

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“EL CONTROL ADMINISTRATIVO EN EL INSTITUTO NACIONAL
DE MIGRACIÓN. ANÁLISIS DE SU IMPORTANCIA EN EL
QUEHACER DE LA UNIDAD DE BANCOS FORÁNEO”**

TESINA PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
PRESENTA:

MAGALY DE LA CRUZ PÉREZ

NÚMERO DE CUENTA: 9618119-5

ASESORA: PROFA. MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México por contribuir en mi formación como profesionista, ciudadana y ser humano con la esperanza de tener un mejor México...

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, a mis profesores que durante mi estancia, ayudaron a pulir mi formación con visión de responsabilidad social...

A la profesora María de Jesús Alejandro, por la paciencia, apoyo y compromiso en la realización de este trabajo que sin su asesoría y conocimientos no hubiera sido posible...

A mis padres, por su amor, ánimo y apoyo constante...

A mi hermana Mar, por creer en mí, darme su apoyo y cariño incondicional...

A mis hermanos Hugo y Anahy por su ímpetu que contagia...

A mi sobrino Juan Andrés por la alegría e ilusión con la que a impregnado a la familia...

A Juan Carlos Flores Rodríguez por la amistad sincera que nos ha unido durante estos años...

A Héctor García Méndez por el cariño especial y comprensión que me haz brindado...

A Eric Santiago Sánchez por haber impulsado una idea que terminó siendo mi tesina...

A Israel Melgar, Raquel Rodríguez y Elizabeth Díaz por su amistad y “porras” que me han brindado, gracias.

*...muere lentamente quién abandona un proyecto antes de iniciarlo,
quién no pregunta de un asunto que desconoce
o no responde cuando le indagan sobre algo que sabe.*

*evitemos la muerte en suave cuotas,
recordando que estar vivo exige un esfuerzo,
mucho mayor que el simple hecho de respirar...*

Pablo Neruda

“El Control Administrativo en el Instituto Nacional de Migración. Análisis de su importancia en el quehacer de la Unidad de Bancos Foráneo”

Índice

Págs.

Introducción.....5

Capítulo I

El Estado, la Administración Pública y el Control Administrativo

1.1 Estado.....10
1.2 Gobierno.....12
1.3 Administración Pública.....14
1.4 Administración Pública Federal en México.....15
1.5 Importancia del Control Administrativo.....18

Capítulo II

Instituto Nacional de Migración y el Control Administrativo

2.1 Ubicación Institucional.....32
2.2 Misión.....36
2.3 Visión.....36
2.4 Organización.....39
2.5 Dirección de Recursos Financieros.....40
 2.5.1 Organización
 2.5.2 Funciones
 2.5.3 Objetivos
2.6 Unidad de Bancos Foráneo.....41
 2.6.1 Funciones
 2.6.2 Objetivos

Capítulo III

Perspectiva del Control Administrativo en la Unidad de Bancos Foráneo

3.1 Control y seguimiento de las radicaciones por Delegaciones Regionales.....43
3.2 Realización de Oficios y otras actividades administrativas.....45
3.3 Revisión de intereses y comisiones bancarias de las cuentas bancarias de las Delegaciones Regionales.....48
3.4 Perspectivas del Control Administrativo en la Administración Pública a partir de la experiencia de la Práctica Profesional.....49

Conclusiones.....55

Anexos.....61

Glosario de Términos.....79

Fuentes de Información.....81

Introducción

Conforme a las modalidades de titulación establecidas en la Universidad Nacional Autónoma de México y en particular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; el Informe de Práctica Profesional es la exposición escrita que muestra el desarrollo y la aplicación de los conocimientos, capacidades y valores profesionales, el cual analiza, desarrolla, evalúa o diseña propuestas creativas para la solución de problemas, así como la participación en el diseño y/o realización de programas y proyectos en instituciones gubernamentales, públicas, privadas, civiles y sociales.

Por lo anterior, en el Informe de Práctica Profesional titulado: *“El Control Administrativo en el Instituto Nacional de Migración. Análisis de su importancia en el quehacer de la Unidad de Bancos Foráneo”* se recupera la experiencia profesional que durante seis meses (del 16 de febrero al 16 de agosto del 2006) se obtuvo al realizar la Práctica Profesional en la Dirección de Recursos Financieros en el Instituto Nacional de Migración (INM), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en sus oficinas ubicadas en la calle Homero 1832, Col. los Morales Polanco, Delegación Miguel Hidalgo.

El tema del Control en las organizaciones (públicas y privadas) ha sido un constante motivo de preocupación tanto para los directivos de empresas como para los propios funcionarios del sector público central y paraestatal.

De esta manera se añaden a las finanzas del sector central los egresos, ingresos, deudas, obras y adquisiciones del sector paraestatal, con lo que adquieren el carácter de público integrando lo que se conoce como el Sector Público Federal. Estos criterios que integran tienen en la empresa pública una serie de implicaciones que afectan su funcionamiento y resultados.

También puede decirse que otra de las características generales del control de la Administración Pública ha sido la tendencia de homogenizar la aplicación de ciertas normas y medidas a un panorama de por sí heterogéneo en su origen y con situaciones presentes diversas, lo que limita el alcance de muchas medidas de control.

Los mecanismos que existen cubren principalmente las áreas:

1. Financiera
2. Administrativa
3. Personal
4. Información diversa

En el Instituto Nacional de Migración, como en la Dirección de Recursos Financieros y sus áreas adscritas; se lleva un Control Administrativo puntual de los recursos financieros, esto de acuerdo a los lineamientos de la normatividad aplicable, característica principal de la transparencia y rendición de cuentas que actualmente está vigente por ley en la Administración Pública Federal Mexicana.

La Práctica Profesional fue realizada en la Unidad de Bancos Foráneo, adscrita a la Subdirección de Tesorería de la Dirección de Recursos Financieros de este Instituto.

Esta Unidad se encarga de dar salida a las solicitudes de radicación para la asignación de presupuesto mensual a las Delegaciones Regionales del Instituto, revisar los intereses y comisiones de las distintas cuentas de las Delegaciones, integrar y clasificar el archivo documental de la Unidad.

Así, un motivo de preocupación entre los administradores públicos, es el establecer un equilibrio entre los mecanismos de control que aseguren la participación de la Administración Pública en los programas, políticas y planes del Estado, sin ello interfiera en la administración interna de la Entidad; de esta manera se podrá asegurar una Administración Pública enfoque sus esfuerzos para lograr un Estado como lo desea la sociedad: eficaz, eficiente y responsable socialmente.

En la Administración Pública, el Control Administrativo guarda estrecha relación con el ejercicio de las funciones del Estado, éste ubicado como parte de un proceso de elementos que interactúan, en el cual la vigilancia de las acciones de Gobierno adquieren sentido, porque existen, políticas, planes y programas con objetivos y metas definidos.

Por lo anterior, el Control Administrativo lleva implícito realizar acciones de organización, programación de actividades, seguimiento y evaluación de los programas de la gestión pública para así garantizar la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros. El Estado Mexicano tiene la necesidad de establecer instrumentos de control que le permitan asegurar el adecuado funcionamiento de su Administración Pública.

Durante la Práctica Profesional realizada en la Dirección de Recursos Financieros, el Control Administrativo es de vital importancia, ya que el manejo de recursos financieros era constante y el control permite a esa área tener información puntual que permite tomar decisiones.

Sin embargo, a pesar de que el Control Administrativo es suficiente, hay otras acciones en las cuales se falla, como es el caso de que no existe un Manual de Procedimientos de la Dirección; otra es que, la Unidad de Bancos Foráneo no aparece en la estructura organizacional de la Dirección de Recursos Financieros esto, aunado al constante cambio de directores de la Dirección que se llevó a cabo durante el período que se realizó la Práctica Profesional.

La falta de un Manual de Procedimientos que establezca las prácticas y procedimientos que se seguirán para llevar a cabo el trabajo a desarrollar en la Dirección de Recursos Financieros, provoca confusión, mala interpretación y duplicidad de funciones; ya que no se establece de forma clara la estructura y responsabilidades de la Dirección, así como cuáles son las formas que se utilizan en la resolución del trabajo, ya que característica de los manuales de procedimientos es la de establecer lo que se tiene que hacer, cómo hacerlo, quién lo hará, cuándo y dónde se hará (y en algunos casos se indica el por qué

se hace).

Otra disfunción, la incertidumbre que padecen los Directores y el personal de confianza en general respecto a la permanencia en su cargo, la que puede durar desde unos cuantos días hasta varios años. Esta inseguridad imprime un sello especial, ya que muchos entran pensando más en su salida que en su gestión, angustia que se agudiza a medida que transcurre el período sexenal, con esto se provoca incertidumbre y modificación de ciertas políticas y hasta la forma de trabajo que se lleva a cabo en el área, ya que ésta se tiene que adecuar al nuevo directivo.

A este escenario se agrega, la presencia de una sociedad más exigente y demandante, lo cual plantea que la Administración Pública y el personal que labora en ella se modernice para responder de manera eficiente a las demandas sociales a través de procedimientos eficaces y eficientes.

El objetivo de este trabajo es recuperar la experiencia profesional en la Administración Pública, mediante la descripción de las actividades realizadas; enmarcando a ésta en un sustento teórico sin olvidar el carácter práctico del trabajo y así diseñar una propuesta para el mejoramiento del quehacer de la Administración Pública.

Para el desarrollo de la presente investigación, se toma de referencia a la Escuela Operacional o del Proceso Administrativo, la cual tiene preponderancia sobre las demás corrientes del pensamiento administrativo, debido a que éstas lo utilizan directamente o indirectamente, convirtiéndolo en su basamento teórico.

La columna vertebral de la Escuela Operacional o del Proceso Administrativo se encuentra en los elementos o funciones de la administración que interactúan en forma constante y a pesar de que siempre se presentan siguiendo un orden: planeación, organización, etc., tal situación obedece a un criterio sistemático que se ha generalizado sólo para efectos didácticos.

Planeación. Se concibe como acción y efecto de planear, que a su vez significa diseñar, elaborar o trazar el plan de una obra, imaginar o hacer planes; proyectar, fraguar o idear una serie de eventos con el propósito de lograr un resultado preconcebido.

Organización. En su acepción restringida se refiere a la conformación, acomodamiento o arreglo que tienen los órganos de una entidad colectiva; con una visión más amplia, es una forma de ordenación de las partes constitutivas de un todo, dispuestas de tal manera que su funcionamiento se realiza armónicamente gracias a la definición precisa del objetivo, ubicación y vínculos de cada una de ellas,

Integración. Administrativamente se define como la conjugación armoniosa y el suministro de los recursos humanos, financieros y materiales considerados como indispensables para la ejecución de actividades y la obtención de los objetivos asignados a una institución.

Dirección. Consiste en llevar de manera directa una cosa hacia un sitio determinado; es una forma de guiar o encaminar las acciones a un punto señalado previamente, administrativamente se identifica con el mando y la supervisión, implicando la emisión de instrucciones y la asignación de deberes a los subordinados; es una fase dinámica y cambiante que se relaciona con la conducción de elementos humanos y se puede definir como el conjunto de relaciones interpersonales en evolución continua, por las que el dirigente o líder de un grupo busca guiar los esfuerzos y auspiciar la motivación de sus subordinados, a fin de que sus actitudes y aptitudes se orienten conscientemente hacia el logro de los objetivos de la institución.

Control. Es una forma de medición, inspección o vigilancia de algo. En la administración se interpreta como el proceso para comprobar que el desarrollo de las actividades se efectúa de acuerdo a lo planeado, señalando en caso de omisiones y desviaciones las medidas correctivas conducentes. Implica el establecimiento de estándares de operación, unidades de medida y normas para la actuación, así como la determinación de puntos estratégicos para la valoración de las acciones y la medición de resultados.

El documento está estructurado de una manera sencilla pero concreta, el Capítulo I, es la base sobre la cual recae la figura del Estado y la Administración Pública y las funciones que deben de cumplir así como la importancia del Control Administrativo en las organizaciones; el Segundo Capítulo, muestra la descripción de un órgano desconcentrado como lo es el Instituto Nacional de Migración así como la descripción de como está conformada la Dirección de Recursos Financieros, unidad en la que se realizó la Práctica Profesional. El tercer y último capítulo presenta la perspectiva que se tiene del Control Administrativo en la Unidad de Bancos Foráneo y la expresión de la participación que tuvo en el desarrollo de las funciones administrativas que desarrolla esta Unidad.

Por último; se plantea una conclusión que permite conocer cuál es el actual valor que se da al Control Administrativo dentro del desarrollo de la Administración Pública y las acciones que se pueden implementar como complemento al actual Control Administrativo.

Asimismo, se presenta el marco jurídico que la Constitución Mexicana da pie a la regulación del Control en la Administración Pública a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se determinan las competencias y atribuciones de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Así, la actividad administrativa del Estado Mexicano opera en un marco jurídico regulado por el Derecho Administrativo que permite a su vez comprender la base legal de su actuación ejecutiva y administrativa.

Por lo tanto, en el presente trabajo se va hacer mención de la base jurídica que regula la Administración Pública Federal, como es la Constitución Política de la cual emana la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en donde se

encuentran las funciones de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como Secretaría de Estado y a su vez la Dependencia con la aprobación del Presidente, emite su Reglamento Interno; en donde se establece su marco jurídico, organización, visión, misión y objetivos que tiene la Secretaría y de este Reglamento también se hace mención de sus órganos desconcentrados como lo es el Instituto Nacional de Migración (INM) que esta jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación.

Teniendo en cuenta la importancia que para la Administración Pública tiene el marco jurídico, legal y normativo, en este trabajo se menciona el entorno y aplicación que en materia de normatividad tiene la Dirección de Recursos Financieros del Instituto Nacional de Migración (INM) realiza en el desempeño de sus actividades, materia en la cual durante la estancia de la Práctica Profesional se detectó como debilidades la falta de un Manual de Procedimientos de la Dirección, lo cual hace confusa la realización de las tareas a nivel de los siguientes niveles de la organización de la Dirección – dígase Subdirección, Jefatura de Departamento o Unidad- ya que se duplica o se dejan de hacer funciones que corresponden a cada área; ya que en cualquier organización -pública o privada- es de vital importancia conocer el papel que cada área va a jugar en el trabajo conjunto de la Dirección, para simplificar y agilizar el trabajo administrativo.

En resumen, se puede decir que para el funcionamiento de cualquier organización –pública o privada- es necesario tener conocimiento teórico de la importancia de llevar un buen Control y además implementarlo de manera eficaz y eficiente para el buen funcionamiento de la organización y así en su momento detectar las fallas que durante el desarrollo de las actividades administrativas se puedan detectar; parte esencial de tener un buen Control Administrativo.

Capítulo 1

El Estado, la Administración Pública y el Control Administrativo

1.1 Estado

A lo largo de la historia, hablar del Estado ha sido punto de partida de varios cuestionamientos que van desde su origen, concepción, descripción y su existencia en el presente y el futuro, de su organización y funcionamiento, de sus fines, de la función social y de la justificación de su existencia.

De esta manera se tiene, que en el siglo XVI se usó la palabra Estado para llamar a toda la comunidad política autónoma, Nicolás Maquiavelo en su obra el *Príncipe* en su acepción definió: “todos los Estados, todas las denominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados”¹

Herman Heller² concibió al Estado como la organización política que se da en Europa a partir del renacimiento y como consecuencia de la lucha entre el pontificado y el imperio.

George Jellinek³ expresó que el Estado es una corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.

Según Max Weber, el Estado ejerce con éxito el monopolio de la coacción física legítima y se le considera como fuente única de derecho; por tanto, se le puede identificar como “...una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose así mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema...el verdadero dominio, que no consiste en discursos parlamentarios ni en proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil.”⁴

De las definiciones anteriores se puede observar que los conceptos son manejados desde el punto de vista social y jurídico, pero también se identifica al Estado por los elementos que lo componen: territorio, población, gobierno y soberanía.

