



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA CAPACITACIÓN A DISTANCIA EN EL PLAN  
DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA  
SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
(*uso de la Videoconferencia Interactiva*)**

**T E S I S A**

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

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

***SERGIO SOREQUE TÉLLEZ***

**A S E S O R:**

***LIC. JORGE VALENCIA***

**MÉXICO, D.F.**

**2004**



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.

**Es un mundo hecho de muchos mundos  
Nuestra realidad es plural y diversa,  
Es un diálogo de pueblos que hablan  
En la misma lengua de cosas que son a  
Un tiempo distintas y comunes.**

Octavio Paz.

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
---------------------	----------

## **CAPÍTULO I**

### **ASPECTOS TEÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

1. Estado	1
1.1. Estado de Derecho	1
1.2. Estado Moderno	3
1.3. Formas de Estado y formas de Gobierno	4
1.4. El sistema político	7
2. Administración Pública	9
2.1. Antecedentes históricos de la Administración Pública	10
2.2. Fines	12
2.3. Burocracia	13
3. Administración de personal público	16
3.1. Objetivo	18
3.2. Funciones	19
4. Capacitación a Distancia	24
4.1. Objetivos	25
4.2. Historia de la Educación a Distancia en México	27
4.3. Programas de Educación a Distancia en Instituciones de Educación Superior	29

## **CAPÍTULO II**

### **AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF)**

1. La Auditoria Superior de la Federación	31
1.1. Antecedentes de la fiscalización	31
1.2. Antecedentes de la ASF	34
1.3. Auditoría Superior de la Federación	39
2. Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS)	50
2.1. Misión	51
2.2. Visión	51
2.3. Sustento Jurídico	51
2.4. Plan de Profesionalización de la ASF	55
2.4.1. Programa Institucional	57
2.4.2. Programa Externo	58

### **CAPÍTULO III**

#### **LA CAPACITACIÓN A DISTANCIA (USO DE LA VIDEOCONFERENCIA)**

1. Videoconferencia	60
1.1. Antecedentes de la videoconferencia	60
1.2. Tipos de videoconferencia	63
1.2.1. Videoconferencia Vía Satélite	
1.2.2. Videoconferencia por PC	
1.2.3. Videoconferencia Interactiva	
1.3. Descripción del uso de la Videoconferencia Interactiva	65
1.4. Planeación Didáctica de una Videoconferencia	66
1.4.1. Planteamiento del propósito	
1.4.2. Organización de contenido	
1.4.3. Definición del receptor	
1.4.4. Selección de expertos	
1.4.5. Evaluación	
1.5. Contextualización curricular	68
1.6. Estructura básica de la videoconferencia	69
1.7. Difusión y divulgación	70
<b>ANEXOS</b>	<b>72</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>84</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>87</b>

## **Introducción**

En la actualidad, la capacitación es considerada como factor de primera importancia para el desarrollo de las personas y de las instituciones, y ésta actividad ha estado presente en todo lo largo de la historia de la administración pública de México.

Pese a los esfuerzos que se han dado para dar un gran auge al respecto, pocas han sido las instituciones que han logrado de manera exitosa implementar un programa de capacitación que cubra todas las necesidades internas y externas, y no sólo eso, sino que cautive y motive la aceptación del personal de la institución, lo anterior se debe a diversas razones que van desde una mala detección específica de necesidades en las áreas que se conforma la institución, además de una mala percepción de la visión y misión por parte de las personas que conforman el área de capacitación y/o adiestramiento, y por supuesto no se puede olvidar las limitantes presupuestales asignadas a éstas áreas.

Ante los resultados poco tangibles, salvo algunas excepciones, se ha llegado a cuestionar la permanencia de dichas áreas, o la reorientación que éstas deben realizar, culminando en muchas ocasiones, como simples gestores de capacitación externa que imparten instituciones públicas o privadas dedicadas a dicha actividad, dónde se envía a las personas de confianza, o bien se manda aquellos funcionarios que estorban para la realización de los fines de la institución.

Curiosamente se dice que las instituciones públicas tienen muchas deficiencias en sus procesos, esto por falta de capacitación, pero no asisten a capacitarse por falta de tiempo; y esto último es porque no saben desempeñar sus funciones de manera correcta por una falta de capacitación; es decir, se crea un círculo vicioso, una historia sin fin que tiene como gran meta, el evitar las malas prácticas que pueden llevar hasta una responsabilidad administrativa por el mal desempeño de las actividades conferidas al servidor público, acción que impulsada por diversos ordenamientos legales, los cuales ofrecen los elementos suficientes para que jurídicamente tenga razón de ser cada una de las áreas de capacitación, quedando pendiente la razón moral y tangible, la cual en argumento de eficacia y eficiencia de las áreas de capacitación se revisará en el transcurso de la investigación.

De tal suerte se puede observar que la capacitación como tradicionalmente se concibe, se ha vuelto un dolor de cabeza en el hacer y quehacer de las instituciones públicas, sin duda representa un reto importante entre los involucrados en la administración de la capacitación, ahora con mayor razón, debido al exorbitante crecimiento de los medios electrónicos y las tecnologías de la información.

La llamada tercera revolución tecnológica que a principios de los años setenta constituyó un parte aguas en toda actividad humana y toda forma de hacer las cosas. La informática, la robótica, la inteligencia artificial, por mencionar algunos ejemplos, se han constituido en herramientas de primera mano para agilizar procedimientos y mejorar productos.

Motivo por el cual la capacitación no se podía quedar fuera del uso de estos medios, ya que el impacto del factor tecnológico en las organizaciones públicas ha sido muy notable. Las nuevas formas de división del trabajo, la disminución de las antiguas ventajas comparativas y la creciente importancia de la ciencia y la tecnología, son algunas dimensiones adicionales que muestran cómo las nuevas tecnologías son productos funcionales para ciertas formas de organización social.

Así, las instituciones públicas requieren cada vez más, hacer uso de nuevas tecnologías. Sobre todo en aquellas en las cuales los problemas y demandas superan cada vez más a las ofertas de solución y por lo tanto requieren auxiliarse de herramientas tecnológicas que agilicen el trabajo que desarrollan en pro de la satisfacción de los ciudadanos.

