responsables de la Institución, en cumplimiento de sus compromisos establecidos dentro del citado programa, destacándose entre otras:

- La creación de la Unidad de Visitaduría e Inspección Interna de la Agencia Federal de Investigación ahora Dirección General de Supervisión Interna para la Agencia Federal de Investigación, como órgano responsable del control y supervisión del desempeño en la función de los elementos de la Agencia Federal de Investigación, estableciendo mecanismos con especial atención en quejas y denuncias ciudadanas, llevando a cabo la investigación de las presuntas conductas irregulares cometidas por el personal de la Agencia.
- La transformación de la Policía Judicial Federal (PJF) en la Agencia Federal de Investigación (AFI), como parte de la reestructuración orgánica funcional de la Institución; se modificó la Dirección General de Planeación y Operación de la PJF, para constituir la AFI, evolucionando el esquema de policía reactiva, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos científicos.

- La creación de un Consejo Asesor para la designación de Agregados y Subagregados en el extranjero, así como de Delegados Estatales, esta medida consolidó la erradicación de la discrecionalidad en la toma de decisiones, garantizando total transparencia en la selección y designación de los servidores públicos de mando.
- El fortalecimiento de los Órganos de Control Interno, ha intensificado las acciones que tienen la finalidad de verificar que la actuación del personal de la Institución se ajuste a la constitucionalidad y legalidad, con el propósito de prevenir la comisión de conductas irregulares o ilícitas y erradicar los actos de corrupción.

En términos generales, los 10 Indicadores estratégicos que miden las actividades de la Institución mostraron un subejercicio de 11.7 millones de pesos (0.2%), ya que de un presupuesto anual modificado de 5,677.2 millones de pesos, se ejercieron 5,665.5 millones de pesos (99.8%). En cuanto al avance físico de las metas alcanzadas se observa que tres indicadores mostraron grado de cumplimiento superior al 100%, dos se cumplieron al 100%, dos no alcanzaron la meta programada y tres no contaron con meta programada en virtud de que dependen de factores ajenos a la Institución, como son: que las detenciones de narcotraficantes y secuestradores dependen diversos factores casuísticos y ajenos a la Institución y la dificultad para definir las acciones relevantes implementadas que contribuyen a combatir las causas de corrupción e impunidad, a través de la prevención como resultado de la corresponsabilidad asumida por los funcionarios y servidores públicos de cada una de las áreas de la Institución. (Formato D-44)<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Órgano Interno de Control, Área de Auditoría Interna en la P.G.R. Informe de Revisión de la Auditoría a Evaluación de Programas. 2003.

## CONCLUSIONES

El Gobierno es la encarnación del Estado, que patentiza su autoridad para que la sociedad lo perciba en forma concreta, éste a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial se da a la tarea fundamental de legislar, administrar y juzgar, siendo la tarea de administrar a través de la Administración Pública Federal, como brazo ejecutor del Poder Ejecutivo, le corresponde administrar el entorno estatal, creando en su interior instituciones encargadas de satisfacer las demandas sociales más esenciales.

Cuando el Gobierno administra a través de la Administración Pública los recursos de una nación, su capacidad administrativa requiere también ser controlada mediante los mecanismos necesarios que el propio Estado establezca.

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

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

El control tiene por finalidad verificar y evaluar la actividad de las instituciones y organismos que componen la Administración Pública Federal en un ámbito de legalidad y cuya finalidad es la corrección con oportunidad de las acciones administrativas del Estado. En este sentido puede actuar como un acto sancionador si es que las circunstancias así lo requieren.

En suma, el control es una de las partes medulares del proceso administrativo, que en el ámbito público se vuelve determinante para satisfacer las demandas de la sociedad, a través de una Administración Pública eficiente y eficaz.

El control administrativo en México, ha permitido la creación, evolución y perfeccionamiento de diversos mecanismos que contribuyen al conocimiento del uso y destino de los recursos del Estado, creando entes aglutinadores de mecanismos funcionales y normativos que regulan las actividades tanto de la Administración Pública Centralizada como de la Paraestatal.