¹ Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe. De las distintas clases de principados y de la forma en que se adquieren*. Ed. Porrúa, México, 1997, p. 1.

² Rosa Isela Susana Martínez Figueroa, *El Proceso Administrativo en el Sistema de Revalidación y Equivalencia de Estudios de tipo Superior a través de la SEP*. Tesina, UNAM, FCPyS, México, 2003, p. 5.

³ *Ibid.*, p. 5.

⁴ Ramiro Carrillo Landeros, *Metodología y Administración. La administración*. Ed. Limusa, México, 1982, p. 112-113.

El territorio es el espacio o porción geográfica en la que se realiza la actividad estatal. Comprende el suelo con todos sus accidentes estructurales, el subsuelo y el espacio aéreo. Se extiende en tres dimensiones: superficie, altura y profundidad.

El territorio constituye la base física del Estado, y por lo tanto, existen relaciones entre la geografía y la política. El territorio determina la acción del Estado en el espacio y el ámbito de vigencia de su orden jurídico, lo individualiza, resultando una unidad geográfica llamada corrientemente "país"; además las condiciones geofísicas influyen en la economía, en organización social y en la estructura política del Estado; el grado de centralización, los métodos de gobierno y la forma de Estado.

La población, es la totalidad de individuos que habitan el territorio de un Estado. La población presenta dos aspectos: uno, demográfico o cuantitativo, referido a su número y densidad; otro, demológico o cualitativo, vinculado a la raza, herencia y selección. En cuanto elemento del Estado, se entiende, como pueblo o comunidad nacional, esos aspectos gravitan la estructura, pudiendo, como variables, determinar la forma política. La población, son sujetos activos y pasivos de derechos y obligaciones.

El Gobierno, es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos; su misión principal es ordenar, naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público, apegadas a una normatividad, es decir apegada a derecho. Más adelante se ahondará en la definición de Gobierno.

La soberanía es un elemento modal de la estructura dinámica de la forma política moderna; es un elemento o atributo del Estado y una cualidad del poder, convierte un determinado poder político en supremo, adicionando a su capacidad de dirección la de obrar como instancia final de decisión, acción y sanción; el poder determinado como soberano no se encuentra subordinado ningún otro; tiene superioridad, siendo, en su especie, el poder más alto; la soberanía se encuentra relacionada con el imperio de la ley, ya que una hace posible la existencia de la otra, el orden jurídico impera en función de la soberanía. La soberanía afirma la individualidad, autodeterminación e independencia del Estado respecto de los otros Estados particulares la cual se entiende como soberanía exterior y no tiene sentido de superioridad sino de igualdad.⁵

Por lo anterior, se puede decir que el Estado es una forma de ordenación política, jurídica y administrativa con una población asentada en un territorio, que se somete a un Gobierno el cual se forma de un poder soberano.

⁵ s/autor, s/editor, s/lugar de edición, Dirección URL: <http://www.nuevasociedad.org/principal/>, [consulta: 12 de septiembre de 2007].

1.2 Gobierno

A la parte organizada del Estado se le identifica como Gobierno, y si al primero le corresponde ejercer el monopolio de la dominación, éste se manifiesta en forma de Gobierno: "... Es la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales."⁶

Omar Guerrero, lo define como aquel que conduce o dirige a un grupo social.⁷

En cuanto a las formas de gobierno se derivan las siguientes, según sea la justificación que se tenga para el acceso al poder público, y la forma como se concentra, puede establecerse una distinción entre monarquías y repúblicas. Las primeras atenderían a una razón divina o de sangre ya un criterio monocrático de estructuración, mientras que en las segundas su origen es la voluntad popular y, por tanto, cuentan con un principio de organización de carácter democrático.

Por ello, una sencilla distinción en los gobiernos contemporáneos es "la existente entre gobiernos constitucionales liberales y varias formas de gobierno autoritario", Los gobiernos constitucionales liberales se caracterizan por: *a)* existen partidos políticos que compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno; *b)* se realizan elecciones libres y periódicas; *c)* el partido mayoritario en las elecciones encabeza el gobierno (Rockman, 1991 :337); *d)* se fijan limitaciones normativas al ejercicio del poder: la autoridad sólo puede hacer la que la ley le faculta expresamente a realizar; *e)* las autoridades y los ciudadanos se encuentran por igual sometidos al imperio de la ley, y *f)* el gobierno debe rendir, directa o indirectamente, cuentas a los ciudadanos y responsabilizarse de sus actos y de sus decisiones. Las tres primeras características dotan a los gobiernos de su carácter democrático, mientras que las tres últimas producen lo que se conoce como Estado de Derecho. De su conjunción surge el concepto de *Estado democrático de derecho*.

Dentro de los gobiernos constitucionales liberales existen dos formas para clasificar las relaciones entre las instituciones gobernantes: 1) en un mismo nivel, según se atienda a un principio de separación, fusión o repartición del poder, distinguiendo entre gobiernos presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales, y 2) entre niveles u órdenes de gobierno -según se

⁶ Javier Hurtado González, Sistemas de gobierno y democracia [en línea], México, Instituto Federal Electoral, 2006, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/publicaciones/>, [consulta 26 de Septiembre de 2007].

⁷ Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. Fontamara 22, México, 1986, p. 261.

organicen en función de la concentración o difusión del poder-, podrán ser unitarios o federales.

De lo anterior se desprende que puede haber formas o sistemas de gobierno presidencial, parlamentario o semipresidencial dentro de sistemas de organización política unitarios o federales. Por otro lado, resulta útil precisar que también pueden darse casos de países unitarios que presentan un mayor grado de descentralización del poder que otros de tipo federal.⁸

Al Gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado compete realizar las siguientes funciones: política (manejo, conservación y afirmación del poder) administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden, etc.), estas funciones de manera específica pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, y las ejecutan órganos especializados que tienen la autoridad y responsabilidad en cada materia y corresponden a la división de poderes que se ha dado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; además de que existe una forma de división de niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

El Poder Legislativo es el órgano de gobierno que tiene a su cargo la función de legislar, en el caso de México, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La primera está formada por representantes de la nación, y la de Senadores la integran representantes de cada Estado de la Federación y del Distrito Federal.

Corresponde al Poder Judicial de la Federación interpretar las normas, determinar su violación y sancionar a quienes las infringen, con objeto de realizar su cometido y de conformidad con la Constitución Política. Para su ejercicio, integran al Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

De conformidad con la división de poderes establecida en la Constitución Política, se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.⁹

La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

El Ejecutivo Federal se apoya en la Administración Pública Federal ya que es el medio a través del cual el Gobierno se ocupa de los asuntos de interés público, mediante el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de las cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad.

⁸ Javier Hurtado González, *op. cit.*, p. 4.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Capítulo 3, Artículo 80, Ed. Sista, México, 2006, p. 67.

De igual manera, el Presidente de la República podrá formar comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos administrativos.¹⁰

De forma general, Gobierno es un arte de organizar y dirigir las fuerzas sociales, por parte de un grupo, que funda el ejercicio de su poder en un consenso mayoritario, expreso de la población.

Entre las características del Gobierno se encuentra la eficiencia, como la capacidad del Gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad.

1.3 Administración Pública

La Administración Pública ha sido definida por diferentes autores clásicos de diversas maneras. Para Bonnin... "es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como la voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución."¹¹

Según Waldo, la expresión "Administración Pública" significa las instituciones y la actividad de las agencias u organismos públicos, es decir, la actividad organizada del Estado (objeto de estudio). En segundo término, una actividad consciente de estudio e investigación centrada en esas agencias públicas, por lo que se refiere a la disciplina (estudio de objeto) y por último, la síntesis de ambos aspectos entendidos como un área total de instituciones, actividades, investigación y enseñanza.¹²

Woodrow Wilson en 1887, la concebía como: "...la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan viejo como el gobierno mismo"¹³

En 1950 Leonard White señala: "...definida en sus términos más amplios, la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzada de las políticas del Estado."

En ese mismo año, Simón, Smithburg y Thompson definían la Administración Pública como: "las actividades de grupos que cooperan para alcanzar los

¹⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 21, Ed. Porrúa, México, p. 4.

¹¹ C.J.B. Bonnin, "Principios de la Administración", Revista de Administración Pública, Edición Especial, México, INAP, noviembre, 1982, p. 81-102.

¹² Waldo Dwight, La Administración Pública del Cambio Social. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974, p. 16.

¹³ Waldo Dwight, Administración Pública, la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos. Ed. Trillas, julio 1985, México, p. 85.

objetivos comunes” y la vinculaban con el Poder Ejecutivo, fuera del ámbito de los poderes Legislativo y Judicial.

La Administración Pública, tiene pues una naturaleza dual, a saber: política y administrativa, en la medida en como relación entre el Estado y la sociedad, la Administración Pública los enlaza por medio del dominio y de la dirección., es una relación entre el Estado y la sociedad que las pone en contacto, a través de la acción gubernamental ante los individuos privados.

Dimock, afirmó que la Administración Pública es el “Estado como constructor” y Gulick sostuvo que es el “trabajo del gobierno”.

Marx coincide con sus los autores anteriores, cuando define la administración pública como la “actividad organizadora del Estado”.

Pero fue Rousseau quien desarrolló de forma más elaborada, hacia el siglo XVIII, la noción de Administración Pública como relación del Estado y la sociedad cuando la define como una intermediación entre el soberano y los súbditos para ejecutar las leyes; pero correspondió a Hegel el desarrollar con todo acierto la concepción del poder gubernativo como delegación del Estado en la sociedad.¹⁴

De esta manera, existen tanto en la Teoría de la Administración Pública como en la Ciencia Política y el Derecho Administrativo, diferentes criterios con relación a la definición de la administración pública, siendo el más breve aquel que la interpreta como la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado.

Otro punto de vista lo entiende como el conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal y los fideicomisos públicos.

A partir de la visión de su estructura, se le identifica como la agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo y sirven de medios para la obtención de los propósitos del Estado.

Con la idea formalista, se concibe a manera de estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado, mediante un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas compartidas y aceptadas por la población.

1.4 Administración Pública Federal en México

Finalmente, en nuestro país, para el despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo se auxilia de la Administración Pública Federal. Esta se integra por el conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas del Ejecutivo.

Como lo dispone la Constitución Política en su Artículo 90, la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal.

¹⁴ Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 261.

La Administración Pública Centralizada se integra por:

- La Presidencia de la República;
- Las Secretarías de Estado;
- Departamentos Administrativos;
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La Administración Pública Paraestatal se integra por:

- Organismos descentralizados;
- Empresas de participación estatal;
- Instituciones nacionales de crédito;
- Instituciones de seguros y fianzas, y
- Los fideicomisos.

Para tener una visión precisa de los órganos mencionados, se hace una breve descripción de ellos.

Presidencia de la República. Es el conjunto de unidades administrativas al servicio directo del Presidente de la República, como es el caso del Estado Mayor Presidencial.

Las Secretarías de Estado. También llamadas Dependencias, son órganos subordinados en línea al Poder Ejecutivo Federal, con el que colaboran en el despacho de los negocios del orden administrativos, además de realizar funciones de carácter normativo y político.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26, menciona que para el despacho de los asuntos administrativos el Presidente de la República cuenta con las siguientes dependencias:¹⁵

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Seguridad Pública
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
7. Secretaría de Desarrollo Social

¹⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *op. cit.*, p. 5.

8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
9. Secretaría de Energía
10. Secretaría de Economía
11. Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
13. Secretaría de la Función Pública
14. Secretaría de Salud
15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
16. Secretaría de la Reforma Agraria
17. Secretaría de Turismo
18. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Los Departamentos Administrativos. Tienen las características y rango que las secretarías de Estado, la diferencia radica en que no tienen la capacidad de refrendar los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por la Presidencia de la República.

Los organismos descentralizados. Son unidades administrativas creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Presidente de la República; cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, están orientados a la prestación de un servicio o a la producción o explotación de bienes que satisfagan necesidades y demandas de la comunidad, y para su gestión deben depender de recursos públicos.

Las empresas de participación estatal. Son instituciones en las que el gobierno federal es propietario de más del 50% del capital, en cuya constitución deben figurar acciones de serie especial que sólo el gobierno federal puede suscribir, teniendo además la facultad de nombrar a funcionarios responsables de su operación, así como vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración, la junta directiva o del órgano de dirección correspondiente. También existen empresas de participación estatal minoritaria en las que el gobierno federal es propietario de menos del 50% del capital, y en las que interviene mediante un representante que realiza labores de vigilancia.

Los fideicomisos públicos. El fideicomiso es una acción de naturaleza financiera por medio del cual se manifiesta la voluntad de una persona llamada fideicomitente que cede ciertos bienes a una persona o institución que se denomina fiduciaria para que los administre o proporcione, en beneficio de un tercero identificado como fideicomisario ¹⁶. En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el fideicomitente único del gobierno federal.

¹⁶ Ramiro Carrillo Landeros, *op. cit.*, p. 118.

Las instituciones nacionales de seguro y fianzas. Hay que mencionar que hasta antes de estatizar la banca en su gran mayoría eran empresas de participación estatal, como en el caso del Banco de México, S. A., Nacional Financiera, S. A., Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A. de C. V., Aseguradora Hidalgo, S. A., etc., o constituían fideicomisos públicos para el otorgamiento de créditos. Es importante señalar que en nuestro país todas estas unidades se identifican indistintamente como entidades.¹⁷

De esta manera se puede identificar que los órganos del sector central se denominan de forma general “Dependencias”, en tanto que los del sector paraestatal se conocen como “Entidades”.

Las dependencias y entidades están jerárquicamente subordinadas al Ejecutivo Federal, en cuanto a sus funciones y a los ramos de su competencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo noveno, indica que las dependencias y entidades de la Administración Pública conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo que establezca el Ejecutivo Federal.

1.5 Importancia del Control Administrativo

Todas las sociedades requieren, invariablemente, del establecimiento de reglas, normas y leyes que regulen su comportamiento respecto a los demás, de otra manera, viviríamos en un caos y la anarquía se haría presente; por ello no sólo los abogados deben de conocer la ley, si no todos los profesionales y la sociedad en general, para saber cómo debemos hacer valer nuestros derechos, ya sea frente a un particular o una autoridad.

En la Administración Pública se ha buscado siempre encontrar el equilibrio entre las leyes que se deben cumplir en un Estado de Derecho y con la justicia. La Constitución Política, ley suprema que rige el orden social en que nos desenvolvemos, estableció las garantías individuales y demás derechos de los ciudadanos, además de sus obligaciones y las del Estado Mexicano, en su carácter de autoridad responsable del cumplimiento cabal de dichos preceptos jurídicos.¹⁸

De esta manera el Estado, a través de sus instituciones y dependencias gubernamentales, tiene la obligación de garantizar a los ciudadanos las garantías que en la Constitución se indica.

Para dar cumplimiento a dichas obligaciones, la Administración Pública Federal, relaciona el control de manera estrecha con el ejercicio de las funciones del Estado, éste ubicado como parte de un proceso con elementos que interactúan, en el cual la vigilancia de las acciones del Gobierno adquiere

¹⁷ *Ibid.*, p.118

¹⁸ Martínez Anzures, Luis Miguel. Controles y Responsabilidades en el Sector Público. Ed. Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México, 2004, p. 74.

sentido en la medida en que existen previamente, políticas, planes y programas específicos, con objetivos y metas definidos.

Hay diferentes concepciones sobre el control, contrapuestas en esencia y la primera de las cuales ha sido complementada por enfoques modernos administrativos.