La explosión de Internet y de la nueva economía, muestran una transformación profunda y duradera de la forma de comunicarse, intercambiar y producir, y la capacitación no es la excepción a esta revolución, por lo que en lugar de hacer a un lado las novedades tecnológicas, se debe aprehenderlas y buscar la optimización de los recursos humanos tecnológicos, siempre ligados a los recursos pedagógicos con un mismo fin, buscar la formación integral del participante.

El presente documento consta de tres capítulos, el primero, se refiere al marco teórico de la Administración Pública Federal, la situación actual de la estructura, con el propósito de comprender el porqué de los cambios en la estructura actual, con relación al México moderno que se vive a principios del siglo XXI.

Toda vez que una de las hipótesis planteada, es la de buscar la profesionalización del servidor público de la ASF, el segundo capítulo se refiere a la citada instancia, con el fin de mostrar a la ASF como la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y señalar la importancia de la misma para con toda la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal y Órganos independientes, por ser la instancia que genere a la sociedad mexicana la confianza de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia. Asimismo que el Estado cuente con la capacidad para verificar cabalmente el cumplimiento pleno de sus responsabilidades en materia de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, defensa de la soberanía y todos los aspectos que la sociedad le ha confiado.

Asimismo se pretende mostrar que la Auditoría Superior de la Federación ha dejado de ser el ente que sólo busca las irregularidades en las diversas auditorías que realiza, y se ha convertido en una institución más proactiva que reactiva, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas que le son aplicables, marque la guía, establezca pautas, para que (los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y órganos autónomos) marchen hacia la modernización administrativa, logrando con ello la eliminación gradual de las áreas generadoras de corrupción, privilegiando la economía, la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

En el tercer capítulo se realiza el análisis integral del uso de los medios informáticos como apoyo técnico en el proceso de formación y capacitación del funcionario de la ASF, y de los funcionarios que pertenecen a las entidades que se auditan, y por que no, hasta la sociedad en general y medios de comunicación, para de esta forma crear una cultura de rendición de cuentas a escala masiva.

El uso de la Videoconferencia en las instituciones públicas es el tema central del presente trabajo motivo por el cual se abordará de una forma más detallada, logrando de esta forma dejar en claro las grandes bondades y ventajas del uso de este avance tecnológico, específicamente en las entidades públicas de la Administración Pública Federal y por supuesto específicamente de la ASF.

Las conclusiones de la investigación, constituyen la exposición de motivos de la propuesta que se presenta al final del documento que tienen en sus manos

# CAPÍTULO I

## ASPECTOS TEÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

### 1.- Estado

#### 1.1- Estado de Derecho

Cuando los individuos se consolidaron como una sociedad civil organizada, un conjunto de bienes jurídicos requirió ser tutelado por el Derecho. En consecuencia, se instauró el Estado de Derecho, fundado en la libertad política y en la igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder administrado por la burguesía.

La concepción de Estado de Derecho constituyó uno de los elementos esenciales de la doctrina liberal, en donde la seguridad jurídica de los gobernados, a través del Derecho, se erigió como un valor supremo. Entonces, el interés de los gobernados –libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica- prevalecía sobre el interés estatal.

Lo anterior representó el paso de la esfera de la legitimidad al de la legalidad como eje del sistema jurídico, entendida la segunda como:

*“... la forma moderna de convivencia social con fundamento en el derecho, en donde el eje de la legalidad significa que todo lo que no está prohibido, está permitido - para los gobernantes - en tanto la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta.”<sup>1</sup>*

En consecuencia, la integración gradual del Estado político con la sociedad civil terminó por modificar la forma jurídica de aquél, los procedimientos de legitimación y la estructura de la administración.

Ahora bien, resulta factible que se presente una confusión al hablar de Estado de Derecho y Estado Liberal de Derecho. Sin embargo, la diferencia radica en que el Estado de Derecho es formal, legal y rígido ante un ordenamiento legislativo; toda actividad desplegada por aquel se encuentra ajustada, supeditada, prescrita y limitada por las normas jurídicas. Más aún, está circunscrita en la medida en que el Derecho exige al Estado garantizar los postulados esenciales del pensamiento liberal, que no es más que la victoria política de la sociedad burguesa especificada en el llamado Estado Liberal de Derecho.

Por ello, el Estado Liberal de Derecho consagró los derechos y las libertades individuales que el Estado debía reconocer y proteger por considerarlos como valores principales, específicamente, como derechos fundamentales del ciudadano incorporados al orden constitucional. Asimismo, la separación de poderes (garantía de la libertad frente al despotismo legislativo) buscó una mayor seguridad jurídica y, por ende, un reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado.

Sobre el particular, Bobbio, expone:

---

<sup>1</sup> ORTIZ ORTIZ, Serafín. Op. Cit., p.12

*“Un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso del poder”<sup>2</sup>*

Recuerdese que los derechos fundamentales representan una garantía del “statu quo” y la tutela tradicional de las libertades civiles, las cuales constituyen una defensa contra la intervención del Estado.

A través del tiempo, diversos pensadores y analistas e historiadores definieron al Estado de diferentes maneras:

Platón	El Estado es un conjunto de individuos que se unen entre sí para satisfacer sus necesidades. Es una comunidad de auxilio mutuo, en la que los hombres se complementan para la satisfacción de sus necesidades.
Aristóteles	El Estado es un conjunto de comunidades que se unen instintivamente, es un producto natural.
Sofistas	El Estado es una asociación que nace del egoísmo y del temor que los hombres se tienen unos a otros.
Bodino	El Estado es un gobernante de una asociación de familias, que exige para estar bien gobernada, un solo soberano.
T. Hobbes	Estado es una persona, un soberano, cuyos actos forman por una gran multitud pactos mutuos, realizados entre sí, dando fortaleza entre todos y asegurando la paz y la defensa común.
T. Moro	El Estado es la expresión de los intereses de la clase dominante, en donde la propiedad es un derecho individual, todas las cosas se miden por el dinero y en donde no se puede nunca organizar la justicia y las prosperidades sociales.
C. Marx	El Estado representa la proyección de la ideología dominante, es decir, la clase dominante ejerce su dominio a través del Estado. El Estado es el conjunto de instituciones que se relaciona socialmente en la vida pública.
Durkheim	El Estado es una institución social que tiene privilegio de la dominación política y esto provoca la armonía a través de todas sus instituciones.