El control como función administrativa, verifica y registra a través de la observación e inspección de las acciones que se están llevando a cabo o ya han sido ejecutadas, con el objeto de que todo concuerde con el plan adoptado, las órdenes dadas y los principios establecidos; es decir, que pueden compararse y evaluarse continuamente los planes iniciales con los resultados parciales o totales obtenidos en una unidad de tiempo determinada, y en el caso de detectarse desviaciones en el proceso de verificación de dichas actividades o programas, puedan aplicarse las acciones correctivas, tomándose siempre las medidas necesarias que aseguren la consecución de los objetivos.

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

Con frecuencia se han emitido opiniones acerca de sí el gasto efectuado en todo aparato de control está en concordancia con los resultados obtenidos. Si observamos que toda organización esta sujeta a fallas y deficiencias individuales del hombre por concepciones erróneas u orientaciones torcidas que se imprime a la labor gubernamental y que llevan a malgastar dinero y esfuerzos en proyectos que nunca llegan a realizarse, en erogaciones fastuosas, el mantener un aparato de control representará siempre un gasto menor que los resultados que se darían sin éste.

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

Por ello, la dinámica de la Administración Pública es el reflejo de los cambios que sufre el Estado, por lo que a través de mecanismos jurídicos que legitiman su proceder ante la sociedad, los usa para transformar sus instituciones, con la finalidad de perfeccionarlas, y así mejorar la calidad de la función pública. Derivado de ello actualmente surgen organismos más fortalecidos en materia de control, como la Secretaría de la Función Pública.

Las Contralorías Internas son aquellos órganos de control que interactúan directamente con las instituciones que son fiscalizadas, cuya finalidad es evitar que éstas manejen inadecuadamente los recursos que le son asignados. Así al interactuar como órgano fiscalizador para fortalecer la acción de control en las Dependencias, éstas también se perfeccionan para garantizar tanto la imparcialidad en sus evaluaciones, como mejorar los mecanismos de actuación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, ya que las dependencias gubernamentales se conforman tanto de recursos humanos, como de materiales y financieros.

Todas las formas de empleo de la evaluación tienen en común el hecho de comparar el desempeño real contra el valor esperado del objeto en estudio o de los méritos de las personas, contrastándolos contra un parámetro o estándar fijado previamente.

La Evaluación es utilizada ampliamente en todos los campos en donde el hombre actúa en forma conjunta y coordinada para el logro de algún objetivo, entre más compleja es la organización su papel adquiere mayor relevancia.

La acción de atender las necesidades básicas de la población con los recursos existentes, además de legitimar su actividad, obliga a los gobiernos a combinar las actividades y operación de la Administración Pública con formas democráticas.

Si el Gobierno pretende tener éxito en la implantación de programas sociales, se deben considerar como requisitos indispensables: a) la participación de los sectores involucrados, b) una seria y rigurosa formulación de los programas sociales, y c) el establecimiento de mecanismos de retroalimentación que permitan a la Administración Pública saber si los programas cumplen las metas y logran los impactos esperados.

La finalidad social de la evaluación se establece precisamente con su contribución a la toma de decisiones y con la posibilidad de influir en el mejoramiento de la programación futura, ambas cosas facilitan establecer un vínculo para retroalimentar a la planeación y cerrar el proceso administrativo.

El objetivo principal de la Evaluación es la medición de los resultados y su comparación con los esperados, mismos que difícilmente coinciden, mostrando una variación ya sea positiva o negativa del cumplimiento de las metas, por lo que se debe identificar cuales fueron las causas que los motivaron.

Esta identificación obliga a realizar evaluaciones de los programas antes de su instrumentación, con técnicas para el estudio de necesidades (encuestas, análisis estadísticos y proyecciones entre otras), las cuales dan origen al programa; o estudios de factibilidad y de cálculo de recursos.