La primera fue expuesta por el maestro Fayol, la cual centra su atención en la necesidad de la supervisión de las actividades, teniendo como patrón los planes previamente establecidos y la forma en que se cumplen las instrucciones directrices. Además, señala los errores y omisiones cometidos, a fin de que se tomen las acciones correctivas, y en caso de necesidad, se apliquen las sanciones a quienes no hayan cumplido a cabalidad sus deberes.¹⁹

Mary Parker Follett calificó de contraproducente dicha acepción, debido al temor que la sola palabra ejerce sobre la psicología del personal. Ella sugiere que para lograr el propósito del control de suministrar información, había que lograr un ambiente de cooperación del personal esto "...para que exista un control efectivo es necesario que haya conocimiento de los objetivos sociales y una unidad coordinadora que facilite y permita el intercambio de informaciones y el análisis de lo hecho."²⁰

El control se adopta para que una organización –pública o privada- logre sus objetivos que pueden ser: salvaguardar recursos, promover eficiencia operacional, obtener información suficiente, oportuna y confiable y asegurar el apego a las leyes, normas y políticas vigentes, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

En este aspecto, el control debe de 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 al bienestar de la sociedad.

El Estado mexicano tiene la necesidad de establecer instrumentos de control que permitan asegurar el buen funcionamiento del mismo.

Los mecanismos que existen cubren principalmente las áreas:²¹

- a) Financiera
- b) Administrativa
- c) Personal
- d) Información diversa

¹⁹ Jiménez Castro, Wilburg. Introducción a la Teoría de la Administración. Ed. Limusa, México, 1993, p. 403.

²⁰ *Ibid.*, p. 404.

²¹ Alfredo Acle y Juan M.Vega. La Empresa Pública: desde fuera, desde dentro. Ed. Limusa, México, 1992, p. 56.

a) El control financiero. Es la principal área de punto de control que existe de la Administración Pública en México. Ello explicable dado que los datos financieros son un instrumento útil y expedito para conocer la marcha de cualquier empresa, aunque tomados a la ligera pueden hacer que los efectos se confundan con las causas.

Los controles financieros se dividen en dos: *ex-ante* y *ex-post*. Se entiende por controles *ex-ante* a aquellos cuyo cumplimiento es necesario antes de proceder a realizar una acción específica, destacan entre ellos; la aprobación del presupuesto que implica la autorización de ingreso, gasto, inversiones y financiamiento.

Los controles financieros *ex-post* se refieren a aquellos mecanismos que analizan la situación de la empresa una vez ocurrido un evento específico. Un ejemplo serían las funciones de controlaría y auditoría.

b) Control Administrativo, o comercial. Incluye transacciones de; compra-venta de bienes muebles e inmuebles, contratación de obras y servicios, etc. En el caso de la Administración Pública se ha dado una extrapolación de controles originalmente hechos para el sector central, lo que representa cierta pérdida de flexibilidad y oportunidad debido a los trámites que es necesario realizar, además de que involucra cargas administrativas adicionales para su cumplimiento.

c) Control al personal. Se establece en diversos ordenamientos, el más específico es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que abarca aspectos jurídicos y administrativos señalando obligaciones y sanciones a que están sujetos; así como también el llamado Tabulador de ingresos de los funcionarios públicos federales, este se justifica en función al nivel de responsabilidad que el puesto que se desempeñe.

d) Información diversa. La solicitud de información es una forma de control por parte de cualquier organización (privada y pública). Así, cualquier dirección, subdirección o jefatura de departamento puede requerir el envío ocasional o periódico de ciertos informes, los que generalmente se solicita mediante formatos especiales, estableciéndose para ello ciertos plazos.

Para el maestro Fernando Solana M. controlar “es ver que se haya hecho de acuerdo con los planes establecidos. Una administración científica que no controlara los resultados de su acción, carecería de elementos para volver a planear, organizar, integrar y dirigir las actividades subsecuentes del organismo. El control es pues, la última y a la vez la primera función en el proceso permanente de la administración científica.”²²

Los cuatro principios del Control que señala Urwick son:

1. “El principio de uniformidad. Todas las cifras y estados de cuenta utilizados para fines del control, tienen que aparecer a base de

²² Solana Morales, A. Fernando. Introducción a la Teoría de la Administración Pública. Tesis, UNAM, México, 1964, p. 52.

estructura de la organización. No habrá de expresarse en cifras y esfuerzo de ninguna persona si la situación de la misma no ejerce influencia alguna.

2. El principio de comparación. Todos los estados de cuentas y cifras utilizados para fines del control han de aparecer a base de las normas de actuación exigidas y, donde fuere necesario, a base de actuación pretérita.
3. El principio de utilidad. Las cifras y estados de cuentas utilizados para fines de control varían de valor en proporción directa con:
 - Lo adecuado que sea el período abarcado respecto al fin que se persigue,
 - El tiempo transcurrido desde el final del período abarcado en los estados y cifras.

4. El principio de excepción. No cabe expresarlo mejor que con las palabras del propio F.W. Taylor: "no es una vista rara, aunque sí muy triste, ver al director de una gran negocio ahogado en su escritorio bajo un océano de estados de cuentas, informes y cartas en cada uno de los cuales cree que ha de poner sus iniciales o su sello. Tiene la impresión de que, haciendo que esta masa de detalles pase por escritorio, está manteniéndose en estrecho contacto con todo el negocio. El principio de la excepción es totalmente al revés de esto. Según este principio, el director no debe recibir más que informes condensados, resumidos e invariablemente comparativos."²³

Los ocho principios del Control que señala W.Jiménez Castro son:

1. "El establecimiento de estándares.
2. La determinación y conocimiento de los aspectos estratégicos de la empresa.
3. El principio de la excepción que alivia a los directores de conocer las actividades rutinarias, que por delegación se dejan a los subalternos.
4. La flexibilidad para adaptarse a los cambios.
5. Las revisiones periódicas para introducir los ajustes necesarios.
6. La utilidad que se mide por la calidad y oportunidad de los hechos reportados.
7. La acción correctiva, en sentido de conocer y justificar las diferencias de los planes existentes y sus realizaciones.
8. El orden material y social que sirve de marco de actuación al control."²⁴

²³ Morán Sánchez y Coutiño Salinas, El Proceso Administrativo. Tesina, UNAM, FCPy S, México, 1969, p. 172.

²⁴ Jiménez Castro, Wilburg. *op. cit.*, p. 408-409.

El Control tiene tres aspectos importantes:

- Comparar lo realizado con lo planeado y ordenado.
- Medir las diferencias.
- Corregir las desviaciones de la actividad, por un lado, y ajustar los planes, por el otro, cuando sea necesario.

La Escuela Positiva o Experimental señaló la importancia de Henry Fayol para la teoría administrativa, destacando entre sus aportaciones los elementos o funciones de la administración: Previsión (Planeación), Organización, Dirección, Coordinación y Control, que son el basamento del proceso administrativo y en las que, con ligeras modificaciones, se encuentra con algún otro autor contemporáneo.

La importancia del proceso administrativo sobre las demás corrientes del pensamiento administrativo se manifiesta en que éstas la utilizan directamente o indirectamente, convirtiéndolo en su basamento teórico. Esto se debe a que sus principios se siguen complementando con importantes aportaciones de exponentes como Chester Barnard, James Money, Lyndall Urwick, Luther Gulick, Harold Koontz, Cyril O'Donnell, George Ferry y William Newman entre los más destacados.²⁵

La columna vertebral de la Escuela Operacional o del Proceso Administrativo se encuentra en los elementos o funciones de la administración que interactúan en forma incesante, aunque siempre se presenten siguiendo el mismo orden: planeación, organización, etc. A continuación se hará una breve descripción de cada una de las funciones del Proceso Administrativo.

Planeación. Significa diseñar, elaborar o trazar el plan de una obra, imaginar o hacer planes; proyectar, idear una serie de eventos con el propósito de lograr un resultado preconcebido.

En la fase de planeación se establecen las prioridades de operación y jerarquización de necesidades y demandas, se provee una estructura que reduce la incertidumbre frente al devenir y se señalan los lineamientos para guiar las acciones de los individuos. Se inicia con las investigaciones relativas a la formulación de diagnósticos y pronósticos, continúa con la definición de objetivos y cursos de acción, para terminar con la toma de decisiones acerca de qué hacer, cómo y cuándo realizarlo, quién lo ejecutará y de que manera se controlará.

Organización. Responde a un criterio de división de trabajo que permite aprovechar las ventajas de la especialización, lo cual implica el análisis, definición, agrupación y asignación de actividades, para instaurar una estructura funcional que delimite los vínculos entre las partes, así como los ámbitos de competencia y decisión, de acuerdo con los objetivos que se pretenden lograr.

²⁵ Ramiro Carrillo Landeros, *op. cit.*, p. 166.

Integración. Administrativamente se define como la conjugación armoniosa y el suministro de los recursos humanos, financieros y materiales considerados como indispensables para la ejecución de actividades y la obtención de los objetivos asignados a una institución.

Dirección. Se identifica con el mando y la supervisión, implicando la emisión de instrucciones y la asignación de deberes a los subordinados; es una fase dinámica y cambiante que se relaciona con la conducción de elementos humanos y se puede definir como el conjunto de relaciones interpersonales en evolución constante, por lo que el líder o dirigente del grupo busca guiar los esfuerzos y motivar a los subordinados, con el objetivo de que sus actitudes y aptitudes se encaminen a el logro de las metas de la institución.

Control. En la administración se traduce como el proceso para comprobar que el desarrollo de las actividades se efectúa de acuerdo a lo planeado, indicando, omisiones y desviaciones las medidas correctivas correspondientes. De igual manera implica el establecimiento de estándares de operación, unidades de medida y normas de actuación, así como la determinación de puntos estratégicos para la valoración de las acciones y la medición de resultados.

Desde el punto de vista teórico, la fase de control concluye el ciclo que se inicia con la planeación, y a pesar de la interacción e interdependencia de las diferentes fases del proceso administrativo, pero tal importancia la tiene la planeación-control. Esto es, mientras que la planeación sienta las bases para el control, éste la retroalimenta y le sirve de fundamento para la formulación de nuevos planes, es decir; que si los objetivos, las metas y los procedimientos señalados en la planeación sirven de base para la formulación de estándares de operación, normas de actuación y unidades de medida, la aplicación de éstas permite detectar las desviaciones y la reformulación de los planes.

Marco jurídico del control en la Administración Pública Federal en México

La actividad administrativa del Estado Mexicano opera en un marco jurídico regulado por el Derecho Administrativo que permite a su vez comprender la base legal de su actuación ejecutiva y administrativa.

Teniendo en cuenta la importancia que para la Administración Pública tiene el marco jurídico y legal y acorde con los fines de esta investigación, se realizará una descripción general del marco jurídico del control en la actividad de la Administración Pública Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es la ley fundamental que rige la vida política y social de nuestro país y establece las bases para la promulgación y aplicación de todas las demás leyes y ordenamientos existentes en nuestro país.

Se compone de nueve títulos, con un total de 136 artículos y 19 artículos transitorios, los títulos están denominados de la siguiente manera:

Título I. Se refiere a las Garantías Individuales de los mexicanos, de los extranjeros y de los ciudadanos mexicanos.

Título II. Establece la Soberanía Nacional y la forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.

Título III. Se refiere a la División de Poderes, a la elección e instalación del Congreso, así como a sus facultades.

Título IV. Se denomina De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, y en él se encuentran consignadas las inherentes a éstos en su empleo, cargo o comisión; emana de este ordenamiento la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Título V. De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

Título VI. Del Trabajo y de la Previsión Social.

Título VII. Prevenciones Generales.

Título VIII. De las Reformas de la Constitución.

Título IX. De la Inviolabilidad de la Constitución.

Asimismo se tiene, que en la Constitución habla de regulación, rendición de cuentas, manejo de recursos, transparencia, responsabilidad y planeación; aspectos básicos que conlleva el control administrativo en la Administración Pública.

Regulación

- Artículo 27, en el cual se hace mención de la responsabilidad del Estado de regular la propiedad tanto de la Nación como de los particulares, sin menospreciar condición, creencia religiosa o etnia.
- Artículo 28, se hace mención acerca de los monopolios, lo cuales están prohibidos y es responsabilidad del Estado regular precios para que toda la población tenga acceso a productos básicos a través de un banco central.

Rendición de Cuentas

- Artículo 73, fracción VIII.” Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su

sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;”²⁶

- Artículo 117, fracción VIII. “Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.”²⁷

Manejo de Recursos

- Artículo 28, en este artículo a parte de hablar de los monopolios, indica que las siguientes áreas son estratégicas para el Estado “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.”²⁸
- Artículo 79 en su fracción I; “Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 54.

²⁷ *Ibid.*, p. 105.

²⁸ *Ibid.*, p. 31-32.

través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los Municipios y los particulares. Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.”

En el mismo Artículo en su fracción III. “Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y”²⁹

- “Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”³⁰

Transparencia

Acorde a las reformas del año 2007, el Artículo 6º. Constitucional señala:

²⁹ *Ibid.*, p. 65-66.

³⁰ *Ibid.*, p. 129.

- “Artículo 6º.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)...
- ...V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y se publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. (adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.)

Administración Pública Federal

- “Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”³¹

Responsabilidad

- “Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:
 - I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
 - No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.
 - II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

³¹ *Ibid.*, p.70.

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”³²

- “Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”³³

Planeación

- Artículo 26.- “A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la

³² *Ibid.*, p. 91-92.

³³ *Ibid.*, p. 95.

independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.³⁴

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Como instrumento del Ejecutivo, la Administración Pública Federal, tiene como finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces del interés general. La Constitución en

³⁴ *Ibid.*, p. 22.

el artículo 90, da las bases de creación de la Administración Pública Federal, su organización y funcionamiento.

En esta Ley se contemplan las funciones del sector central y paraestatal, y se determinan las atribuciones y competencia de todas y cada una de las Dependencias y Entidades que la integran.

Se compone principalmente de 3 títulos y 51 artículos y 6 transitorios:

Título I. De la Administración Pública Federal.

Título II. De la Administración Pública Centralizada.

Título III. De la Administración Pública Paraestatal.

Ley de Planeación. Está Ley consigna que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y que mediante la participación de los diversos sectores se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo. Para ello se desarrollará el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría. La Ley regula el proceso presupuestario, los lineamientos contables y el control del gasto federal, señalando obligaciones, atribuciones y responsabilidades de su atribución.

Este instrumento establece la forma, procedimiento y tiempo en que debe de elaborarse el Presupuesto de Egresos de la Federación, los conceptos de erogaciones que debe de contener el gasto público; los sistemas de registro y contabilidad; el monto de la participación federal en las empresas paraestatales; la constitución de los fideicomisos públicos y la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión financiera, así como pago de pasivos o deuda pública; los egresos que se destinan a satisfacer las necesidades del Estado, basándose en presupuestos que se formulan con apoyo en programas que marquen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, entre otras disposiciones.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Este ordenamiento define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Esta ley contempla dos tipos de responsabilidades: políticas y administrativas.

Políticas.- Son sujetos de este tipo de responsabilidad los que integran un poder público por jerarquía o trascendencia de sus funciones.

Administrativas.- Se incurre en ella por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad y honradez, imparcialidad, economía y eficacia que

orientan la Administración Pública Federal y garantizan el buen servicio. La vigilancia del cumplimiento estará a cargo de los superiores jerárquicos y de los órganos internos de control de las dependencias y entidades. Estos últimos están facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada.

Las sanciones pueden ser: económicas, de apercibimiento, de amonestación privada y pública, destitución para trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de los que otras leyes impongan.

Por lo anterior, cabe señalar que el Estado Mexicano, como todo Estado Moderno, se encarga, a través de sus instituciones y dentro de un marco jurídico, de la búsqueda del bien común. Cuenta con un Gobierno que al detentar el poder, asume la toma de decisiones que serán instrumentadas a través del gobierno en acción, es decir la Administración Pública quien cumple con la actividad ejecutiva o administrativa del Estado a través de diversas instituciones, las cuales deberán apegar sus actos a Derecho, es decir que en el Estado Mexicano se determina la legalidad de los actos de la autoridad. Es entonces en este contexto, que el Estado como toda organización y sus instituciones, deben considerar el control como un eje en el cumplimiento de sus metas y objetivos.