El Estado es un “cuerpo político de una Nación, porción de territorio de un país que se rige por leyes propias aunque sometidas en ciertos asuntos al gobierno federal”<sup>3</sup>

El Estado puede definirse en metodologías explicativas de derecho pero también puede ser estudiado por los elementos que lo componen dentro de la teoría Kelsiana como son: territorio, población y gobierno éste último es un ente autónomo que tiene formación jurídica y política de las sociedades como principios para el desarrollo y mejoramiento de la nación.

<sup>2</sup> Cit. por REYES SALAS, Gonzalo Francisco, en Los sistemas políticos contemporáneos. Propuesta de método para su estudio. Op. Cit. p.158

<sup>3</sup> MONTERDE, Francisco. Diccionario de la Lengua Española. Ed. Porrúa. México. 1969. p.387

## 1.2 Estado Moderno

Una vez comentadas las características del Estado de Derecho más relevantes y su influencia en la evolución del Estado Moderno, es necesario precisar algunas definiciones estrictamente jurídicas.

Francisco Porrúa Pérez, nos dice:

*“El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”*<sup>4</sup>

Por su parte Andrés Serra Rojas, señala:

*“El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada. Está en lo justo (...) cuando identifica al Estado con el Derecho, y que el ordenamiento jurídico total es el que nos da una imagen cabal del Estado. (...) Este orden jurídico total que es el Estado está tan estrechamente vinculado al orden social, que si la sociedad desapareciera del Planeta en ese mismo instante desaparecerían el Estado y todas sus creaciones de la cultura”*<sup>5</sup>

De tal suerte, la doctrina tradicional sostiene que son tres los elementos esenciales que integran al Estado:

a) Pueblo:

*“...cuerpo instituido por hombres unidos por voluntad singular o consentimiento general, en un vínculo de sociedad para auxiliarse solidariamente en orden a un fin político...”*<sup>6</sup>

Diversos tratadistas se refieren al término “población” como un componente estructural del Estado. No entraré en el estudio de dicha polémica, ya que basta con mencionar que este primer elemento se refiere al compuesto humano.

b) Territorio:

*“...implica la permanencia de un pueblo en un espacio geográfico determinado el espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal...”*<sup>7</sup>

c) Poder:

Es *“... la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros”*<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado 3ª ed. con reformas y adiciones. Librería de Manuel Porrúa. México, 1962 pp. 18-19

<sup>5</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría General del Estado. Op. Cit., pp. 171-172

<sup>6</sup> GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. Valores del estado en el pensamiento político. UNAM. México, 1994. p.305

<sup>7</sup> Ibid, pp. 324-325.

<sup>8</sup> TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. “Voz Estado”, en Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit., p.1324

Ahora bien, con relación al Estado, “esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas y cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada ésta por el Estado...”<sup>9</sup>

Concretamente, es “*la eficacia del orden jurídico del Estado*”<sup>10</sup>

Varios autores le adjudican al Estado más elementos constitutivos, tales como la soberanía, el orden jurídico, el Gobierno y la utilidad; sin embargo, creo que se encuentran implícitos en los anteriores.

### **1.3.- Las formas de Estado y las formas de Gobierno.**

Habiendo analizado el concepto de Estado y sus tres elementos constitutivos, es posible entrar al estudio de las diferentes formas de Estado y de Gobierno, lo cual será de utilidad para analizar la dinámica de las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, tomando en cuenta su título de legitimidad y el balance de sus prerrogativas.

#### *Formas de Estado*

Rolando Tamayo y Salmorán, define a las formas de Estado como:

*“... las diversas relaciones que unen entre sí a los diferentes elementos constitucionales de carácter tradicional del propio Estado -gobierno(en este caso poder), pueblo y territorio-sobre la base de concepciones específicas de carácter político”.*<sup>11</sup>

Ahora bien, Gianfranco Pasquino, establece que las formas de Estado pueden ser definidas de las siguientes maneras a saber:

*“...recurriendo a los criterios aristotélicos sobre el poder de uno, de pocos o de todos, ejercido en beneficio de uno, de pocos o de todos, o en términos modernos tales como los de régimen autoritario, totalitario o democrático, o que se limitan a una simple distinción entre monarquía (cuyo titular ocupa un cargo hereditario) y república (cuyo cargo ocupa un cargo electivo)”*<sup>12</sup>

En la actualidad los tratadistas coinciden con la clasificación en la que los tres tipos de Estado son: a) Autoritario; b) Totalitario; y c) Democrático, para el presente documento la referencia será sobre el Estado Compuesto, es decir en el que existen dos o más pueblos, dos o más territorios y dos o más poderes.

---

<sup>9</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Voz Estado”, en Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo. Op. Cit.,p.97

<sup>10</sup> TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. “Voz Estado”, en Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit., p.1324

<sup>11</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. “Voz Formas de Estado”, en Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit., p.1462

<sup>12</sup> PASQUINO Gianfranco. “Voz Formas de Estado”, en Diccionario de Política. Op. Cit., p.670

Estado Federal: Es un Estado soberano formado por Estados-miembros o entidades federativas, las cuales ceden su soberanía a favor del poder central, pero conservan su autonomía. El Estado Federal goza de una limitada autonomía legislativa y constitucional, ya que cada entidad federativa posee una Constitución con potestad restringida y sujeta a la Constitución Federal, a causa de la distribución de competencias entre los poderes federales y los poderes locales.

### *Formas de Gobierno*

Primero hay que precisar lo que se entiende por Gobierno.  
María de la Luz González González manifiesta que:

*“...es un poder derivado, poder de autoridad, es el conjunto de órganos que poseen por delegación el ejercicio del poder soberano...”*<sup>13</sup>

Si el poder derivado o de autoridad es aquel que Investe a los órganos y a los individuos para el debido desempeño de la actividad funcional del Estado, es posible inferir que el Gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa a los órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, es decir, del Estado.