El programa plantea una actividad cuyo propósito es alcanzar una o varias metas, realizando además, una cuantificación del cumplimiento de esas mismas metas.

En forma paralela deben existir controles que permitan establecer si fue el programa el que permitió el cumplimiento de las metas y no factores externos o coyunturales.

La Evaluación en su forma más tradicional realiza un análisis cuantitativo, es decir, compara la cantidad establecida en una meta contra la cantidad realizada en cumplimiento de esa misma meta. Su resultado es muy simple y no permite determinar si con ese número o cantidad de bienes o servicios producidos se cumplió con el objetivo tanto de la meta como del programa.

Por su parte, el análisis cualitativo procura revisar no sólo la cantidad sino también la calidad de sus resultados, agregando elementos que permiten determinar si realmente el número de bienes o servicios son tal como se programaron, si satisfacen los requerimientos tales como la oportunidad, la confiabilidad y la legalidad entre otras.

El análisis cualitativo contribuye a determinar si la meta cumple con el objetivo esperado, si las metas son congruentes con el objetivo del programa y si sus resultados permiten cumplir con el programa, y finalmente permite determinar si el programa con su operación realmente modificó la situación que le dió origen. En otras palabras, el análisis cualitativo nos permite establecer cuál y cómo fue el impacto y la eficiencia de los programas.

Los resultados de la Evaluación, al determinar el comportamiento del programa puede contribuir con información concreta y oportuna para la toma de decisiones por parte de las autoridades responsables para que ellos determinen: cambiar o continuar con los objetivos del programa; cambiar, mejorar o mantener las estrategias y técnicas del programa; mejorar sus sistemas y procedimientos, asignarle más o menos recursos; o inclusive continuar o cancelar el programa.

La Planeación no podrá consolidarse, en tanto no se retroalimente con las observaciones que la evaluación programática emite sobre los programas, su operación, resultados y la calidad de sus servicios.

El uso tanto de la Planeación como de la Evaluación, constituyó un cambio trascendental en la forma de actuar y de operar en la Administración Pública en México, como un esfuerzo que buscaba la congruencia entre los objetivos y las acciones. La implantación de su uso implicó la transformación y modernización de la asignación presupuestal, del registro contable y del ejercicio del gasto, así como de su control y de la evaluación de todas las etapas del proceso administrativo.

Del análisis de la Evaluación de Programas como componente del proceso de planeación, hemos podido establecer que todos los entes que participan en este proceso, tanto autoridades como técnicos tienen muy clara la necesidad de medir y contrastar los resultados para que éstos sirvan como base para volver a planear, considerando las mejoras necesarias

Sin embargo, de la Auditoría de Evaluación de Programas en la Procuraduría General de la República, se puede observar que ésta se basa en información proporcionada por la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto reportada en los formatos que se transmiten a través del Sistema Integral de Información contra la contenida en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; motivo por el cual, el Órgano Interno de Control determina que no hay diferencias en cuanto a la información reportada; lo que evidencia que es un análisis de carácter cuantitativo, que no permite identificar la eficiencia, costos, la calidad en la administración y el impacto social del ejercicio del gasto de los programas sustantivos asignados a la Institución.

Por lo anterior, se propone que la planeación de la Auditoría de Evaluación de Programas en la Procuraduría General de la República se replantee, considerándose como el producto final del Programa Anual de Trabajo, basándose en los resultados obtenidos de las auditorías integrales realizadas, a fin contar con mayores elementos comprobatorios para verificar la información contenida en los formatos y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; y poder obtener una auditoría que refleje además de análisis cuantitativos, análisis cualitativos que permitan establecer si las metas son congruentes con el objetivo, impacto, eficiencia y eficacia, y proporcione un panorama general del funcionamiento de los programas institucionales.