A continuación, en el siguiente apartado se analizará una instancia parte de ese brazo ejecutor del Estado, la Administración Pública, que dentro del margen de sus atribuciones y competencias, refleja la importancia de considerar al Control Administrativo, en el cumplimiento de sus objetivos

Capítulo 2

Instituto Nacional de Migración y el Control Administrativo

2.1 Ubicación Institucional

Considerando los fines de la investigación, se hace necesario abordar de modo general los antecedentes del Instituto Nacional de Migración (INM), su marco jurídico; a partir de las atribuciones y competencia que se le asignan en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), acorde a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en su artículo 27. (Ver anexo 1-A)

Sin embargo en las siguientes fracciones de dicho artículo se justifica en específico el quehacer del Instituto Nacional de Migración:

IV.- Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;

VI.- Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución.

ANTECEDENTES DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

De acuerdo a la Ley Orgánica, la SEGOB se le atribuye en la fracción VI, tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución, dicho artículo indica: "Son extranjeros, los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país."

Por tal razón, se hace conveniente llevar un registro y control de las personas que ingresan al país; esta preocupación se nota en la historia del país desde los primeros años de la Nación como país independiente, hasta nuestros días; siendo en los inicios motivo de preocupación la recaudación de ingresos a la República, después fue el control de las enfermedades que podían traer los "foráneos" al país y así sucesivamente hasta el control migratorio que se lleva a cabo el Gobierno a través del Instituto Nacional de Migración.

Así, se tiene que el Decreto sobre Colonización, de 18 de agosto de 1824, ofreció a los extranjeros que se establecieran en el territorio nacional seguridad a sus personas y a sus propiedades, siempre y cuando se sujetaran a las leyes del país.

El 30 de enero de 1854 fue publicado el Decreto sobre extranjería y nacionalidad de los habitantes de la República.

El referido Decreto diferenciaba a los extranjeros "domiciliados" -sujetos al

servicio militar en caso de guerra y al pago de impuestos-, de los "transeúntes" -sin residencia ni mansión larga en el país-. De igual manera, obligó a los extranjeros a solicitar al Ministerio de Relaciones la carta de seguridad, renovable en enero de cada año, documento indispensable para gozar de los derechos civiles de la República. Por virtud de dicha norma, los extranjeros no gozaban de derechos políticos, ni podían obtener beneficios eclesiásticos, ni ejercer la pesca en las costas, ni con sus buques hacer comercio; tampoco podían obtener empleos o cargos municipales, ni otros de las carreras del Estado.

El 16 de marzo de 1861 se instauró en la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores un registro para matricular a los extranjeros, a efecto de que hicieran constar su nacionalidad y gozar de los derechos que le concedieran las leyes y los tratados con las respectivas naciones.

La Ley de Extranjería y Naturalización, de 20 de mayo de 1886, definió quiénes eran mexicanos y extranjeros e incorporó el derecho de estos últimos para radicar en el país. Dispuso que los extranjeros gozarían en la República de los derechos civiles y garantías otorgadas por la Constitución a los mexicanos, salvo la facultad del gobierno para expeler al extranjero pernicioso.

El 22 de diciembre de 1908 es publicada la primera Ley de Inmigración, correspondiendo su aplicación a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, a través de inspectores, agentes auxiliares y Consejos de Inmigración.

Dicha ley otorgó al Gobierno atribuciones para restringir la admisión de extranjeros, entre otras razones por motivos de salud pública. Más aún, estaba vedada, por ejemplo, la entrada a ancianos, raquíticos, cojos, mancos, jorobados, parálíticos, ciegos, o de otro modo lisiados o enfermos mentales. Asimismo, determinó que los extranjeros con residencia de más de tres años sin ausencias serían equiparables a los mexicanos.

Plutarco Elías Calles, en marzo de 1926, promulgó una nueva Ley de Migración, que derogó a la Ley de Inmigración antes mencionada. Dicha norma adoptó una política tendiente a proteger los intereses nacionales y de su economía y estableció la obligación de los extranjeros a someterse a la inspección de las autoridades migratorias, comprobar buena conducta y forma honesta de vivir.

Esta Ley enumeró los casos en que no se permitía o se restringía la inmigración de extranjeros, entre ellos la mano de obra extranjera, además de vedar la inmigración de extranjeros narcotraficantes y toxicómanos, y de tipificar por vez primera como delito el tráfico de indocumentados.

Estableció el Registro de Extranjeros y Nacionales, que documentaba las entradas y salidas del país; creó una tarjeta para identificar a los migrantes, registrar los movimientos migratorios y controlar el cumplimiento de las normas, y reguló la salida de trabajadores mexicanos al extranjero.

Esta Ley de 1926, se considera, en varios aspectos, precursora de la actual regulación migratoria.

El 30 de agosto de 1930 es promulgada una nueva Ley de Migración que recogió buena parte del espíritu de la anterior y simplificó muchos de sus procedimientos.

Dicha Ley incorporó la calidad de "inmigrante", a quienes tenían el propósito de radicar en el país o por motivos de trabajo, así como la de "transeúnte" para los turistas y visitantes locales. Dividió el servicio de migración en central, a cargo del Departamento de Migración de la Secretaría de Gobernación, de puertos y fronteras, e interior y exterior. Por virtud de la misma es creado el Consejo Consultivo de Migración. El Registro de Extranjeros quedó a cargo de los ayuntamientos y delegaciones del Distrito y territorios federales, quienes expedirían la tarjeta de registro para que comprobaran su legal estancia.

En agosto de 1936, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, se promulgó la Ley General de Población para regular los asuntos migratorios y los relativos al turismo, la demografía y la identificación y registro de personas. Se crea, entonces, la Dirección General de Población dentro de la Secretaría de Gobernación. Dicha Ley impulsó el incremento de la población, la distribución racional de la misma en el territorio y, de manera especial, la protección a los nacionales.

Igualmente, determinó las calidades migratorias de turistas, transmigrantes, visitante local, visitante, inmigrante e inmigrado, en este último caso después de residir cinco años o por contraer matrimonio con mexicana y tener medios de sustento.

Ratificó el funcionamiento del Registro Nacional de Extranjeros y estableció el servicio de identificación correspondiente, ambos con el auxilio de Hacienda, ayuntamientos y gobiernos de estados. Dispuso que los extranjeros constituyeran depósitos o fianzas para garantizar, en su caso el pago de repatriación.

Con el fin de ampliar algunos aspectos contemplados en la ley anterior, en diciembre de 1947, se promulgó una nueva Ley General de Población que permaneció hasta 1974.

Esta Ley facilitó la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento y fácilmente asimilables. Suprimió el otorgamiento de fianzas o garantías personales de repatriación. Estableció las tres calidades migratorias hasta ahora vigentes: No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado y circunscribió el Registro Nacional de Extranjeros a las dos últimas calidades. Simplificó los requisitos de internación para inversionistas, técnicos, peritos o personal especializado. Por último, dispuso el establecimiento de estaciones migratorias.

El 7 de enero de 1974 es publicada una nueva Ley General de Población, misma que en lo general preservó las disposiciones de la Ley que abrogó.

Dicha norma, suprimió la inmigración colectiva y amplió el beneficio de asilo territorial a extranjeros de cualquier nacionalidad. Definió los criterios para negar la entrada al país o el cambio de calidad o característica del extranjero. Determinó la necesidad de permiso previo de la Secretaría de Gobernación para que los extranjeros adquirieran bienes inmuebles, derechos sobre éstos o

acciones de empresas. Instituyó el delito por el que se sanciona a quienes lucran con migrantes.

En julio de 1977 la Dirección General de Población se transformó en Dirección General de Servicios Migratorios.

Finalmente, el 19 de octubre de 1993, fue creado el Instituto Nacional de Migración, como Órgano Técnico Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, al cual se dispuso como atribución y competencia la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, al igual que las relaciones de coordinación con las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que concurrieran en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

Actualmente las oficinas centrales del Instituto Nacional de Migración se encuentran ubicadas en la calle de Homero 1832, Col. Los Morales, Delegación Miguel Hidalgo. Cabe mencionar que además de las oficinas centrales, el Instituto tiene ubicadas 92 delegaciones regionales en los estados del país y una ubicada en Guatemala, la ubicación de las delegaciones regionales corresponden a los lugares en donde hay mayor afluencia de migrantes como son las fronteras del país y puertos, los cuales cuentan además, con delegaciones locales y grupos beta.

ASPECTOS JURÍDICOS DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Art. 17, "... Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Los órganos desconcentrados son una forma de organización con autonomía administrativa, pero sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades específicas para atender asuntos de la competencia de su órgano central, siempre y cuando sigan los señalamientos de normatividad de éste último.

Por lo anterior, las atribuciones conforme al Reglamento de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio del 2002 del Instituto Nacional de Migración se basan en las siguientes disposiciones. (Ver anexo 1- B)

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Las actividades esenciales del Instituto vienen específicas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación:

Artículo 55.- El Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control,

supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

Para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.

Artículo 56.- El Instituto Nacional de Migración ejercerá las facultades que, sobre asuntos migratorios, confieren a la Secretaría de Gobernación la Ley General de Población y su Reglamento y las que de manera expresa le estén atribuidas por otras leyes y reglamentos, así como los decretos, acuerdos y demás disposiciones del Ejecutivo Federal.

2.2 Misión del INM

La misión del INM es: “contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país, mediante el ejercicio de las facultades que en materia migratoria le confieren la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones jurídico-administrativas aplicables.”

2.3 Visión del INM

El INM tiene como visión: “ser un órgano respetuoso de la dignidad y derechos humanos de los migrantes; que facilite a los extranjeros el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones a su cargo; que contribuya al fortalecimiento de la seguridad y soberanía nacionales; que se caracterice por un desempeño ágil, honesto, confiable, imparcial y tolerante de sus servidores públicos, al igual que por el constante mejoramiento de sus sistemas, métodos y medios regulatorios.”

Objetivo: “facilitar los flujos de personas que favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país, así como coadyuvar de manera efectiva en la salvaguarda de la seguridad y soberanía nacionales, con estricto apego a la ley y pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes.”

En el Artículo 57 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se mencionan las siguientes atribuciones del Instituto:

I. Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria;

II. Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;

III. Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no migrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado;

- IV. Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros;
- V. Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señala la Ley General de Población y su Reglamento;
- VI. Tramitar y resolver lo relativo a las soluciones de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros;
- VII. Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros;
- VIII. Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las delegaciones regionales del Instituto;
- IX. Imponer sanciones prevista por la Ley General de Población y su Reglamento;
- X. Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros;
- XI. Elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional;
- XII. Llevar el control del movimiento migratorio de las delegaciones regionales del Instituto;
- XIII. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;
- XIV. Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana;
- XV. Llevar el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que conceda la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de registro correspondiente;
- XVI. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;
- XVII. Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios;
- XVIII. Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;

XIX. Asegurar en las estaciones migratorias o en lugares habilitados provisionalmente para tal fin, a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

XX. Intervenir en el trámite y ejecutar el acuerdo que dicte el titular del ramo, por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas;

XXI. Operar y controlar los archivos de la documentación migratorias;

XXII. Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persigan por querrela;

XXIII. Intervenir, rendir informe previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que competan al Instituto;

XXIV. Asesorar en materia jurídica a las delegaciones regionales del Instituto, así como establecer y definir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables, conforme a los lineamientos que para tal fin determine la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría;

XXV. Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con dependencias y entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales;

XXVI. Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos del Instituto y del personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia;

XXVII. Diseñar y aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal, de conformidad con lo que señale la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría;

XXVIII. Diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia de informática, estadística y comunicaciones;

XXIX. Realizar acciones orientadas a prevenir delitos previstos en la Ley General de Población;

XXX. Actuar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los casos previstos en las fracciones VIII, XIII y XXV del presente artículo cuando exista solicitud de asilo o de refugio o bien estén relacionados con compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, y

XXXI. Las demás funciones que las disposiciones legales y normas aplicables, así como aquéllas que le confiera el titular del ramo, dentro de la esfera de sus facultades

2.4 Organización

El Artículo 58, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación menciona lo siguiente:

“El Instituto Nacional de Migración estará bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial, y sus funciones operativas como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación estarán a cargo de un Comisionado, quien será nombrado y removido por el titular del Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación.

Como unidades de apoyo al Comisionado, se establecen las coordinaciones de Regulación Migratoria; de Control y Verificación Migratoria; de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; de Delegaciones; Jurídica; de Planeación e Investigación, y de Administración, así como delegaciones regionales.”

La Dirección de Recursos Financieros se encuentra dentro de la organización de la Coordinación de Administración, dicha Coordinación tiene las siguientes atribuciones según el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación:

Artículo 69. Serán atribuciones de la Coordinación de Administración:

I. Proporcionar el apoyo administrativo a las áreas que integran el Instituto para la consecución de los objetivos y programas establecidos;

II. Administrar y ejercer los recursos financieros asignados al Instituto, y aplicar directamente los autogenerados de acuerdo a las disposiciones en la materia, atendiendo a los requerimientos de operación del mismo y a los lineamientos que dicten las unidades administrativas competentes de la Secretaría;

III. Proponer al Consejo Directivo e instrumentar y aplicar, en su caso, políticas, lineamientos y normatividad en materia de reclutamiento, selección, inducción, nombramientos, contrataciones, prestaciones, remuneraciones, servicios, desarrollo y movimientos del personal del Instituto;

IV. Elaborar, diseñar, instrumentar, administrar y evaluar el desarrollo integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos, apoyándose para ello en el centro de capacitación migratoria;

V. Administrar los recursos materiales y proporcionar los servicios generales que se requieran para la realización de los programas y proyectos encomendados al Instituto, llevando a cabo para tal efecto las adquisiciones y contrataciones correspondientes;

VI. Llevar a cabo la planeación, diseño y realización de las obras, así como la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles al servicio del Instituto, de acuerdo con las disposiciones normativas aplicables a estas materias, y

VII. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.

La Coordinación de Administración cuenta con las siguientes Direcciones:

1. de Recursos Humanos
2. de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras
3. de Recursos Financieros
4. del Centro de Capacitación Migratoria y
5. el Enlace Administrativo

(Ver anexo 2)

2.5 Dirección de Recursos Financieros

2.5.1 Organización

En las atribuciones de la Coordinación de Administración está la de “administrar y ejercer los recursos financieros asignados al Instituto”, por lo cual la Coordinación cuenta con la Dirección de Recursos Financieros, la cual se encarga precisamente de dicha atribución para lo cual se apoya en cuatro Subdirecciones que son:

1. de Control Presupuestal
2. de Contabilidad
3. de Tesorería
4. de Control de Ingresos por Derechos Migratorios

La Subdirección de Control Presupuestal está conformada por los siguientes Departamentos:

- de Control y Registro Central
- de Control y Registro Foráneo

La Subdirección de Contabilidad tiene los siguientes Departamentos:

1. de Registro
2. de Clasificación y Guarda
3. de Información y Análisis

La Subdirección de Tesorería cuenta con los siguientes Departamentos:

1. de Control de Tesorería y Pagos
2. de Viáticos y Pasajes

La Subdirección de Control de Ingresos por Derechos Migratorios tiene cuatro Departamentos que son:

1. de Registro y Control
2. de Ingresos Extraordinarios y No Fiscales
3. de Derechos para No Inmigrantes DNI

4. de Derechos por Servicios Migratorios DSM

Cabe señalar que en el organigrama oficial del Instituto no se ubica la Unidad de Bancos Foráneo, elemento a destacar en el análisis y diagnóstico de esta investigación, sin embargo en el desarrollo de sus actividades se encuentra jerárquicamente subordinada a la Subdirección de Tesorería.

(Ver anexo 3)

2.5.2 Funciones

Como funciones principales la Dirección de Recursos Financieros se tienen las siguientes:

1. Coordinar la integración del programa operativo anual y del anteproyecto de presupuesto del Instituto.
2. Validar y gestionar las solicitudes de adecuaciones programático-presupuestarias que se requieran durante el ejercicio, con base en las necesidades y prioridades del Instituto.
3. Realizar el seguimiento para la comprobación oportuna de los anticipos otorgados para pasajes y viáticos al personal del sector central.