Paolo Biscaretti di Ruffia añade:

*“Con la expresión forma de gobierno se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado: tomando el vocablo gobierno no en el sentido lato, sino en otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales (...) superando (...) el sentido ulterior (...) que se refiere sólo a los órganos colocados en los departamentos del poder ejecutivo..”*<sup>14</sup>

El tema de la clasificación de las formas de Gobierno, resumido en un asunto de técnica gubernamental, se encuentra íntimamente relacionado con la determinación previa de las formas de Estado.

Por tanto, algunos autores, como Monique Lions, se basan en el número de gobernantes y distinguen dos formas de Gobierno: la Monarquía y la República<sup>15</sup>; otros siguen el criterio basado en la competencia para fijar la orientación política general y reconocen tres: la Constitucional Pura Monárquica, la Constitucional Pura Republicana (también llamada Presidencialista) y la Directorial.

No obstante consideró, que lo más acertado es hablar de Parlamentarismo, Presidencialismo y Gobierno Directorial como formas de gobierno, ya que, como se ha mencionado, éstas se refieren a las relaciones que existen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo concretamente a la preeminencia de alguno de ellos.

---

<sup>13</sup> GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. Op. Cit., p.353-354

<sup>14</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. Derecho Constitucional. Trad. Pablo Lucas Verdo. Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política. Tecnos. Madrid, España, 1973. p-223

<sup>15</sup> Cfr. LIONS, Monique. “Voz Formas de Gobierno”, en Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. p.1463

Aunado a ello, no hay que olvidar que el Parlamentarismo se encuentra tanto en el Sistema Monárquico como en el Sistema Republicano, mientras que el Presidencialismo sólo es propio de éste último.

En consecuencia, las características principales de las tres formas de gobierno son:

1. Parlamentarismo:

- a. Predominio del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.
- b. La función ejecutiva es bipersonal, es decir, se encuentra bifurcada, ya que existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.
- c. El Jefe de Estado tiene a su cargo los actos meramente protocolarios.
- d. En el Jefe de Estado recae la tradición nacional.
- e. El Jefe de Gobierno (normalmente llamado Primer Ministro) representa a la nación; es el verdadero gobernante.
- f. El Jefe de Gobierno es el líder del partido político que obtiene la mayoría del Senado y encabeza el gabinete.
- g. Existe una confusión de poderes, es decir, el Jefe de Gobierno tiene una relativa dependencia hacia los órganos legislativos.
- h. El Poder Legislativo se integra por el cuerpo colegiado denominado Parlamento.
- i. El Poder Legislativo se encuentra facultado para designar a los miembros del gabinete.
- j. El gabinete se integra con aquellos miembros del Parlamento que liderean al partido mayoritario o a la coalición, en su caso.
- k. El Parlamento supervisa a la Administración Pública.
- l. El Parlamento puede pedirle la renuncia al Jefe de Gobierno.
- m. El Jefe de Gobierno tiene la facultad de disolver al Parlamento.
- n. El Parlamento puede emitir un voto de censura (desconfianza) o bien un voto de confianza al Jefe de Gobierno. En el primer caso, el Ejecutivo tiene la obligación de dimitir.
- o. El Parlamento puede ser unicameral o bicameral.

2. Presidencialismo:

- a. Predominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.
- b. Pretende una separación absoluta de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
- c. El Poder Ejecutivo se encuentra representado por el Presidente de la República, quién es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- d. El Presidente de la República es electo directamente por el pueblo.
- e. El Ejecutivo tiene la facultad discrecional de nombrar y remover libremente a sus colaboradores.
- f. El Poder Legislativo se integra por un Congreso, el cual puede ser unicameral o bicameral.
- g. El propósito del Poder Legislativo es frenar las acciones del Ejecutivo; sin embargo no puede obligarlo a dimitir.

- h. El Presidente de la República y sus colaboradores no son políticamente responsables ante el Congreso.
- i. El Presidente de la República y sus colaboradores no pueden ser miembros del Congreso.
- j. El Presidente de la República puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.
- k. El Presidente de la República no tiene la facultad de disolver al Congreso.

### 3. Gobierno Directorial:

- a. Existe un Jefe de Estado Republicano Colegiado.
- b. El Poder Legislativo se halla en manos de la Asamblea Federal.
- c. La Asamblea Federal está integrada por dos Cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados.
- d. Al Directorio, denominado Consejo Federal, le compete el Poder Ejecutivo.
- e. El Consejo Federal es elegido cada cuatro años por la Asamblea Federal.
- f. El Consejo Federal está compuesto por siete miembros a los que corresponden las distintas carteras de los departamentos en que se halla dividida la administración del Estado; igualmente, ejercen las funciones de los ministros.
- g. Por elección de la Asamblea Federal, uno de los siete integrantes del Consejo Federal asume la presidencia del gobierno, así como el título de Jefe de Estado.
- h. El Presidente del Congreso ocupa su cargo durante un año y no puede ser reelecto el siguiente año.

## 1.4.- El Sistema Político.

El Sistema Político puede entenderse como un conjunto conformado por los siguientes elementos:

“En primer lugar, lo integran los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencias a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sean de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refieren, de los derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente debe señalarse que la existencia de un sistema político “de carácter nacional” se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Esta es la definición utilizada por Manuel Alcántara en su obra GOBERNABILIDAD, CRISIS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Productos del Sistema Político. 1995

Es una definición completa y compleja que abarca una serie de ideas y elementos. Elementos tales como: “El régimen político, integrado por el estado, poderes y su entramado institucional, la Constitución Política y las leyes fundamentales reguladoras de la política, la sociedad y la economía; los actores sociales, en los que se den cabida los partidos políticos, los grupos de presión, y los movimientos sociales; la cultura política, y el escenario internacional”<sup>17</sup>

Lo importante en la identificación de un sistema político es que en su interior todos los elementos que lo componen se encuentran interactuando, no están de forma jerárquica, no existe ningún elemento que sobresalga o esté encima del otro. En este interactuar, una variación en una de sus partes puede llegar a afectar a la totalidad del sistema. En el sistema, también se dan diferentes tipos de relaciones como las de poder, de mando, de obediencia, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia. Lo interesante del sistema es que siempre está en un continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, en algunos más que en otros.

El sistema político tiene un lugar, un espacio donde se desarrolla, se desenvuelve y que muchos son los elementos que entran en juego en este desenvolvimiento. Se parte de la misma idea de que el hombre necesita vivir en comunidad y regirse por reglas mínimas de convivencia, y que en esta comunidad se necesita personas que dirijan la comunidad.