**ANEXO 1**

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION  
PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO DEL GOBIERNO FEDERAL  
50017 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

D01 Ver.Fto. : 7  
Periodicidad : Mensual Sector : 50  
Ver. Inf. : 2 Fecha de Envío : 29/06/2004

**PRESUPUESTO MODIFICADO Y EJERCIDO DEL GOBIERNO FEDERAL  
FORMATO D-01 (CIFRAS DEFINITIVAS MILES DE \$)**

CONCEPTO	PRESUPUESTO ANUAL ORIGINAL	AMPLIACIONES	REDUCCIONES	PRESUPUESTO ANUAL MODIFICADO	EJERCIDO	DIFER.	% DE VARIACION
<b>I.- GASTO DIRECTO</b>	<b>7,072,074.90</b>	<b>4,570,499.60</b>	<b>4,428,710.50</b>	<b>7,213,864.00</b>	<b>7,185,075.10</b>	<b>28,788.90</b>	<b>0.4%</b>
<b>GASTO CORRIENTE</b>	<b>6,662,074.90</b>	<b>4,048,158.00</b>	<b>3,824,201.80</b>	<b>6,886,031.10</b>	<b>6,858,639.90</b>	<b>27,391.20</b>	<b>0.4%</b>
SERVICIOS PERSONALES	4,903,501.10	1,543,702.70	1,389,475.40	5,057,728.40	5,056,963.50	764.90	0.0%
APORTACIONES ISSSTE-FOVISSSTE	158,132.50	49,986.80	14,489.60	193,629.70	193,157.00	472.70	0.2%
OTROS	4,745,368.60	1,493,715.90	1,374,985.80	4,864,098.70	4,863,806.50	292.20	0.0%
MATERIALES Y SUMINISTROS	307,394.70	530,548.90	514,310.80	323,632.80	313,151.10	10,481.70	3.2%
SERVICIOS GENERALES	1,439,494.30	1,971,153.90	1,917,093.80	1,493,554.40	1,477,450.60	16,103.80	1.1%
OTRAS EROGACIONES	11,684.80	2,752.50	3,321.80	11,115.50	11,074.70	40.80	0.4%
AYUDAS	11,684.80	2,752.50	3,321.80	11,115.50	11,074.70	40.80	0.4%
<b>GASTO DE CAPITAL</b>	<b>410,000.00</b>	<b>522,341.60</b>	<b>604,508.70</b>	<b>327,832.90</b>	<b>326,435.20</b>	<b>1,397.70</b>	<b>0.4%</b>
INVERSION FISICA	410,000.00	522,341.60	604,508.70	327,832.90	326,435.20	1,397.70	0.4%
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	350,000.00	408,054.20	553,149.50	204,904.70	204,173.10	731.60	0.4%
OBRAS PUBLICAS	60,000.00	114,287.40	51,359.20	122,928.20	122,262.10	666.10	0.5%
OBRAS POR CONTRATO	60,000.00	114,287.40	51,359.20	122,928.20	122,262.10	666.10	0.5%
<b>II.- SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS</b>	<b>82,200.00</b>	<b>5,000.00</b>	<b>5,000.00</b>	<b>82,200.00</b>	<b>81,972.70</b>	<b>227.30</b>	<b>0.3%</b>
<b>TRANSFERENCIAS PARA APOYO DE PROGRAMAS</b>	<b>82,200.00</b>	<b>5,000.00</b>	<b>5,000.00</b>	<b>82,200.00</b>	<b>81,972.70</b>	<b>227.30</b>	<b>0.3%</b>
CORRIENTE	69,200.00	5,000.00	0.00	74,200.00	74,085.30	114.70	0.2%
SERVICIOS PERSONALES	33,200.00	0.00	0.00	33,200.00	33,087.20	112.80	0.3%
OTROS	33,200.00	0.00	0.00	33,200.00	33,087.20	112.80	0.3%
OTRAS TRANSFERENCIAS	36,000.00	5,000.00	0.00	41,000.00	40,998.10	1.90	0.0%
CAPITAL (INVERSION FISICA)	13,000.00	0.00	5,000.00	8,000.00	7,887.40	112.60	1.4%
<b>III.-GASTO FEDERALIZADO</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.0%</b>
<b>IV.- TOTAL DEL GASTO</b>	<b>7,154,274.90</b>	<b>4,575,499.60</b>	<b>4,433,710.50</b>	<b>7,296,064.00</b>	<b>7,267,047.80</b>	<b>29,016.20</b>	<b>0.4%</b>
MEJORES TRANSF. INACIPE	82,200.00	5,000.00	5,000.00	82,200.00	81,972.70	227.30	0.3%
<b>TOTAL P. G. R.</b>	<b>7,072,074.90</b>	<b>4,570,499.60</b>	<b>4,428,710.50</b>	<b>7,213,864.00</b>	<b>7,185,075.10</b>	<b>28,788.90</b>	<b>0.4%</b>