2.5.3 Objetivos

Aunque se considera primordial la función encargada a la Dirección de Recursos Financieros, por la responsabilidad que implica el manejo de recursos financieros, esta Dirección no cuenta con un documento oficial que determine los objetivos, que expliquen con precisión la tarea que tiene encomendada la Dirección al manejar los recursos del Instituto.

Esta disfunción que se presenta se contrapone al sustento teórico en materia de control, considerando el pensar de algunos autores como Henry Fayol, quien expone la importancia de que toda organización deba tener clara su estructura administrativa, las características de las unidades que forman parte de la institución u organización; así como su ubicación y el tipo de relaciones e interconexiones que establecerán entre ellas; esto orientado a alcanzar los objetivos y lograr la coordinación de actividades, encaminadas a lograr las políticas y planes de la Institución.

2.6 Unidad de Banco Foráneo

La Unidad de Banco Foráneo no se encuentra en el organigrama de la Dirección de Recursos Financieros, pero por disposición informal de la autoridad superior la Unidad está “jerárquicamente” subordinada a la Subdirección de Tesorería.

2.6.1 Funciones

Las funciones principales de la Unidad son las siguientes:

1. Dar salida a las solicitudes de radicación para la asignación del

- presupuesto mensual a las delegaciones regionales del Instituto.
2. Recabar las conciliaciones bancarias de las delegaciones regionales, para garantizar la correcta aplicación de las operaciones financieras de éstas mismas.
 3. Radicar de manera expedita y oportuna los recursos asignados a las delegaciones regionales.
 4. Revisar los reportes y saldos bancarios de las delegaciones regionales.

2.6.2 Objetivos

Al igual que la Dirección, la Unidad de Bancos Foráneo no cuenta con objetivos que expresen oficial y formalmente, cuál es la prioridad que tiene la Unidad dentro del plan de trabajo de la Dirección de Recursos Financieros, y como se mencionó con anterioridad, tampoco aparece en la estructura organizacional de la Dirección; por lo que se observa que se falla en la aplicación de un proceso administrativo integral.

Para dar apoyo a esta investigación; se toma a consideración la teoría del Proceso Administrativo o Escuela Operacional, la cual destaca las siguientes funciones de administración: Planeación (Previsión), Organización, Dirección, Coordinación y Control que son las etapas claves de esta teoría. Estos principios proporcionan las marcas de referencia necesaria para cualquier organización (pública o privada) de llevar una buena administración dentro de la misma, ya que estos principios son flexibles y se pueden modificar para mejorar de acuerdo a las expectativas de cada organización.

Tomando en cuenta lo anterior, la teoría del Proceso Administrativo ayudará a explicar en el siguiente capítulo, la problemática de la Dirección de Recursos Financieros, la cual se pudo detectar durante la realización de la Práctica Profesional en el Instituto y en concreto en esta Dirección y la Unidad de Bancos Foráneo:

1. La falta (o desconocimiento) del Manual de Procedimientos de la Dirección de Recursos Financieros por parte del personal que ahí labora;
2. Por consecuencia, los objetivos de la Dirección que no son claros para el personal;
3. El hecho que la Unidad de Bancos Foráneo no figure en la estructura organizacional de la Dirección;
4. Así como el cambio constante de Director de esta Dirección, el cual implica inestabilidad en el personal que integra la Dirección.

Capítulo 3

Perspectiva del Control Administrativo en la Unidad de Bancos Foráneo

En el marco de la Administración Pública el Control se aplica para cuidar los recursos, obtener información suficiente, oportuna y confiable para la eficiencia en las actividades y que éstas se realicen con apego a las leyes, normas y políticas vigentes, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por el Gobierno.

En este apartado se describe la forma en que el Instituto Nacional de Migración, a través de la Dirección de Recursos Financieros y en particular la Unidad de Bancos Foráneo lleva a cabo el Control en su quehacer diario, y las particularidades que se tuvo oportunidad de observar y participar durante la realización de la Práctica Profesional.

3.1 Control y seguimiento de radicaciones por Delegaciones Regionales

La solicitud de radicación (Ver anexo 4) es el documento que sirve para dar conocimiento y transferencia de recursos a las Delegaciones Regionales del Instituto. Este formato incluye los siguientes datos que son llenados por el Departamento de Control y Registro Foráneo:

1. No. de radicación. Cada radicación desde que inicia el año lleva un número. En ese recuadro se anota el número de radicación que se está llevando a cabo;
2. Fecha. El día, mes y año de la radicación
3. Representación. El nombre de la Delegación Regional a la que va dirigida. El Instituto maneja 32 delegaciones una en cada estado de la República y la que se encuentra en Guatemala;
4. Concepto. En este recuadro va anotado el concepto por el cual se envían recursos a la delegación correspondiente, puede ser desde la ampliación de recursos o pago de viáticos, pasajes, luz, agua, etc.,
5. Clave presupuestal. En la Administración Pública se manejan las claves para cada uno de los conceptos por el cual se hace un egreso, y para facilitar la contabilidad. Esto es de gran ayuda al momento de registrar los conceptos por el cual se asignan los recursos;
6. Y el Importe. Se desglosa (si es necesario) cuanto se está destinando para cada clave presupuestal, el cual al final y sumando todo este desglose tiene que dar el importe total de la radicación.

Es importante mencionar que la Unidad de Banco Foráneo no interviene en la realización y autorización de dicha radicación (es), sólo tiene la función de llevar un registro y control de lo que se radica a cada Delegación Regional y notifica a éstas la autorización de la radicación así como también notifica a la Subdirección de Control Presupuestal los recursos que van a ser otorgados. Esta Subdirección es la encargada de llevar a cabo la contabilidad de cada Delegación y de las partidas que se generan, esto para que al cierre de cada mes se realice un informe mensual de la situación que guardan los recursos

financieros del Instituto.

Esto para dar garantía de transparencia, por la cual se debe de desempeñar las actividades administrativas con legalidad, honradez y eficiencia esto con apego al marco normativo que rige a la Administración Pública; de esta manera a las delegaciones se les notifica por correo electrónico, la radicación escaneada con firmas y sellos que indican la autorización de dicho movimiento financiero.

El proceso para esta actividad administrativa es la siguiente:

1. La Unidad de Banco Foráneo recibe del Departamento de Control y Registro Foráneo la radicación (es) con firma del jefe del Departamento que es responsable de la realización de dicha radicación y que cuenta con la autorización del Director de Recursos Financieros;
2. Al recibir la radicación (es) la Unidad de Banco Foráneo se encarga de sellar y firmar de recibido la radicación (es) y se procede a sacar dos juegos de copias uno era para el Departamento de Control y Registro Foráneo y otro para entregar a Departamento de Control de Tesorería y Pagos a fin de que puedan bajar de internet e imprimir el estado de cuenta de la Delegación Regional que va a ser anexada a la radicación (es);
3. Una vez que el Departamento de Control de Tesorería y Pagos entrega los estados de cuenta, se saca copia para entregar al Departamento de Registro de la Subdirección de Contabilidad, en el cual el encargado del área firma y sella la radicación (es)
4. Después de que se recaban las firmas y sellos correspondientes de las áreas que intervienen en el conocimiento de la radicación (es), la Unidad de Banco Foráneo se encarga de notificar a la Delegación de la radicación (es) por correo electrónico.

Para control interno de la Unidad, se realiza el escaneo de la radicación y se guarda en el disco duro de la computadora en la carpeta de la Delegación correspondiente a dicha radicación. Se anota fecha y número de radicación para cualquier solicitud ya sea por parte de la propia Delegación Regional o de la Subdirección de Tesorería; aparte se registra en una hoja de excel todas las radicaciones que se autorizan mes con mes, por delegación y el número de radicación asignada, así como el monto de la misma,

Cuando se envía la radicación (es) a la Delegación correspondiente se hace énfasis en el correo que se enviará, indicando el acuse de recibo vía electrónica. Los correos de contestación se anexan a la radicación (es) para archivar en la carpeta correspondiente al mes en curso y así llevar el control de la radicación (es) mes con mes.

Respecto a este proceso se considera que debe otorgársele mayor libertad de acción a la Unidad; ya que por momentos –por ejemplo- en los inicios de mes cuando a las delegaciones regionales se les otorga su partida presupuestal para ejercer en el mes, el Departamento de Control de Tesorería y Pagos, no se da abasto para la consulta e impresión de los estados de cuenta de las 92 cuentas que maneja la Unidad, por lo cual hay ocasiones en que este

Departamento hace la transferencia de recursos hasta el día siguiente o sucede que la Unidad hace la notificación vía correo electrónico hasta el día siguiente, esa situación causa en la mayoría de las ocasiones incertidumbre para las delegaciones al no saber si van o no contar con esos recursos para sus actividades mensuales.

Cuando esta situación fue comentada con la encargada de la Unidad, explicó que era porque la Unidad no tiene el programa del Banco BBVA Bancomer habilitado para bajar los estados de cuenta de las delegaciones regionales; y si se tuviera, se podría agilizar esta actividad y así ahorrarse las explicaciones y retrasos de notificación que se tienen que dar a las delegaciones regionales.

En esta situación en particular, se detecta que el proceso de Control no está aplicado de la forma idónea, ya que este no es participativo, pues esta centralización de una función –el ejemplo del programa para consultar los estados de cuenta de las Delegaciones Regionales- para un departamento de la Dirección, retrasa la actividad de la Unidad.

3.2 Realización de Oficios y otras actividades administrativas

La realización de oficios no se hace con mucha frecuencia, pero de ser necesario existe un formato y éste se modifica de acuerdo al asunto a tratar. Normalmente en la Unidad se realizan para solicitar a la Delegaciones Regionales documentación no entregada en tiempo y forma y debe ser sustentada e incluirse en el expediente que tiene la Unidad de cada Delegación.

Este expediente incluye la siguiente documentación:

1. Conciliación bancaria (Ver anexo 5)
2. Estado de cuenta de la Delegación correspondiente que también puede ser el grupo Beta o las Delegaciones locales
3. Saldo en libros
4. Formato de disponibilidad acumulada del informe de situación presupuestal (Ver anexo 6)

Respecto a esta actividad me parece que el Control está bien implementado, pues las indicaciones acerca de cómo se debe de presentar la documentación con claras y concretas y sirve para que la Unidad revise mes con mes como se ha gastado el presupuesto asignado a cada Delegación Regional a principios de mes.

Otra actividad que tiene a su cargo la Unidad, es la realización de oficios dirigidos al Banco BBVA Bancomer para el pago de cheques al portador por concepto de retribución económica, correspondiente a los estudiantes menores de edad que realizan su servicio social en alguna área del Instituto; estos oficios se realizan cada dos meses o cuando se liberan los recursos para el pago de este concepto.

Cuando corresponde el pago por prestación de servicio social, se notifica

mediante un oficio a todo el Instituto para que informe a todos los registrados en el Programa de Servicio Social que si son menores de edad, deben pasar a la Unidad para dejar copia de su credencial de estudiante y del gafete del Instituto, donde se indica que son prestadores de servicio social y con ello hacer el oficio correspondiente al banco.

Este oficio se dirige al encargado de la sucursal de Banco BBVA Bancomer que se encuentra en Avenida Ejército Nacional, y debe de contar con la firma del Director de Recursos Financieros. Con el propósito de evitar errores en la emisión de los cheques se procede a recibir las copias de las credenciales y verificar el nombre del prestador. Una vez realizado el oficio se envía a firma del Director para posteriormente sacar 2 juegos de copias del Oficio y cuando el prestador del servicio social vaya por el Oficio, se entrega el original y firma de recibido en las copias del Oficio, esto porque al terminar la entrega de oficios se procede a lo siguiente:

Un juego de copias de oficios que se entrega, se realiza uno más de parte del Director de Recursos Financieros dirigido al Director de Recursos Humanos del Instituto, para conocimiento de la relación de prestadores de servicio social, indicando que se entregó Oficio para cobrar el cheque ante el banco con respaldo del Instituto por ser menores de edad.

El otro juego se queda para archivo y respaldo de la Dirección de Recursos Financieros de la cual se hace cargo la Unidad de Banco Foráneo para cualquier aclaración a futuro.

El archivo de la Unidad consiste en colocar en cada expediente de las Delegaciones Regionales su conciliación bancaria, estado de cuenta y saldo en libros y disponibilidad. Este archivo se integra como apoyo para la Subdirección de Tesorería, con el propósito de contar con la información mes a mes de la situación financiera que guarda cada Delegación.

Otra actividad que lleva a cabo la Unidad, y que fue asignada como practicante, es la de llevar el registro puntual de las claves presupuestarias que genera cada delegación regional a través de las radicaciones (en donde se desglosa cada una de ellas), ésta se registra en un libro de excel en la cual se anota en cada fila de la hoja el nombre de la delegación regional, grupos beta y delegaciones locales y en la columna se anota cada clave que puede ser desde la 2000 hasta la 7512, cada una de ellas tiene una descripción que pueden ser materiales y suministros. Dentro de este rubro están: materiales de oficina, de limpieza, de impresión, de cómputo, de uniformes etc., los servicios generales que incluyen los servicios telefónico, de celular, de telecomunicaciones, de agua y demás servicios básicos. (Ver anexo 7)

Este informe se lleva únicamente – en caso de así requerirse- para cotejar con la Subdirección de Contabilidad y Departamento de Control y Registro Foráneo si se coincide a cierre de mes en cada una de las claves que cada delegación generó al solicitar recursos a la Dirección, de igual forma se sabe a través de este vaciado de claves el total de recursos que se le otorga a la delegación en el mes.

El Informe de Situación Presupuestal que se lleva, es un control que tiene la Dirección para tener conocimiento al momento de la asignación de recursos, a qué delegación se le va a ampliar o reducir su techo presupuestal el mes siguiente, además de que es un indicador que se tiene de forma muy particular y desglosada para conocer en qué se invierte cada recurso que se otorga. Este informe administrativo en particular es claro y contundente, y como característica de un buen Control, si funciona para la toma de decisiones particulares y estratégicas respecto a la asignación de recursos financieros.

Una particularidad –política – que se observó antes y después de las elecciones federales del 2006, es aquella en la cual procedimientos que se llevaban a cabo en la Dirección como la radicación de recursos no se llevó de forma regular como se venía realizando; esto por la falta de asignación de recursos al Instituto, lo cual afectó asimismo la radicación de recursos a las delegaciones regionales esto por obvias razones:

El de la incertidumbre de cómo se iban a llevar a cabo y quién iba a ser el futuro Presidente y jefe de la Administración Pública y fue una tensión que se vivió como una constante no sólo en el Instituto, quizá en la mayoría de las Instituciones Públicas, y es en estos momentos cuando el Control se acentúa, pero como lo exponía Fayol en forma preventiva, prohibitiva y punitiva así los servidores públicos consideraban reorganizar o en su caso corregir todo aquello que tenía que entregarse a la nueva administración para en su caso no tener una sanción como lo marca la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que tiene por objeto sancionar aquellos servidores públicos que cometan algún ilícito.

Otro evento relevante en el proceso de control, lo es la realización de auditorías. Durante el cumplimiento de la Estadía Práctica se llevó a cabo una sola, misma que duró dos meses aproximadamente. En este lapso los auditores revisan y califican cada uno de los procesos que se realizan en el área. Fase importante en la aplicación del Control, pues permite comparar los alcances y limitaciones que se tiene para llevar a cabo los objetivos de la Dirección y de esta manera retroalimentar el proceso administrativo para mejorar la eficiencia y eficacia de los mismos.

Quien se encarga de brindar la información requerida por los auditores, es el responsable de la Unidad. La información que arroja la auditoría es relevante para la toma de decisiones a futuro, de ahí que en este caso en específico, una de las observaciones se dirigió a la Unidad de Bancos Foráneo en la cual se indica que es necesario incluir a la Unidad en el Organigrama de la Dirección o bien fusionarla a algún Departamento ya existente en la propia Dirección.