Comúnmente se ha señalado indistintamente que el proceso de cambio en el sistema político en que está inmerso el país es una “transición política”, sin precisar los términos conceptuales, por ello es pertinente abordarlos de manera general.

Es necesario distinguir tres momentos o fases del cambio político: liberalización, democratización y transición; cada una de ellas puede ser consecuencia o parte de otra, pero en conjunto forman los momentos de tránsito de una situación política determinada a otra distinta.

---

<sup>17</sup> Op. Cit. Pág. 106

## 2.- Administración Pública

La Administración Pública, estudia sistemáticamente los procesos y la actividad gubernamental<sup>18</sup>, conjugada con los trazos, a veces contradictorios, señalados por la sociedad en su desarrollo histórico. Con el fin de proponer modelos y teorías para racionalizar, administrar, proteger y distribuir adecuadamente el bien y los asuntos públicos.

Por público, se entiende todo bien o servicio de amplia cobertura, de interés general y necesario para el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto.

En tal sentido, se tiende a superar el antiguo paradigma en donde la Administración Pública era taxativamente la suma de la Ciencia Política más la Administración General, demostrando su campo teórico particular que, aunque compartido con otras disciplinas sociales, permite encontrar los elementos propios de la disciplina científica, garantizando su desarrollo epistemológico, que a su vez, deberían encontrar efectiva aplicación en la actividad y organización gubernamental.

Es decir en su sentido disciplinario, la administración pública es una rama derivada de la ciencia administrativa, cuyo ámbito de actuación es el de la actividad estatal. Los antecedentes históricos de la administración pública demuestran que las grandes civilizaciones de la antigüedad ya tenían clara conciencia y satisfactorio manejo de los asuntos administrativos públicos. Con el tiempo, poco a poco fue mejorando el dominio que el hombre ejerció sobre los elementos administrativos, enfocados al sector público.

En la medida en que las sociedades se hicieron más complejas y se transformó la concepción del Estado, y de las actividades que como tal le corresponden, también los aparatos gubernamentales fueron creciendo y tornándose más complicados. De igual manera, los conocimientos, principios y técnicas administrativas, de aplicación pública, fueron aumentando y perfeccionándose, para poder responder a las crecientes necesidades que le planteaban los respectivos gobiernos.

De esa manera, la administración pública tiene un campo de acción sumamente amplio y complejo.

“En su sentido más amplio la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política... (una concepción política en este sentido)... enfoca los problemas de administración de las normas políticas, definiendo así la administración en forma más restringida. La distingue de las otras clases de gobierno, la legislativa y la judicial.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Me refiero a la tarea del Poder Ejecutivo, porque de acuerdo con la tradición constitucional de México, el despacho de los asuntos y negocios publiadministrativos se encomienda al Poder Ejecutivo. Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 90.

<sup>19</sup> MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la administración pública. Vol. I México, 1978, p.15

De lo anterior se desprende que la Administración Pública, en su sentido más amplio, tiene relación con los tres poderes con que se equilibran los gobiernos democráticos actuales, sin embargo, una acepción más restringida de su campo de actuación, la limita únicamente a la actuación del Poder Ejecutivo.

“La administración (pública) es la parte más ostensible del gobierno en acción; es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno.”<sup>20</sup>

En el mismo sentido Luther Gulick señala:

“La Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo de gobierno...”<sup>21</sup>

De tal manera que la Administración Pública no se refiere únicamente a la actividad administrativa que realizan las secretarías y demás dependencias públicas tradicionales; se refiere también a la que realiza en organizaciones cuyas características, podrían hacer creer que pertenecen al ámbito de los particulares, pero que, como son propiedad del Estado, o éste tiene importante intervención en ellas, se consideran organismos públicos. Es decir, la administración pública abarca también a ese cada vez más numeroso y complejo mundo de entidades públicas, con que el Estado actúa de manera activa y directa en la economía.

La concepción actual del Estado, que le dota de atribuciones para intervenir directamente en la economía, es la que condiciona el objetivo de la administración pública; pues, si bien es cierto que este tiene los mismos objetivos generales de la ciencia administrativa, también es cierto que esos objetivos están condicionados o subordinados a los de su campo de actuación, o sea, a los del Estado.

Si el estado tiene entre sus objetivos propiciar el desarrollo económico de la nación, dentro de un clima de libertad, igualdad y paz social, la administración pública tiene como objetivo garantizar al Estado el cumplimiento de esos propósitos, en los términos más convenientes posibles. De esta manera, la mejor administración pública será aquella que, en términos de oportunidad y bajos costos, le permita al Estado servir al pueblo y hacer realidad el desarrollo económico de la nación en un clima de libertad, igualdad y paz social.

## **2.1 Antecedentes históricos de la Administración Pública.**

La actividad administrativa es tan antigua como el hombre. Se ha dicho que probablemente el primer intento de acto administrativo apareció en la edad de las cavernas, cuando un troglodita tuvo la necesidad de mover una enorme piedra, que él sólo no podía cargar.

---

<sup>20</sup> WILSON, Woodrow., citado por Pedro Muñoz Amato en op. cit., vol. I p.16

<sup>21</sup> GULICK, Luther., citado por Pedro Muñoz Amato en op. cit., vol.I p.18

Llamó a otros hombres y formó un grupo. Planteó el trabajo, determinando la forma de hacerlo; repartió las tareas y dirigió el esfuerzo colectivo marcando con gritos el momento de cargar y el intervalo de descanso. Por último, iba verificando los resultados parciales del esfuerzo. Era una actividad humana, de un grupo conscientemente constituido para alcanzar con la mayor eficacia, un objetivo común que individualmente no se podía lograr.

La Administración ha sido estudiada en cada edad y en cada etapa de la historia, pero con gran variedad en los medios, intensidad y conciencia.