FUENTE: INFORMACION PROPORCIONADA POR LA DIRECCION DE PROGRAMACION TOMADA DEL SII

**ANEXO 2**  
**SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION**  
**REPORTE SOBRE OCUPACION, REMUNERACIONES Y PERCEPCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**50017 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**(MILES DE PESOS)**

D10 Ver.Fto. : 3  
 Periodicidad : Mensual Sector : 50  
 Ver. Inf. : 2 Fecha de Envío : 29/06/2004

**REPORTE SOBRE OCUPACION, REMUNERACIONES Y PERCEPCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**FORMATO D-10 ( MILES DE \$)**

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	AUTORIZADO ANUAL		ACUMULADO AL MES ANTERIOR		ACUMULADO AL MES ACTUAL	
		ORIGINAL	MODIFICADO	OCUPADO O PAGADO		AUTORIZADO	OCUPADO O PAGADO
<b>TOTAL DE PLAZAS</b>		18,931	3,806	17,463	3,806	3,386	
CONFIANZA	PLAZAS	15,365	0	14,088	0	0	
MANDOS SUPERIORES, MEDIOS Y HOMOLOGADOS	PLAZAS	2,188	0	1,676	0	0	
ENLACES	PLAZAS	513	0	547	0	0	
OPERATIVOS	PLAZAS	12,664	0	11,865	0	0	
BASE	PLAZAS	3,566	3,566	3,138	3,566	3,146	
EVENTUALES	PLAZAS	0	240	237	240	240	
HONORARIOS	PLAZAS	0	240	237	240	240	
LISTA DE RAYA	PLAZAS	0	0	0	0	0	
SERVICIO SOCIAL Y BECAS	PLAZAS	0	0	0	0	0	
PLAZAS TOTALES POR LA NATURALEZA DEL GTO	PLAZAS	18,931	22,078	17,463	22,078	17,573	
CORRIENTE	PLAZAS	18,931	22,078	17,463	22,078	17,573	
CAPITAL	PLAZAS	0	0	0	0	0	
HORAS EXTRAORDINARIAS DE TRABAJO	HORAS	0	0	103,277	0	0	
REMUNERACIONES Y PERCEPCIONES TOTALES	MILES DE \$	3,815,459	266,983	3,629,937	266,983	468,297	
CONFIANZA	MILES DE \$	3,557,481	0	3,403,653	0	0	
MANDOS SUPERIORES, MEDIOS Y HOMOLOGADOS	MILES DE \$	913,359	0	861,844	0	0	
ENLACES	MILES DE \$	93,862	0	52,435	0	0	
OPERATIVOS	MILES DE \$	2,550,261	0	2,489,374	0	0	
BASE	MILES DE \$	187,542	203,048	177,391	203,048	404,362	
EVENTUALES	MILES DE \$	63,936	63,936	45,567	63,936	63,936	
HONORARIOS	MILES DE \$	63,936	63,936	45,567	63,936	63,936	
LISTA DE RAYA	MILES DE \$	0	0	0	0	0	
SERVICIO SOCIAL Y BECAS	MILES DE \$	0	0	0	0	0	
TIEMPO EXTRAORDINARIO	MILES DE \$	6,500	0	3,326	0	0	
POR LA NATURALEZA DEL GASTO	MILES DE \$	3,815,459	4,204,945	3,629,937	4,204,945	5,056,964	
CORRIENTE	MILES DE \$	3,815,459	4,204,945	3,629,937	4,204,945	5,056,964	
CAPITAL	MILES DE \$	0	0	0	0	0	

Las cifras corresponden con las reportadas en la Cuenta Pública 2003.