Otra observación indicó, que el Jefe de Departamento designado, debe cubrir un perfil tal como empleado con una plaza dentro de la plantilla de personal del Instituto, y esta situación no se cumple debido a que la encargada del Departamento de Control de Tesorería y Pagos es personal de confianza por honorarios; finalmente la Jefa de este Departamento se le dio la plaza para cubrir algunas de las recomendaciones de la auditoría, pero no así el lograr que

la Unidad de Bancos Foráneo apareciera en estructura siendo agregada al organigrama de la Dirección.

De acuerdo a la definición de control que se ha descrito durante el desarrollo de esta investigación se puede indicar que el control que lleva la Unidad de Bancos Foráneo consiste en llevar a cabo acciones para organizar, supervisar y verificar el desarrollo y cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas de manera “tradicional” no así de forma normativa ya que no está contemplada en el organigrama de la Dirección, esto es importante, para poder mejorar y tener mayor ámbito de responsabilidad –esto no quiere decir que no haya tal compromiso- se debe de estar bajo un marco legal establecido.

3.3 Revisión de intereses y comisiones de las cuentas bancarias de las Delegaciones Regionales

El Instituto maneja 92 cuentas bancarias a través del banco BBVA Bancomer que permiten el manejo de recursos de las Delegaciones Regionales que están en cada uno de los estados del país, así como los Grupos Beta y las Delegaciones Locales, así como una cuenta en el extranjero que corresponde a la frontera sur del país, una cuenta en el país vecino de Guatemala.

La Unidad de Bancos Foráneo se encarga de revisar y llevar un control de los intereses y comisiones que cada Delegación tiene de su cuenta bancaria.

Al momento de revisar los estados de cuenta de cada una de ellas se revisan los siguientes conceptos:

1. Comisiones por certificación
2. Sobregiros
3. Comisiones por otros servicios
4. Servicios de banca en línea
5. Otros servicios

Es importante mencionar que con los sobregiros que tenga alguna cuenta bancaria, se instruye a la Delegación en falta a que evite este tipo de situaciones, pues esta irregularidad conlleva a una pérdida.

Jurídicamente, el Estado Mexicano contempla mecanismos e instrumentos de control a través de los cuales los tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal) deben de verificar y evaluar que los recursos se manejen de forma eficaz, eficiente y honesta.

Por lo anterior, no iba a ser la excepción la Dirección de Recursos Financieros del Instituto, el cual a través de la Unidad de Bancos Foráneo se notifica a la brevedad a la delegación que está sobrepasando los movimientos bancarios a los cuales tienen derecho al mes; esta actividad como control es objetiva, ya que si por alguna situación ajena, la delegación no se percata de ella, la Unidad puede notificarle para que esté atento el encargado administrativo de la delegación, de este procedimiento.

3.4 Perspectivas del Control Administrativo en la Administración Pública a partir de la experiencia de la Práctica Profesional.

Como ya se mencionó, la teoría del Proceso Administrativo es una herramienta que ayuda a explicar la disfunción que se detectó durante la realización de la Práctica Profesional en el quehacer de la Unidad de Bancos Foráneo.

El Proceso Administrativo se encuentra inmerso en las seis áreas funcionales básicas de una organización: técnicas, comerciales, financieras, seguridad, contables y administrativas, siendo esta última área en donde se encuentran los elementos del proceso administrativo. Es el proceso administrativo "la herramienta a través de la cual la Administración se desarrolla y realiza, estableciendo al mismo tiempo la forma en que debe llevarse a cabo".

Para Henry Fayol, considerado el -padre del proceso administrativo- señaló: "...la organización es una entidad abstracta dirigida por un sistema racional de reglas y autoridad, que justifica su existencia a través del logro de objetivos."

Fayol considera a la administración como un todo, donde la organización es una parte. La organización es estática y limitada y puede considerarse como una entidad social (formal o informal) o bien como un área funcional administrativa.

El proceso administrativo de Fayol, considera las siguientes elementos: Planeación (Previsión), Organización, Dirección, Coordinación y Control, fases para llevar a cabo las funciones administrativas de cualquier organización (pública o privada).

La Planeación, etapa en donde se diseña o se elaboran los objetivos, se definen las estrategias, políticas y planes para que estos puedan ser llevados a cabo y logren su cometido, se establece una organización para poner en práctica las decisiones, que incluye una división de desempeño y retroalimentación para introducir un cambio de planes.

Durante la realización de la Práctica Profesional en el Instituto Nacional de Migración, se detectó la falta de eficiencia al aplicar esta fase en la Dirección de Recursos Financieros; ya que hay desconocimiento por parte de la mayoría del personal que labora en esta área del Manual de Procedimientos de la Dirección.

La teoría del Proceso Administrativo es clara al mencionar que en la fase de Planeación se van a establecer las prioridades de operación y jerarquización de necesidades; así como también definir los objetivos y cursos de acción, para indicar finalmente la toma de decisiones acerca de qué hacer, cómo y cuándo realizarlo, quién lo ejecutará y de qué manera se controlará.

De esta forma, el Control Administrativo no se llevará a cabo con eficacia, si no se cuenta con un plan previo que sirva de punto de referencia y partida para el control. Sin una planeación se trabaja sólo de forma improvisada. Una

planeación adecuada permite corregir y enfrentar las problemáticas que se presenten.

Característica de la Planeación es la elaboración programas, procedimientos y métodos, para lograr los objetivos de la organización. La realización de Manuales de Procedimientos establece las prácticas y procedimientos que se seguirán para llevar a cabo el trabajo que se planeó en la organización, igualmente deberá establecer o mostrar cuáles son las formas que se utilizarán en la resolución de estos trabajos.

La característica de este manual es que establece lo que se va a hacer, cómo hacerlo, quién lo hará, cuándo y dónde se hará (y en algunos casos se establece el por qué se hará).

Por consecuencia, al existir desconocimiento o falta de un Manual de Procedimientos, los objetivos de la Dirección no son claros para el personal que ahí labora, ya que los manuales sirven de guía para la realización del trabajo, esto ahorra tiempo al evitar las instrucciones verbales, hace del conocimiento al personal del valor que su trabajo aporta al área correspondiente, además de que aclara la estructura de la organización y delimita responsabilidades.

De esta forma hay uniformidad en la interpretación y administración de las políticas, que evitarán que se malinterpreten las funciones, ya que están formalmente asentadas y determinadas a fin de evitar la duplicidad de trabajo y se hace más participativo y desconcentrado el Control, ya que mejora el comportamiento al delegarse esas funciones y cada área se auto-controla sobre sus propias actividades y así mejorar los criterios de supervisión.

En la fase de Organización en la teoría del Proceso Administrativo, se indica que debe haber un criterio de división de trabajo que permita aprovechar las ventajas de la especialización del personal y así instaurar una estructura funcional que establezca los vínculos, así como los ámbitos de competencia y decisión entre las partes, de acuerdo con los objetivos que se pretenden alcanzar.

De esta forma, el hecho de que la Unidad de Bancos Foráneo no figure en la estructura organizacional de la Dirección, indica la falta de organización en esta área, ya que cada nivel jerárquico debe tener definido el grado de responsabilidad que le corresponde. Asimismo, la autoridad que se le confiera debe ser proporcional a la responsabilidad asignada además de evitar confusión en la realización de tareas y la duplicidad de mando.

Respecto a la fase de la Integración, en ella se pretende de forma armoniosa el suministro de los recursos humanos, financieros y materiales considerados para que se puedan llevar a cabo las actividades y la obtención de los objetivos asignados a la organización.

La Integración se identifica como una función administrativa específica, que le otorga una importancia fundamental al elemento humano en la selección,

evaluación y desarrollo, que permite cubrir los puestos de la organización. Este objetivo se cumple al identificar los requerimientos de la fuerza de trabajo, realizar un inventario del personal disponible y a reclutar, seleccionar, contratar, ascender, evaluar, planear, remunerar, capacitar o desarrollar a los candidatos y a los titulares de los puestos, a fin de que puedan cumplir con sus tareas de un modo eficaz y eficiente.

La Dirección es aquella parte del proceso administrativo, en la que por medio del ejercicio de la autoridad se toman decisiones, a las que se le da forma de órdenes, la Dirección guía las actividades de los integrantes de una institución o departamento, en base a normas y aspectos humanos.

El cambio constante de mando en esta Dirección, implica inestabilidad en el personal que la integra. La teoría hace mención de que debe existir un líder o dirigente de grupo que sepa llevar o guiar a los subordinados a fin de alcanzar los objetivos de la organización o área correspondiente.

Henry Fayol dice en su principio de *Unidad de Dirección*, que para un grupo de actividades que tengan el mismo objetivo, debe de haber un sólo jefe y un sólo programa (una cabeza y un plan). Para ello se requiere coordinación de fuerzas y el enfoque del esfuerzo; por lo que se tendrá que aplicar el principio de *Unidad de Mando*: un empleado deberá recibir órdenes únicamente de un superior.

El desarrollo de la Administración Pública, como el de cualquier organización social, económica y política, depende en gran medida de las habilidades, capacidad, creatividad de sus administradores. El cambio constante de personal al interior de la organización tendrá repercusiones en el proceso de desarrollo y cumplimiento de sus objetivos. Algunas de las consecuencias que se detectaron durante el cambio constante de Director en el área de interés de esta investigación son las siguientes:

1. Diferimiento de decisiones.
2. Se inhibe el desarrollo de cartas de reemplazo y los ascensos ocurren sin que el personal madure lo suficiente o que estos mismos tarden hasta la firma del nuevo Director.
3. Errores Administrativos.
4. Suspensión y modificación de proyectos.

A la par del problema de la rotación, está el nombramiento de funcionarios. Como jefe de la Administración Pública Federal, el Presidente es consultado por el Secretario responsable de la cabeza de sector, para la designación de los directivos de las Instituciones y este procedimiento puede variar dependiendo de la importancia del puesto en cuestión.

Las relaciones de la Administración Pública tienen un carácter político, circunstancia que de cierta forma explica las prestaciones y salarios. A esto se añade que los trabajadores de confianza se ven normalmente involucrados en cambios, motivados por el deseo particular de promoverse o por los propios

azares del sistema. Esto motiva a que los trabajadores sindicalizados no cuenten con un sustento suficiente de eficiencia, ya que el cambio constante provoca desaliento al personal que sintiéndose merecedor de ascenso no lo consigue ya que para ello es necesario el apoyo del Director del área.

Otro efecto de la rotación de personal es que inhibe el desarrollo de cualquier política encaminada a la formación de recursos humanos, puesto que existen muchos factores aleatorios que lo impiden, como lo es el uso de una técnica administrativa eficiente, provocando un estado de atraso e improvisación.

La incertidumbre que padecen los directivos de la Administración Pública respecto a la permanencia en su cargo, y que puede durar desde unos cuantos días hasta varios años, imprime un sello especial, puesto que muchos entran pensando más en su salida que en su gestión, angustia que se agudiza a medida que transcurre el período sexenal. Este comportamiento es lógico, puesto que la incertidumbre induce al término de cada sexenio a una pérdida de entusiasmo y de atención a tareas fundamentales; de esta manera los problemas se sobrellevan sin resolverse, si no es que se agravan.

Con lo anterior, se resume que la planeación es ineficaz, si no se miden o controlan las acciones, ya que al no existir un plan no es posible saber si se están alcanzando los objetivos. El Control, asume su importancia en el proceso ya que va a la par de la Planeación, por que al momento de hacer planes se está controlando, dirigiendo y organizando.

El Control consiste en establecer sistemas que permitan medir los resultados actuales y los pasados en relación con lo esperado, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, y si no, corregir y mejorar las acciones y si se requiere formular nuevos planes.

Aunque el Control existe en la Administración Pública, determinado por ley, hay sistemas de control que por varios factores no se lleva de a cabo de manera adecuada. Las contralorías internas se encuentran establecidas como órganos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para realizar auditorías internas que permitan apoyar la función directiva al examinar y evaluar las operaciones y aplicación de los recursos públicos.

Lo anterior se menciona por que durante la Práctica Profesional, se tuvo la oportunidad de colaborar en una auditoría interna que se realizó en la Dirección. Ahí la función fue limitada al facilitar la documentación que los auditores requirieran de la Subdirección de Tesorería y de la Unidad de Banco Foráneos. Al platicar con uno de los auditores comentó que entre las sugerencias que se iban a dar al Director (hasta ese momento) estaba la integración al organigrama de la Unidad de Bancos Foráneos y que no se encontraba dentro de la normatividad el hecho de mantener el cargo de la Jefatura como un puesto de honorarios, el cual se tenía que cancelar y al Jefe de Departamento que ocupa dicho puesto otorgarle una plaza, considerando las funciones que realiza y el grado de responsabilidad asignado.

En forma general, quedó explicado en el marco teórico conceptual, que el Estado es la ordenación política, jurídica y administrativa de un país el cual es el representante más significativo y donde se ejerce acciones de soberanía y coerción; a él le corresponde el monopolio del poder y la dominación del conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad.

De esta manera, el Estado Mexicano es una organización y representación política y soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas, con la finalidad de impulsar el desarrollo político, económico y social, cuyo instrumento es el Gobierno.

El Gobierno es la parte organizada del Estado, el Gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado, la función gubernamental debe de asumir un carácter normativo tendente a regular la acción de los particulares entre sí y frente a la autoridad constituida.

Así se tiene que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 49, que: “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en los siguientes poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

El Poder Legislativo, es el órgano de Gobierno que tiene a su cargo esencialmente la función de legislar, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Poder Judicial de la Federación, corresponde interpretar las normas, determinar su violación y sancionar a quienes las infringen, con objeto de realizar su cometido y de conformidad con la Constitución Política.

El Poder Ejecutivo, se deposita en un solo individuo el ejercicio de este Poder y se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80). Éste se apoya en la Administración Pública Federal que es un medio a través del cual el Gobierno se ocupa de los asuntos de interés público, mediante el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de las cuales se generan los bienes y servicios que demanda la población.

De esta manera para que los resultados se puedan dar en toda la estructura de la Administración Pública Federal, así como en cualquier organización, es importante tener un proceso administrativo que se lleve a cabo de manera eficiente y puntual.

Se denomina Proceso Administrativo al “conjunto de fases o etapas sucesivas, a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral, con el fin de lograr objetivos comunes”¹ La teoría del Proceso Administrativo o Escuela Operacional tiene

¹ Maximiliano Villanueva Compañ, Curso de Administración Moderna, para Licenciatura y Posgrado. Ed. Luminaza S.A. de C.V, México, 2007, p. 165.

como fases: Planeación (Previsión), Organización, Dirección, Coordinación y Control. La fase de Control que es la fase que se considero como referencia para explicar las actividades administrativas que llevaron a cabo durante la Práctica Profesional.

El control administrativo es una de las fases que las organizaciones –públicas y privadas- deben de llevar a cabo para el manejo eficaz y honesto de los recursos y otorgar transparencia al ejercicio de las responsabilidades de sus funciones.

En el desarrollo de la Práctica Profesional se verificó que el Control en la gestión gubernamental es vital, ya que a través de éste y la evaluación de sus procesos administrativos en la Administración Pública se podrá medir los alcances y cumplimientos de metas y programas gubernamentales.

También se comprobó que aunque hay controles en el quehacer de las actividades administrativas, en algunas áreas – como la Unidad de Bancos Foráneo en donde se cubrió la Práctica Profesional- aún queda mucho por modificar, tanto en el aspecto normativo como en lo cultural en los administradores públicos que desarrollan y dan forma a cada una de las instituciones que integran la Administración Pública.

Así, la Administración Pública como actividad organizada del Estado, requiere de cambios, modificaciones y transformaciones para cumplir con los fines establecidos por el interés público; los requerimientos deben de ser constantes y permanentes de las demandas de los ciudadanos; adecuaciones al entorno externo en el que se desenvuelve la Administración Pública y al continuo mejoramiento en la prestación de los servicios públicos.

De ahí la importancia de consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales, promoviendo la calidad y transparencia de los servicios públicos basándose en un proceso adecuado de control.

Conclusiones

Una de las metas alcanzadas en la elaboración de la presente investigación es aquella que se refiere a la presentación de una descripción de lo general a lo particular del contexto en el cual se desarrolla actualmente el Control Administrativo en la Administración Pública, a partir del análisis, síntesis y evaluación del que-hacer de una unidad técnica como la Unidad de Bancos Foráneo.