La historia de la Administración como tal, permanece en su mayor parte sin escribir aunque en la civilización occidental antigua, sus líneas están claras. Los historiadores han acostumbrado a escribir la historia desde alguna perspectiva distinta a la del estudioso en Administración: Como las vidas de grandes hombres, como las historias de las naciones, como la influencia de la economía, etc., no obstante, de modo incidental a sus principales preocupaciones, los historiadores han arrojado alguna luz sobre los principales desenvolvimientos administrativos. Y unos pocos, especialmente en años recientes, se han dirigido directamente y en detalle a la Administración en un tiempo y situación determinados ha sido estudiada desde el amanecer de la historia, pero rara vez con mucho conocimiento de causa y nunca, anteriormente, con el alcance e intensidad que hoy.

Por lo que respecta a su evolución en México, hace miles de años, aparecieron las comunidades indígenas.

Fueron independientes, soberanas y formaron sus propias instituciones regionales. “...con los aztecas, ya en este milenio, conformaron los calpullis, aunque esta organización ya era dependiente...”<sup>22</sup>

Y después aparecieron los reinos, como la dominación e integración de un grupo de comunidades indígenas.

En las antiguas comunidades apareció la delegación.

Y con los reinos permaneció la delegación y apareció la desconcentración, la centralización y la descentralización.

La centralización, descentralización y desconcentración mayor se dio con la aparición del imperio. El imperio apareció como la dominación e integración de un grupo de reinos.

Hay una notable y diversa evolución del tejido de los componentes, delegación-centralización, y entre ellos hay una relación dialéctica y simbiótica.

La centralización es un producto de la evolución de las instituciones regionales (comunidades indígenas antiguas y reino).

---

<sup>22</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo. Historia General de México. Colegio de México. 1981 p.147

Por otra parte, las transformaciones radicales de la cultura occidental en el Siglo XIX son la causa primaria del auge alcanzado por la sistematización de la Administración Pública. Estas transformaciones se identifican en cuatro categorías históricas:

- a) El apogeo de la ciencia
- b) La revolución industrial
- c) La revolución democrática.
- d) La revolución socialista.

El éxito de las ciencias naturales, tanto en sus aspectos analíticos como en sus aplicaciones tecnológicas, otorga el método científico (Siglo XIX) categorías y prestigio que dominan la ideología de la época, penetrado, de esta manera, en todos los campos del conocimiento y la práctica.

Así, la actitud científicista, triunfa sobre la escuela “Derecho Natural” en el terreno de las ciencias sociales e impone los criterios y procedimientos de observación, inducción y experimentación.

Ligada al apogeo de la ciencia; se encuentra la revolución industrial, en ella se manifiesta el progreso tecnológico y las nuevas formas de organizar el trabajo para la producción masiva o en serie, generándose el caudal de técnica administrativa que caracterizan al capitalismo.

La enorme fuerza del capitalismo penetró en las actividades del Gobierno, de ahí que en la actualidad los procesos en la Administración Pública se encuentren tan influenciados por la revolución industrial y comercial. Es la revolución industrial la que genera el llamado movimiento “científico” de la Administración, basado en la eficiencia encabezados por Federick W. Taylor y H. Fayol.

La revolución demócrata es el otro gran acontecimiento de los dos últimos siglos que orienta la trayectoria actual de la Administración Pública, en países donde prevalece la premisa liberal-democrática.

## **2.2 Fines**

La Administración Pública persigue finalidades de interés público, tales como: alimentación, vivienda, educación, empleo, recreación, racionalización del comercio interno y externo; lucha contra la contaminación; medidas contra desastres naturales, etc.

En otras palabras, el gobierno soluciona las demandas de la sociedad en su conjunto, a través de su aparato administrativo.

Mientras que la Administración Privada persigue fines lucrativos, al producir un servicio se busca “cautivar” un mercado dado en la sociedad.

Este mercado está definido, en términos económicos, por su ingreso, y en términos sociales, por sus gustos, diversiones, distracciones, etc., las personas que lo componen son los “clientes” que compran el bien o servicio y al hacerlo, justifican esa actividad.

Asimismo, se produce un bien o servicio en términos óptimos, es decir, con el menor esfuerzo posible, al mínimo costo posible, en el mínimo tiempo posible y con la mayor calidad posible. Es difícil que la Administración Pública cumpla estas condiciones dado que muchas veces no maneja “productos” para un mercado, sino para bienes y servicios que beneficien a la sociedad.

El Gobierno persigue dos objetivos fundamentales:

- a) mitigar la escasez económica, y
- b) mitigar el conflicto social

Si de alguna manera sus procesos administrativos fallan, en la misma medida irá disminuyendo la posibilidad de lograr los objetivos mencionados.

En cambio, si la Administración Privada fallará en sus procesos administrativos, lo que más pueden perder los dueños del negocio, es un mercado algunas veces cautivo, y lo más que puede perder ese sector de la sociedad es un bien o servicio muchas veces superfluo.

El interés privado no sólo está supeditado al público, sino que también debe estar regulado y sancionado por el Gobierno. El interés privado siempre pretende aparecer como que está genuinamente preocupado por el bienestar social. Pero no se debe olvidar que el interés privado proviene fundamentalmente del capital.

Recordemos que la autoridad del gobierno proviene del pueblo y su mandato, y el Gobierno tiene la facultad para usar la fuerza legítimamente cuando así lo requieran las circunstancias.

En este sentido, en un proceso de desarrollo integral, el interés privado debe aceptar ser el socio minoritario y en consecuencia debe ajustar toda su estrategia para que no choque con los propósitos gubernamentales.

### **2.3 Burocracia.**

El término “burocracia” es una mezcla de dos vocablos: “bureau” que significa en francés oficina, y la palabra “kpatos”, poder. Es decir que su definición etimológica es el poder que tienen los que trabajan en oficinas públicas, o como dice la Real Academia Española es la “Influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado y la clase social que forman”<sup>23</sup>

Para unos la burocracia se convierte en una casta de privilegio que maneja los asuntos del gobierno para su único provecho. Para terceras personas es un grupo carente de

---

<sup>23</sup> Diccionario de la Real Academia Española. Tomo III. 1999 p.48

responsabilidad para con sus superiores y para con el público, prácticamente de un legalismo excesivo que trae como consecuencia un bajo nivel de moral y de actuaciones.

Todos los anteriores conceptos demuestran el bajo criterio en que generalmente se tiene a la burocracia y a quienes la forman, pero afortunadamente existen también otras concepciones diferentes y una tendencia inicial de reivindicación y dignificación.