**ANEXO 4**  
**SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION**  
**SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DE PROGRAMAS Y METAS DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**50077 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

D44 Ver.Fo.: 5  
 Periodicidad: Mensual Sector: 50  
 Ver. Inf.: 2 Fecha de Envío: 30/06/2004

CATEGORIAS PROGRAMATICAS				META	INDICADOR	UNIVERSO DE COBERTURA	AVANCE FISICO DE LAS METAS (CANTIDADES)				AVANCE FINANCIERO (MILES DE PESOS)			
F	SFA	SFE	PG				ORIGINAL	MODIFICADA	REALIZADA	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO	GASTO ORIGINAL	GASTO MODIFICADO	GASTO DEVENGADO	POTENCIAL EFECTIVO
3	1	0		<p><b>ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD</b></p> <p>Adcuación de Ministerio Público Federal como garante de la constitucionalidad y legalidad.</p> <p>Incrementar el número de mandamientos judiciales cumplimentados, respecto a los librados para lograr mayor número de sentencias, garantizando los derechos de la sociedad.</p> <p>Incrementar el número de mandamientos judiciales cumplimentados, respecto a los librados para lograr mayor número de sentencias, garantizando los derechos de la sociedad.</p> <p>Profesionalizar a los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Peritos Profesionales y Capacitación del personal para elevar la calidad y eficacia de los resultados en el ejercicio de sus competencias.</p> <p>Fortalecer la Institución del Ministerio Público Federal con la incorporación de Agentes Federales en funciones persecutoria e investigación.</p> <p>Combate a la Delincuencia Organizada de sus miembros.</p> <p>Programa Nacional para el Control de Drogas.</p> <p>Personas Consignadas por Delincuencia Organizada en Secuestro</p> <p>Sistema Nacional de Procuración de Justicia</p> <p>Transparencia y Combate a la Corrupción</p>	<p>35 Sentencias Emiidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación</p> <p>18,000 Mandamientos Judiciales Librados</p> <p>116,020 Averiguaciones Previas Iniciadas</p> <p>6,458 Personas Profesionalizadas y Capacitadas</p> <p>1,164 Agentes Federales de Investigación</p> <p>N/A</p> <p>1 Programa</p> <p>N/A</p> <p>32 Programas</p> <p>N/A</p>	<p>32.0</p> <p>82.0</p> <p>82.658.0</p> <p>6.458</p> <p>1,164</p> <p>0</p> <p>65.0%</p> <p>0</p> <p>70.0%</p> <p>0</p>	<p>96.0</p> <p>15,056.0</p> <p>98,764.0</p> <p>8,334</p> <p>883</p> <p>4,455</p> <p>65.0%</p> <p>114</p> <p>70.0%</p> <p>18</p>	<p>119.5%</p> <p>98.9%</p> <p>119.9%</p> <p>129.0%</p> <p>75.9%</p> <p>100.0%</p>	<p>231,259.4</p> <p>252,337.3</p> <p>1,548,459.9</p> <p>211,150.7</p> <p>1,414,834.1</p> <p>543,782.1</p> <p>260,752.9</p> <p>171,589.1</p> <p>746,490.3</p> <p>251,014.5</p> <p>5,671,196.1</p>	<p>251,845.1</p> <p>76,577.0</p> <p>1,732,360.4</p> <p>210,434.0</p> <p>1,414,741.4</p> <p>543,620.8</p> <p>259,101.9</p> <p>171,090.7</p> <p>744,673.9</p> <p>260,727.0</p> <p>5,665,972.2</p>	<p>99.8%</p> <p>99.7%</p> <p>99.7%</p> <p>99.7%</p> <p>100%</p> <p>100%</p> <p>99.4%</p> <p>99.7%</p> <p>99.8%</p> <p>99.9%</p> <p>99.8%</p>			
				<b>TOTAL SUBFUNCIÓN "PROCURACION DE JUSTICIA"</b>			<b>TOTAL</b>							

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Esparza, Daniel.- Manual de Formulación y Evaluación de Educación Superior, México, INAP, 1986.