El objetivo del trabajo se cubrió, ya que se recuperó la experiencia obtenida en el cumplimiento de la Práctica Profesional, misma que se presentó en un marco jurídico y teórico –apoyada en la teoría del Proceso Administrativo o Escuela Operacional- y de esta manera dar un ejemplo de cómo se implementa el Control Administrativo en un órgano desconcentrado de la Administración Pública como lo es el Instituto Nacional de Migración y en específico en un área de vital importancia como es la Dirección de Recursos Financieros, considerando que el manejo de recursos en cualquier programa o plan que se implemente en el Gobierno es relevante.

Se sabe que en México, el desarrollo de la Administración Pública se encuentra enmarcada por una sociedad cada vez más informada, más participativa y crítica, la cual exige la mejora permanente de los bienes y servicios gubernamentales. Por lo cual, se hace necesario la modernización en los diversos instrumentos de control administrativo que permitan verificar la economía, eficacia, eficiencia, efectividad, honestidad y transparencia en el quehacer de la Administración Pública como lo es el manejo de recursos públicos, el mejoramiento de los sistemas y procedimientos operativos, la actualización de los procesos tecnológicos y un adecuado sistema de información que permita la toma de decisiones, de acuerdo a las necesidades actuales del país.

El Estado Mexicano está viviendo un proceso de mayor participación política, y en un entorno plenamente globalizado, lo cual exige, como país, contar con información suficiente y oportuna que sea la que apoye las decisiones de los gobernantes y que al ser comparable, ayude a realizar una adecuada evaluación y conlleve a una toma de decisiones efectiva.

Dicho lo anterior, la Administración Pública juega un papel primordial; ya que es el ente operativo en el cual se apoyan los gobernantes para que los programas, políticas y planes se lleven a cabo y de esta manera satisfacer las necesidades sociales actuales que se exigen en el país.

Es importante señalar que las Instituciones que integran la Administración Pública en el país, actualmente carecen de credibilidad y confianza por parte de la sociedad, ya que la burocracia, corrupción y procesos administrativos complejos la hacen ineficiente acorde a las necesidades de la sociedad actual, que exige transparencia y eficiencia en los servicios y prestaciones que ofrece el Estado.

De esta manera para que los resultados se puedan dar en toda la estructura de la Administración Pública Federal, así como en cualquier organización, es importante que el proceso administrativo se lleve a cabo de manera eficiente y puntual. Es el control administrativo una de las fases para el manejo eficaz y honesto de los recursos que otorga transparencia al ejercicio de las responsabilidades de las funciones públicas. El Control de la gestión gubernamental es vital, ya que a través de éste y la evaluación de los procesos administrativos de la Administración Pública se podrán medir los alcances y cumplimientos de metas y programas gubernamentales.

La Práctica Profesional se realizó en el Instituto Nacional de Migración; órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como del ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

Las funciones y objetivos de la Dirección de Recursos Financieros, se sintetizan en:

- Coordinar la integración del Programa Operativo Anual y del anteproyecto de Presupuesto del Instituto,
- Validar y gestionar las solicitudes de adecuaciones programático-presupuestarias que se requieran durante el ejercicio, con base en las necesidades y prioridades del Instituto y
- Realizar el seguimiento para la comprobación oportuna de los anticipos otorgados para pasajes y viáticos al personal del sector central.

Al cumplir con la Práctica Profesional, se logró identificar una gran debilidad en la estructura y por ende en el cumplimiento jurídico y técnico del quehacer tanto del Instituto en general como de la Unidad de Bancos Foráneo en particular.

La Unidad de Bancos Foráneo, no se encuentra registrada en el organigrama de la Dirección de Recursos Financieros; pero durante los seis meses que se realizó la Práctica Profesional fue posible percatarse de que es la Subdirección de Tesorería a la cual se le entregan los reportes de las radicaciones, oficios e información que maneja la Unidad. Las funciones y objetivos de la Unidad de Bancos Foráneo no están determinadas en algún Manual de Procedimientos de la Dirección de Recursos Financieros, pero de forma general la Unidad de Bancos Foráneo tiene entre sus funciones y objetivos:

1. Dar salida de radicaciones para la asignación del presupuesto mensual que requerían las delegaciones regionales del Instituto, así como informarles del mismo.
2. Integrar y clasificar el archivo documental de la Unidad
3. Solicitar las conciliaciones bancarias, para así llevar un registro puntual de su manejo de recursos de forma mensual de todas las delegaciones regionales del Instituto.

4. Revisar las comisiones bancarias y saldos de todas las cuentas bancarias de las delegaciones regionales.
5. Así como llevar un registro de cada una de las claves presupuestarias que utilizan las delegaciones regionales de su presupuesto asignado.

Las actividades antes citadas se realizan de manera mensual; es decir; cada inicio de mes se envía la partida presupuestal mensual a cada una de las delegaciones, pero también se les solicita enviar a la Unidad su conciliación bancaria y estado de cuenta de la delegación regional, grupo beta y delegación local, para comprobar los gastos que en cada partida se hizo en el ejercicio de gasto del mes anterior; así como las comisiones de manejo de cuenta, por disposición de efectivo, cheques entre otros que hacen las delegaciones de su manejo de cuenta; esto para que en el próximo mes se tome en cuenta el dato para la asignación de su presupuesto mensual.

Estas actividades, se realizan aproximadamente en una semana, el resto del mes la Unidad en general realiza la de ordenación de oficios, conciliaciones, radicaciones y otros documentos generados para cualquier aclaración o solicitud ya sea de la Dirección o de alguna Subdirección o Departamento, asimismo para mantener información sobre alguna delegación en particular.

De esta manera, se puede afirmar que en forma general el control administrativo en la Unidad de Bancos Foráneo es en cierta medida eficaz y eficiente, sin embargo no bajo una disposición escrita, lo que conlleva a decisiones discrecionales, sin que ello se considere ilegal pero si informal, en la medida de que no existe una normatividad que le otorgue lineamientos de actuación respecto al Manual de Procedimientos de la Institución, promoviendo con ello que el personal adscrito a dicha área, labore bajo prácticas y costumbres, sin respaldo técnico-jurídico.

Se menciona lo anterior por que como resultado de la realización de una Auditoria interna, las siguientes consideraciones refuerzan el diagnóstico elaborado a lo largo de la investigación:

- La Unidad de Bancos Foráneo no se encuentra en el organigrama de la Dirección;
- El Jefe del Departamento de Control de Tesorería y Pagos es un puesto por honorarios, el cual por el grado de responsabilidad la Auditoria solicitó al Director de Recursos Financieros se le otorgara una plaza.

El punto anterior se cumplió gracias a que el último Director en ese período del sexenio se mantuvo estable en el cargo y logró autorizar y realizar los trámites correspondientes ante la Dirección de Recursos Humanos. Respecto a la integración de la Unidad de Bancos Foráneo a nivel de la estructura organizacional de la Dirección, esta recomendación no se llevó a cabo y sigue estando el área a nivel de Unidad de Apoyo de la Subdirección de Tesorería y de la propia Dirección de Recursos Financieros.

Si bien se ha comentado en forma general lo que es la teoría del Proceso Administrativo o Escuela Operacional, es factible concluir que este proceso se auxilia de la planificación, organización, dirección y controlar los esfuerzos de los integrantes de una organización –pública o privada- y de sus recursos para alcanzar sus objetivos.

Ya en referencia al Control, no es posible dar una respuesta general o “guía”, ya que las preguntas: qué controlar, qué tanto controlar y cómo controlar, dependerá como en este Informe de Práctica Profesional, de la organización, de la complejidad de las actividades y como es de suponer de los cambios en el entorno social, tecnológico y económico de la institución o área de que se trate entre otros factores.

Respecto a qué controlar, depende de cuál sea la visión y misión de cada Dependencia, de igual forma las que tiene asignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, pero de forma interna su forma de control dependerá del manejo de sus finanzas, es decir, saber aplicar de forma correcta su techo presupuestal asignado anualmente sin que ello se descuide la calidad de los servicios que se brindan a la sociedad.

Qué tanto controlar, es una tarea directiva –sin importar la jerarquía que se ocupe en la estructura organizacional-, pues es quien tiene la responsabilidad del resultado y conoce a quienes ha delegado tal responsabilidad, entregándoles los recursos a emplear para lograr el resultado, quien tiene la obligación de contar con el control adecuado para conocer oportunamente la realidad que día con día se vive en su organización, área, departamento, plaza o función, pues es el único camino que tiene para oportunamente, tomar las decisiones que hagan posible mantener el rumbo hacia el propósito fijado.

De esta forma al tener un líder que conoce tanto la función como la normatividad del área a su cargo puede ayudar mucho a que el control se realice de forma oportuna. Un factor determinante, es el que todos aquellos adscritos a la Dirección de Recursos Financieros conozcan el Manual de Procedimientos de la Dirección y de esta forma cada integrante sabrá cuál es el grado de responsabilidad y las funciones asignadas en la normatividad.

Cómo controlar con sentido común, es decir, sin caer en el extremo, que sería fácil si las actividades y por tanto la función de cada área o unidad se encuentran descritas en un documento normativo de fácil acceso y consulta para todo el personal. Por lo tanto el Manual de Procedimientos es la herramienta legal que permitirá el control, es decir, la herramienta de comunicación que permita a Directores y colaboradores a “estar en la misma sintonía” en una intención de ayudarse mutuamente para lograr el cumplimiento de las responsabilidades de cada uno de ellos. Por lo tanto debe buscarse el control del trabajo y no el de los trabajadores.

Sin embargo como se mencionó párrafos arriba, no hay una guía para llevar a cabo de manera puntual el control, ya que éste depende de varios factores internos y externos que afectan a la organización sea pública o privada.

El realizar la Práctica Profesional en un órgano desconcentrado de la Administración Pública, permite señalar que lo siguiente aunque se cubrió un plan de estudios diseñado de forma completa para – teóricamente- preparar al egresado y enfrentar situaciones de diferente magnitud, la práctica y el estar físicamente laborando o colaborando dentro de las Instituciones Públicas, marca una diferencia.

El Plan de Estudios otorga herramientas de análisis que sólo los estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales tienen en torno al diagnóstico de un asunto público. El hecho de reflexionar, analizar y la facilidad de entender los cambios políticos, sociales y económicos que repercuten en la Administración Pública ayuda a entender de mejor manera el ambiente en el cual se desenvuelve el clima laboral de una Institución pública.

De esta forma, el plan de estudios de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, cumple con la función de brindar las herramientas para poder estudiar cualquier situación que pueda presentarse en el cumplimiento del servicio público.

Así pues, se propone integrar al Plan de Estudios algunas asignaturas que puedan otorgar a los futuros egresados conocimientos y herramientas para desempeñar de manera más eficaz su trabajo dentro de la Administración Pública como las relacionadas a los programas de cómputo en versiones actuales.

Si bien es cierto que el Plan de Estudios se revisa y actualiza, su es necesario plantear una retroalimentación continua entre egresados, alumnos que realizan su servicio social, su práctica profesional o bien la estadía práctica, y los funcionarios de los Centros de Estudios, con el propósito de mejorar el contenido del Plan de Estudios y con ello fortalecer el perfil del egresado. Aún contando al día de hoy con un Plan de Estudios recién actualizado, recuérdese que en el sector público se está inmerso en los cambios en aras de la búsqueda de eficiencia, eficacia, calidad y mejora continua, lo que conlleva a que la actualización y revisión a los Planes de Estudios sea una tarea constante ante la demanda de un perfil del egresado que sea competente y competitivo.

También incorporar la asignatura de contabilidad gubernamental, que fue un detalle que al principio se convirtió en una limitante en el proceso de integración a la Dirección de Recursos Financieros, pues no se contaba con el uso y conocimiento del lenguaje propio en términos financieros, es decir, estados financieros, estados de cuenta, pagos, y demás información financiera que se maneja en esa tipo de área, la cual no se imparte en un asignatura durante los nueve semestres en que se cursa la Licenciatura; y es importante, ya que un control principal es precisamente el financiero.

Otra propuesta es la de crear vínculos con las distintas Dependencias de la Administración Pública para (si es posible) que los alumnos tengan contacto y participen de forma directa en actividades relacionadas a la administración de

asuntos públicos no hasta el 9° semestre, sino antes, considerando que puede ser al finalizar del 5to semestre con el apoyo de los mismos profesores, para así intercambiar y crear soluciones ante problemáticas detectadas en el área en la cual cumplen en cualquiera de los rubros de práctica y de esta manera contribuir a la mejora de los procesos administrativos dentro la Dependencia pero sustentados de forma analítica, teórica y práctica.

Finalmente, el Control en la Administración Pública no sólo se entenderá como una acción preventiva que va más allá de la verificación financiera o de la sanción a infractores si no también ya implicaría el 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 de los apoyos económicos otorgados por el Gobierno Federal, de tal manera que cumplan con los objetivos para los cuales fueron destinados dentro del marco de la ley.

Se concluye este informe, señalando que la finalidad del Control es evitar actos contrarios al marco jurídico; promover el mejoramiento, la corrección y la modificación de actitudes en los servidores públicos federales, estatales y municipales a fin de contribuir a elevar la eficiencia, la calidad y transparencia en los servicios públicos así como utilizar de forma correcta los recursos del Estado para lograr el cumplimiento de los objetivos orientados al bienestar de la comunidad.

ANEXO 1

1- A

ACTIVIDADES ESENCIALES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Desde sus inicios, la Secretaría de Gobernación tiene encomendada la adecuada conducción de la política interna del país que permita a través de programas, acciones y estrategias el desarrollo de una sociedad cada vez más participativa en las acciones de gobierno para satisfacer sus demandas; permitiendo con ello un crecimiento en ámbito económico, político y social del país.

De esta manera corresponde a la Secretaría de Gobernación vigilar que la relación entre el Estado y la sociedad organizada en asociaciones civiles, gremiales y empresariales comunitarias y de ayuda mutua se realicen apegadas al Estado de Derecho, respetando su integridad y fortaleciendo la separación de los Poderes de la Unión.

MISIÓN DE LA SEGOB

Contribuir a la gobernabilidad democrática y a la seguridad nacional con apego a los principios propios del ejercicio democrático del poder público, fortaleciendo la capacidad de las instituciones y procesar eficazmente las demandas y planteamientos de los actores políticos, hacer efectivos los derechos políticos ciudadanos, proteger tanto a la población como intereses vitales del Estado Mexicano, generando un entorno favorable para el crecimiento con calidad y para el desarrollo humano, que incluya a todos los mexicanos.

ATRIBUCIONES DE LA SEGOB:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 27, las atribuciones que le competen a la Secretaría de Gobernación.

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;

II.- Publicar las leyes o decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

III.- Administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación;

IV.- Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;

V.- Manejar el servicio nacional de identificación personal;

VI.- Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución;

VII.- Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los Consejeros de la Judicatura Federal;

VIII.- Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la República;

IX.- Intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;

X.- Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados y legalizar las firmas de los mismos;

XI.- Administrar las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por disposición de la ley a otra dependencia o entidad de la administración pública federal;

En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes federales y los tratados; serán competentes para conocer de las controversias que en ellas se susciten los tribunales federales con mayor cercanía geográfica;

XII.- Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;

XIII.- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

XIV.- Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con los demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal;

XV.- Conducir las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

XVI.- Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticas nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;

XVII.- Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

XVIII.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas;

XIX.- Administrar el Archivo General de la Nación, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de información de interés público;

XX.- Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;

XXI.- Vigilar las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público;

XXII.- Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;

XXIII.- Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad, dictados por el interés público;

XXIV.- Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

XXV.- Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos;

XXVI.- Fijar el calendario oficial;

XXVII.- Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como la operación de la agencia noticiosa del Ejecutivo Federal;

XXVIII.- Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal;

XXIX.- Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

XXX.- Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;

XXXI.- Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondientes, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos; y

XXXII.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

1- B

CAPITULO VI DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS

Artículo 35.- Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados.