Cuando se analiza científicamente la labor que realiza la burocracia se encuentra que sus defectos más notorios son:

Inflexibilidad, rigidez, impersonalidad, etc. –no son exclusivos del Sector Público sino que con características comunes de todas las grandes organizaciones y como justamente el “Sector Público” es más grave de todos en cualquier país, y especialmente en aquellos donde hay un mayor grado de participación estatal, tales síntomas son más notorios para la opinión pública.

En términos de técnica administrativa, la burocracia se puede definir como la organización en gran escala, junto con sus problemas inherentes. Al hacer un análisis objetivo de la burocracia, se encuentran las siguientes características comunes a cualquier organización:

- 1) Distribución de trabajo en unidades administrativas.
- 2) Ordenación interrelacionada de las actividades de esas unidades;
- 3) Preparación profesional o técnica del personal que dirige esas jerarquías, que la capacitan para mantener a la unidad trabajando eficazmente.
- 4) Aspectos característicos del personal, en su condición de ser humano con ambiciones, personalidad, limitaciones, etc.

La nueva concepción de la burocracia hace hincapié en tales características y así en ella se estudia como una organización sistemática de habilidades y de individuos dentro de un patrón que permite alcanzar efectivamente los fines del esfuerzo colectivo.

Se reconoce ahora, además, que la burocracia no es buena o mala en abstracto, ni es tampoco un producto por sí sola, sino que ella está condicionada por valores culturales del medio a que pertenece y es además un reflejo del mismo.

La burocracia, así conceptuada, es un fenómeno social que se inició desde la antigüedad y que ha venido evolucionando con el mismo desarrollo histórico de la humanidad. La burocracia moderna tiene su origen, sin embargo, en los cuerpos militares que surgieron al establecer los Estados Monárquicos. Fue en la Francia de Richelieu, Mazarino y Colbert donde se desarrolló y adquirió en gran parte su mala reputación, por haberse formado un servicio civil centralizado, con el propósito de mejorar la percepción de impuestos y durante el reinado de Luis XIII y Luis XIV por la expansión de las labores del Estado. De allí su origen etimológico seudofrancés.

Dentro de ese proceso evolutivo histórico, y por naturaleza de las condiciones que prevalecen en nuestra época dinámica, las instituciones públicas, y dentro de ellas la

burocracia, para sobrevivir y prosperar ha de estar en capacidad de permitir y hasta proporcionar cambios sustanciales para responder a tales condiciones ambientales y a las necesidades insatisfechas para alcanzar el desarrollo integral.

La burocracia mexicana y del mundo entero tienen grandes responsabilidades por cumplir y sólo serán capaces de responder a tales demandas con un programa de profesionalización integral de la Administración Pública.

### 3.- Administración de Personal Público

Dentro de la Administración Pública se encuentra una especialidad que tiene como objeto de estudio y de actuación lo relativo a la participación del ser humano en los procesos administrativos del Estado, desde el momento previo de su ingreso a las organizaciones públicas, hasta su separación definitiva. Esa especialidad es la administración de personal público.

La razón de la existencia y actuación de la administración de personal público se sustenta en el hecho que el cumplimiento de los objetivos del Estado, se encuentra condicionado a la adecuada participación de sus trabajadores, ya que son éstos los encargados de utilizar los recursos, aplicar las políticas, observar las metodologías y sistemas de trabajo y cumplir los planes y programas de trabajo establecidos para el funcionamiento estatal. De nada sirven los planes más completos, sofisticados y costosos, sí no se cuenta con la colaboración del trabajador responsable de instrumentarlos oportuna y eficientemente.

Para definir con mayor precisión el concepto podemos tomar la siguiente cita “personal deriva de la palabra `persona´ que significa etimológicamente el uso de la máscara de teatro en Grecia y Roma antiguas. Como se sabe, la máscara de teatro tenía dos propósitos: amplificar la voz y tipificar al personaje que se representaba; por tanto, el actor quedaba oculto bajo esa máscara: Por eso la administración de personal tiende a distribuir las funciones de manera similar a la del teatro, de suerte que cada uno cumpla su cometido, de acuerdo con la `máscara´ que le ha correspondido y que varía según el cargo, el nivel, la profesión, etc. que ocupe.”<sup>24</sup>

Con objeto de entender más claramente el concepto de esta interesante especialidad administrativa, se considera conveniente revisar la concepción que tiene algunos autores acerca de la administración de personal, Fernando Arias Galicia comenta:

“... la administración de recursos humanos es el proceso administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc. de los miembros de la organización, en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general”<sup>25</sup>

Por su lado Muñoz Amato señala:

“Toda la administración –pública y privada- es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y se deben reducir a sus elementos humanos.”<sup>26</sup>

Para precisar un poco más, y refiriéndose específicamente a la esfera de la Administración Pública, Muñoz Amato añade:

---

<sup>24</sup> JÍMENEZ CASTRO, Wilburg., op cit., p.321

<sup>25</sup> ARIAS GALICIA, Fernando. Administración de recursos humanos. Trillas, 1983, p.27

<sup>26</sup> MUÑOZ AMATO. Pedro., op. cita ., vol.II, p.11

“La administración de personal como núcleo de la administración pública consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible el cumplimiento de las finalidades de gobierno”<sup>27</sup>

Al respecto Leonard D. White comenta:

“...las grandes tareas de la administración de personal son las de encontrar y conservar hombres y mujeres idóneos, y ayudar a la creación y al mantenimiento de condiciones de trabajo bajo las cuales puedan dar el máximo de sus potenciales”<sup>28</sup>

En su estudio sobre la administración pública, Simon, Smithburg y Thompson señalan:

“En sentido amplio, puesto que toda administración se refiere a las personas y a su comportamiento, podría decirse apropiadamente que toda administración es administración de personal... En la práctica, sin embargo, el especialista en personal trata con asuntos de radio más limitado: asuntos que por naturaleza son a la larga de máxima importancia para la organización.