Acosta Romero, Miguel.- Teoría del Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1995.

Arnaiz Amigo, Aurora.- Estructura del Estado, México, Ed. Porrúa, 1997.

Bonnin, Juan Carlos.- Principios de Administración Pública, Revista de Administración Pública, Edición Especial, México, INAP. 1982.

Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología de la Administración, México, Ed. Limusa, 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Crozier, Michel.- Estado Modesto, Estado Moderno, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1992.

Curso Auditoría Financiera. Dirección General de Auditoría Gubernamental. SECODAM.

Curso de Auditoría Pública. Guerrero Verdugo Héctor. Dirección General de Auditoría Gubernamental. SECODAM. 1996.

David y Gaebler.- Un Nuevo Modelo de Gobierno, México, Ed. Gernika, 1994.

Dieterich, Heinz.- Nueva Guía para la Investigación Científica, México, Ed. Planeta, 1996.

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

Flores Caballero, Romero R.- Administración y Política en la Historia de México, Ed. Fondo de Cultura Económica- INAP, 1988.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1995.

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

Gettel, Raymond G. Historia de las ideas políticas. México, Ed. Nacional, 1985.

Glosario de Términos de Auditoría, Control y Responsabilidades, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Guerrero Orozco, Omar.- Introducción a la Administración Pública. Ed. Harla, México, 1985.

Guerrero Orozco, Omar.- La Administración Pública del Estado Capitalista, Ed. Fontamara, 1986.

Guías Generales de Auditoría Pública, SECODAM.

Guía para la Evaluación y Seguimiento de Programas Gubernamentales. Secretaría de la Función Pública.

Illescas Blanco, Francisco. El Control Integrado de Gestión. Ed. Limusa, México. 1980.

Introducción a la Administración Pública y sus Controles, Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1999.

Jiménez de Sandi, Carlos Isoard.- Auditoría de las Operaciones de Gobierno, Fondo de Cultura Económica, 1979.

Kliksberg, Bernardo.- ¿Cómo Enfrentar la Pobreza?, Ed. Caracas, 1992.

Lanz Cárdenas, José Trinidad.- La Contraloría y el Control Interno en México, Ed. Fondo de Cultura Económica. SECOGEF, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ed. Porrúa, 2001

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. D.O.F. 27 de diciembre de 2002.

Lineamientos del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público.- D.O.F. 2004.

Manual de Organización de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Dirección de Programación. P.G.R. 2003.

Martínez Chávez, Víctor M.- Fundamentos Teóricos para el Proceso del Diseño de un Protocolo de Investigación, México, Ed. Plaza y Valdez, 2000.

Muñoz Amato, Pedro.- Introducción a la Administración Pública, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1986.

Musto, Stefa A.- Análisis de Eficiencia: Metodología de la Evaluación de Proyectos de Desarrollo, Madrid, Ed. Tecnos, 1979.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Porrúa, 2003.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, 2003.

Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas: Teoría y Práctica, México, Limusa, 1978.

Ruíz Dueñas, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública. Análisis de una Década, Ed. Trillas, México. 1982.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1985.

Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública, México, SECODAM, 1996.

Suibrandt, José, "Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público". En Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo enfrentar la pobreza?, Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo. Teoría de la razón del Estado y la Administración Pública. En: Retos y desafíos del Gobierno y su Administración Pública del Estado de México. INAPEM. 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. México, coedición Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.

Weiss, Carol H.- Investigación Evaluativa, México, Ed. Trillas, 1982.

William P., Leonard.- Auditoría Administrativa, México, Ed. Diana, 1985.