Los órganos administrativos desconcentrados y sus titulares tendrán las competencias y facultades que este Reglamento les confiere y, en su caso, las específicas que les señale el instrumento jurídico que los cree o regule o los acuerdos de la delegación de facultades del Secretario.

El Secretario establecerá la estructura orgánica y funciones complementarias de los órganos administrativos desconcentrados, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

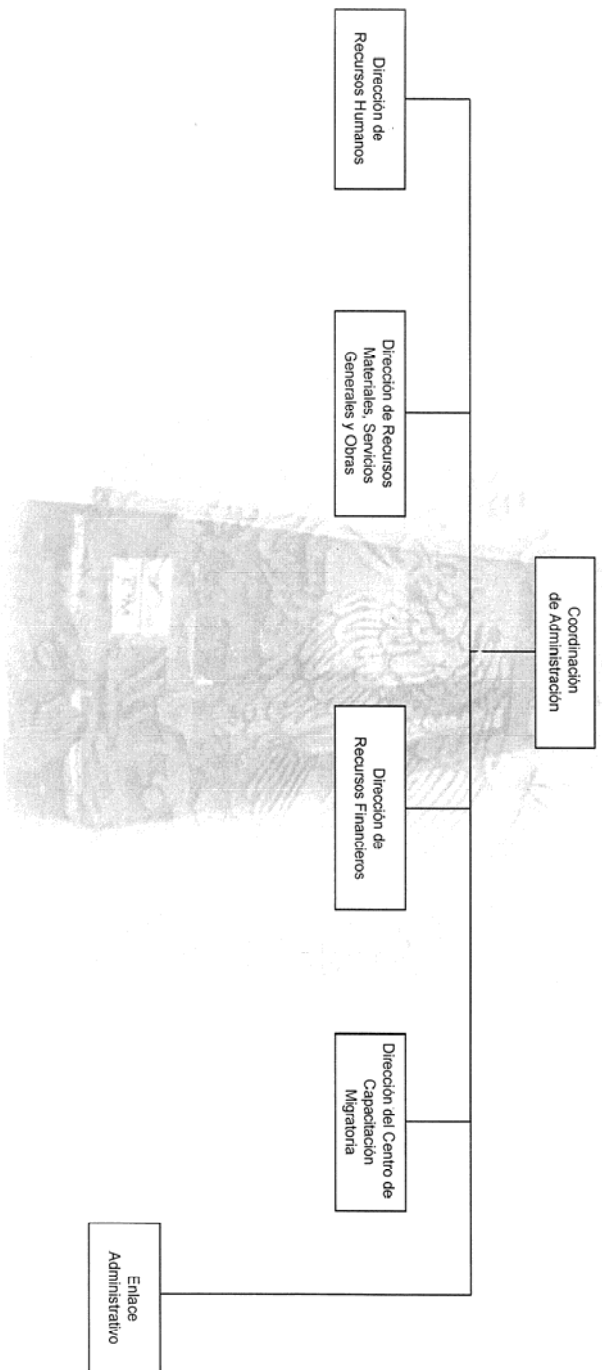
Artículo 36.- La Secretaría tendrá los siguientes órganos administrativos desconcentrados:

- I. Centro de Investigación y Seguridad Nacional;
- II. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal;
- III. Archivo General de la Nación;
- IV. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana;
- V. Instituto Nacional de Migración;
- VI. Secretaría General del Consejo Nacional de Población;
- VII. Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados;
- VIII. Coordinación General de la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte;
- IX. Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas;
- X. Secretaría Técnica de la Comisión de Programas Informativos Especiales, y
- XI. Centro Nacional de Prevención de Desastres.

ANEXO 2



Secretaría de Gobernación
Instituto Nacional de Migración



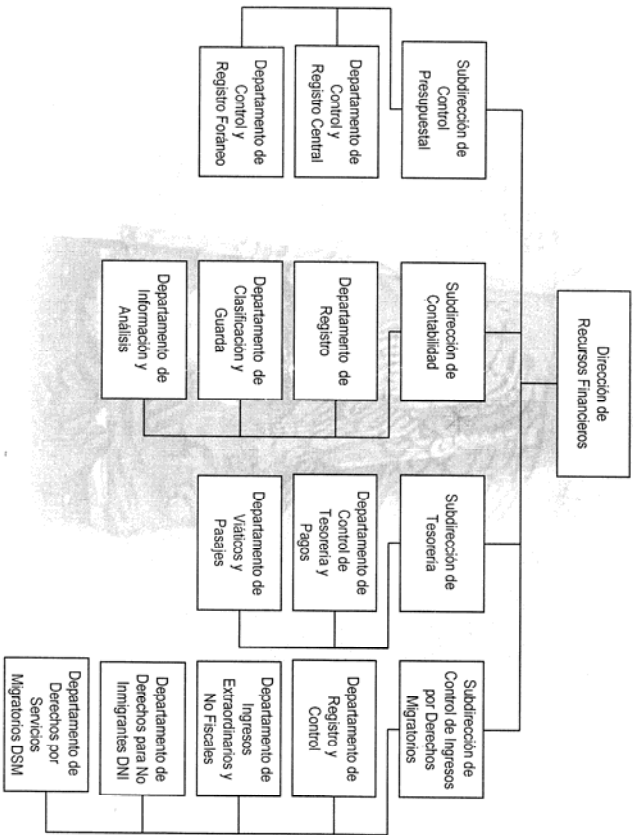
Coordinación de Administración

ORGANIGRAMA

ANEXO 3



Secretaría de Gobernación
Instituto Nacional de Migración



Dirección de Recursos Financieros

ORGANIGRAMA

ANEXO 4

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN
DIRECCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS
SUBDIRECCIÓN DE CONTROL PRESUPUESTAL

SOLICITUD DE RADICACIÓN

No. Rad. :	1039
Fecha :	22-Ago-07

REPRESENTACIÓN : DELEGACIÓN REGIONAL TAMAULIPAS

IMPORTE A RADICAR : \$651,543.67

CONCEPTO : Ampliación de recursos.

CLAVE PRESUPUESTAL:	IMPORTE
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 2101 1 1	\$990.00
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 2202 1 1	\$380,671.80
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 2204 1 1	\$706.00
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 2206 1 1	\$800.00
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 3106 1 1	\$65,367.00
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 3201 1 1	\$42,159.00
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 3414 1 1	\$7,140.00
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 3503 1 1	\$1,430.00
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 3506 1 1	\$13,757.52
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 3809 1 1	\$31,048.35
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 3811 1 1	\$2,449.00
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 3817 1 1	\$97,195.00
2007 4 K00 1 4 04 46 012 A001 00 3822 1 1	\$7,830.00

OBSERVACIONES : nuevo

Oficio No. INM/CD/DSER/677/2007, CAR/1023/2007
 Volante No. 274742

No omito reiterar la responsabilidad que tienen los titulares de las Delegaciones Regionales y los titulares de las áreas de Administración de las mismas, en lo referente al ejercicio y control del presupuesto, con base en el acuerdo delegatorio de facultades emitido en el diario Oficial el 14 de enero de 2000.

DATOS A LLENAR POR LA SUBDIRECCIÓN DE TESORERÍA A FIN DE COMUNICAR A LA REPRESENTACIÓN:

No. de Transferencia: Hora: Fecha: No. Cta.

ELABORO
 JEFE DEL DEPARTAMENTO DE CONTROL
 Y REGISTRO FORANEO

Vo. Bo.
 SUBDIRECTORA DE CONTROL PRESUPUESTAL

AUTORIZA LA TRANSFERENCIA
 DIRECTOR DE RECURSOS FINANCIEROS

C.P. Javier Reyes Muñoz

Lic. María Eugenia Arias Velázquez

Lic. Alfonso Javier Coronado

ANEXO 5

44 DELEGACIÓN REGIONAL EN HIDALGO
CONCILIACIÓN BANCARIA

DEL 01 AL 31 DE JULIO DE 2007

Bancomer, S.A.

No.de Cuenta 0100177652

<u>Saldo en cuenta según el banco:</u>	<u>\$244,597.62</u>
<u>Más:</u>	
Cargos del banco no correspondidos por el Instituto	<u>\$17.15</u>
Abonos del Instituto no correspondidos por el banco	<u>\$0.00</u>
<u>Menos:</u>	
Cheques expedidos y otros cargos no correspondidos por el banco	<u>\$0.00</u>
Abonos del Banco no correspondidos por el Instituto	<u>\$0.00</u>
Cheques en tránsito (ANEXO 1)	<u>\$0.00</u>
<u>Saldo en cuenta según libro de bancos:</u>	<u>\$244,614.77</u>

L.A. OLGA E. LOZANO ARIAS
ELABORO

LIC. HUGO MENESES CARRASCO
AUTORIZO

ANEXO 6

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION
COORDINACION DE ADMINISTRACION
DIRECCION DE RECURSOS FINANCIEROS

DELEGACION REGIONAL HIDALGO CUENTA BANCARIA No. 0100177652 CONCILIACION ENTRE EL SALDO DE LIBRO DE BANCOS Y LA DISPONIBILIDAD ACUMULADA DEL INFORME DE SITUACION PRESUPUESTAL					
			SALDO LIBRO DE BANCOS		244,614.77
MAS	FECHA	REFERENCIA	DEUDORES DIVERSOS		20,000.00
	3-May-07	3486	HUGO MENESES CARRASCO	6,000.00	
	22-May-07	3495	HUGO MENESES CARRASCO	2,000.00	
	4-Jun-07	3499	HUGO MENESES CARRASCO	6,000.00	
	4-Jul-07	3506	HUGO MENESES CARRASCO	6,000.00	
MAS	FECHA	REFERENCIA	COMISIONES BANCARIAS		0.00
MENOS	FECHA	REFERENCIA	ACREEDORES DIVERSOS		8,070.52
			Recuperación 2004	4,560.57	
			Devolución partida 2202 ejerc. 2004	2,939.95	
			Devolución partida 3817 ejerc. 2004	570.00	
MENOS	FECHA	REFERENCIA	PROVEEDORES		0.00
MENOS	FECHA	REFERENCIA	INTERESES		0.00
IGUAL	DISPONIBILIDAD ACUMULADA				256,544.25
MAS	DISPONIBILIDAD ACUMULADA SEGÚN INFORME DE SITUACION PRESUPUESTAL				256,544.25
	DIFERENCIA SIEMPRE DEBE SER IGUAL A CERO				0.00

ELABORO: L.A. OLGA E. LOZANO ARIAS
ENLACE ADMINISTRATIVO

AUTORIZO: LIC. HUGO MENESES CARRASCO
DELEGADO REGIONAL

ANEXO 7

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Auditoria

Es el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad, practicado con posteridad a su ejecución y para su evaluación.

Revisión o análisis periódico que se efectúa a los libros de contabilidad, sistemas y mecanismos administrativos, así como a los métodos de control interno de una organización administrativa, con el objeto de emitir opiniones y recomendaciones con respecto a su funcionamiento.

Clave Presupuestaria

Instrumento que permite el control, la descripción e identificación del gasto realizado por las dependencias y entidades del Gobierno Federal. Consta de los siguientes componentes que se representan alfanuméricamente: año, (4) ramo, (2) unidad responsable, (3) unidad ejecutora, (2) función, (2) subfunción, (2) programa sectorial, (2) programa especial, (3) actividad institucional, (3) proyecto, (4) objeto del gasto, (4) tipo de gasto, (1) gasto con destino específico (2) y fuente de financiamiento. (1) En total tiene 14 componentes y 35 dígitos.

Comisión

Cobro que una institución financiera hace a sus acreditados por el otorgamiento de un crédito o por la prestación de un servicio.

Conciliación Bancaria (Conciliación de la Cuenta Bancaria)

Estado que muestra las diferencias entre el saldo de una cuenta llevada por un banco y la cuenta respectiva de acuerdo con los libros del cliente del mismo banco. Entre estas diferencias se encuentran los cheques pendientes y los depósitos en tránsito.

Estado de cuenta bancario

Es el informe de las transacciones de un cliente que uso un servicio bancario por lo general este informe es mensual.

Interés

Cantidad de dinero que se paga como costo de un financiamiento obtenido.

Partida Presupuestal (Partidas de Gasto)

Nivel de agregación más específico del Clasificador por Objeto de Gasto que identifica concreta y detalladamente, los bienes o servicios adquiridos de un mismo género o concepto de gasto, con base en el cual se hace la cuantificación monetaria y contable de las erogaciones públicas.

Radicación

Documento en el cual se asigna el presupuesto hacia las delegaciones regionales, con la finalidad de ejercer su presupuesto de egresos correspondiente.

Registro

Asiento o apuntamiento de lo que se registra o almacena

Saldo en libros

Cantidad que de una cuenta resulta a favor o en contra

Sobregiro

Dícese de la cantidad en que un cheque se excede de los fondos, o cualquier documento como letra u otra orden de pago, excedidos en la cantidad de crédito contra la cual se gira./ Aplícase a cualquier partida que se exceda de la cantidad destinada para cubrirla

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

Acle, Alfredo y Vega, Juan M, **La Empresa Pública: desde fuera, desde dentro.** Ed. Limusa, México, 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo, **Proyectos de Desarrollo, Planificación y Control volumen I.** Ed. Limusa, México, 1982.

Cáceres, Luis René (compilador), **Estrategia, Planeación y Control.** Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Carrillo Castro, Alejandro, **Las Empresas Públicas en México.** Ed. Porrúa, México, 1983.

Carrillo Landeros, Ramiro. **Metodología y Administración.** Editorial Limusa, México, 1982.

Gordon Schaeffer, Wendell Karl. **La Administración Pública Mexicana.** Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, SEGOB, México, 2003.

Guerrero, Omar. **La Administración Pública del Estado Capitalista.** Ed. Fontamara 22, México, 1986.

Jiménez Castro, Wilburg. **Introducción a la Teoría de la Administración.** Ed. Limusa, México, 1993.

Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe.** Ed. Porrúa, México, 1997.

Martínez Anzures, Luis Miguel. **Controles y Responsabilidades en el Sector Público.** Ed. Plaza y Valdés, S. A de C.V, México, 2004.

Martínez Figueroa, Rosa Isela Susana. **El Proceso Administrativo en el Sistema de Revalidación y Equivalencia de Estudios de Tipo Superior a través de la SEP.** Tesina, UNAM, FCPyS, México, 2003.

Moctezuma Barragán, Esteban, **Por un Gobierno con Resultados**. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Morán Sánchez y Coutiño Salinas. **El Proceso Administrativo**. Tesina, UNAM, FCPyS, México, 1969.

Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública de México**. INAP, México, 1984 tomo 1.

Sánchez Guzmán, Francisco. **Introducción al Estudio de la Administración**. Editorial Limusa, México, 1993.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal**. Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, México, Febrero, 2001.

Solana Morales, A. Fernando. **Introducción a la Teoría de la Administración Pública**. Tesis, UNAM, México, 1964.

Stephany, Paola. **Diccionario de Contabilidad**. Ed. Ruiz Hnos, SA de CV, 2000.

Villanueva Compañ, Maximiliano. **Curso de Administración Moderna, para Licenciatura y Posgrado**. Ed. Talleres de Luminanza S.A de C.V, México, 2007.

Waldo, Dwight. **La Administración Pública del Cambio Social**. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974.

Waldo, Dwight. **Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos**. Ed. Trillas, México, 1985.

Zorrilla Martínez, Pedro. **La Administración Pública Federal**. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1972.

Hemerografía

Bonnin, C.J.B. “**Principios de la Administración**”, Revista de Administración Pública, Edición Especial, México, INAP, noviembre, 1982

Rosales Nuñez, Juan. **La Nueva Faceta de Desarrollo Institucional de la Administración Pública Contemporánea**. Gerencia Pública, 2002

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Planeación

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

Mesografía

www.segob.gob.mx

www.inami.org.mx

www.presidencia.gob.mx

www.ifai.gob.mx

www.ife.org.mx

www.shcp.gob.mx

www.nuevasociedad.org