La administración de personal, en sentido más restringido se refiere principalmente al reclutamiento de empleados para la organización (incluyendo las promociones y transferencias de un cargo a otro), con la separación de los empleados de la organización por medio del retiro, el despido o la renuncia; con el adiestramiento de los empleados, su sueldo y jornales y su salud, seguridad y bienestar.”<sup>29</sup>

De todo lo anterior puede desprenderse que la administración de personal público es una especialidad de la administración pública, que tiene por objeto instrumentar el proceso administrativo alrededor de la actividad del hombre dentro de las organizaciones públicas, mediante la aplicación de diversas funciones que permitan obtener y conservar a los elementos humanos más adecuados para la consecución de los objetivos del Estado.

Existe la tendencia muy generalizada a considerar al personal dentro de la acepción “recursos humanos”, sin embargo, debe ponerse cuidado en no utilizar ese término que reduce a los trabajadores a una posición de mero recurso –como los materiales y financieros–, generando, consciente o inconscientemente, la idea de que puede utilizársele o usársele al igual que se utiliza una maquina o un objeto cualquiera.

Es innegable que los trabajadores de cualquier organización, función y nivel, poseen la dignidad natural de seres humanos y que, como tales, tienen el derecho a ser tratados en términos de estricta justicia, y de ninguna manera como objetos que están sujetos al arbitrio de otros individuos. Por eso se considera más adecuado utilizar el término “administración de personal”, ya que se estará entendiendo en todo momento, que se trata de funciones administrativas que tiene relación directa con las personas. Esa concepción filosófica de la

---

<sup>27</sup> Idem., p.12

<sup>28</sup> WHITE, Leonard D. citado por Pedro Muñoz Amato en op. cit., vol II, p.13

<sup>29</sup> SIMON, Herbert, citados por Pedro Muñoz Amato en op. cit., vol.II p.14

administración de personal, inspira de manera fundamental el desarrollo de esta investigación, ya que no importa que la propuesta es el uso de medios tecnológicos para capacitar al servidor público, es por eso que se plantea el objetivo siguiente:

### 3.1 Objetivo

A partir del análisis de la concepción que tiene diversos autores sobre la administración de personal público, puede decirse que el objetivo de ésta es obtener y conservar al personal más valioso para la consecución de los objetivos de l Estado, así como crear congruencia y armonía entre los objetivos e intereses de este y los de sus trabajadores; es decir, reclutar, seleccionar, incorporar a la organización, retribuir, desarrollar y conservar a los elementos humanos más adecuados para el desempeño de funciones establecidas, así como obtener su colaboración para garantizar la máxima eficiencia y eficacia en la realización de los objetivos de Estado.

Esas ideas pueden ampliarse y aclararse un poco más, si se reflexiona lo que dice Muñoz Amato al respecto.

“La administración de personal como núcleo de la administración pública, consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible el cumplimiento de las finalidades de gobierno.”<sup>30</sup>

Por su parte Miguel Duhalt Krauss comenta que la administración de personal público debe orientarse a la realización de la siguiente función básica:

“Obtener personal en condiciones óptimas de actitud y de aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones de aptitud y de actitud para el servicio.”<sup>31</sup>

Además, José Luis Tonix declara que a través de la administración de personal

“El Estado debe procurar atraer, formar, retener, utilizar y desarrollar en el servicio público a las personas más capacitadas y a los mejores talentos e integrarlos dentro de las diversas funciones y ocupaciones estatales.”<sup>32</sup>

Es así que en la concepción de esos autores, sobre la administración de personal público, se encuentran elementos que convendría comentar, aunque sea de manera breve:

- a) Todos coinciden en señalar que la administración de personal público se efectúa mediante la realización de ciertas funciones específicas, mismas que serán comentadas más adelante.

---

<sup>30</sup> MUÑOZ AMATO, Pedro., op. cit., vol.II p.12

<sup>31</sup> DUHALT KRAUSS, Miguel. “La administración de personal en el sector público” en Pedro Zorrilla Martínez “La administración Pública Federal”. Vol.I México, UNAM, 1972, p.77

<sup>32</sup> TONIX RODRÍGUEZ, José Luis., citado por Mario Martínez Silva en “Los sistemas de personal en la administración pública”, en Pedro Zorrilla Martínez et.al., op. cit., p.27

- b) Esas funciones, en conjunto, están encaminadas a la obtención del objetivo de la administración de personal público: obtener y conservar al personal más valioso para la consecución de los objetivos del Estado, así como crear congruencia y armonía entre los objetivos e intereses de este y los de sus trabajadores.
- c) La actividad de los trabajadores al servicio del Estado y el desarrollo de las funciones de administración de personal público, están directamente condicionadas por “la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos.” Esta situación es de gran importancia, ya que si bien es indispensable la presencia de los mejores trabajadores para el óptimo funcionamiento, sino se cuenta con los recursos mínimos necesarios, la actividad del Estado nunca será en los términos deseables de eficiencia.

### **3.2 Funciones**

La administración de personal público requiere del desarrollo de ciertas funciones específicas para llevar a cabo sus propósitos. No existe un acuerdo definitivo entre los diversos autores para precisar las funciones que integran la administración de personal público y el contenido de ellas, ya que cada uno las destaca o ignora en la medida de sus propios intereses. Sin embargo, se puede adoptar de manera convencional el siguiente agrupamiento:

- I) Clasificación de puestos,
- II) Reclutamiento,
- III) Selección,
- IV) Admisión,
- V) Inducción,
- VI) Remuneración y prestaciones,
- VII) Desarrollo (capacitación),
- VIII) Higiene y seguridad,
- IX) Movilidad,
- X) Relaciones laborales, y
- XI) Separaciones

Solamente mediante un manejo integral de la administración de personal público, que considere la realización de todas esas funciones, podrán obtenerse resultados satisfactorios en el ejercicio de esta especialidad. A continuación se describe el contenido de el apartado que se refiere a Desarrollo (capacitación), por ser al que nos referimos específicamente en el presente documento, sin querer mencionar con esto que es más importante que todos los demás.

#### **3.2.1 Desarrollo**

Esta función se refiere al mejoramiento permanente e integral de los trabajadores. A efecto de comprender de manera más clara en que consiste ese mejoramiento permanente e integral, y aunque no existe una precisión definitiva y común entre los diversos autores, se describe a continuación el contenido de esta función.

Por el nombre genérico de desarrollo se comprenden las actividades de adiestramiento, capacitación y desarrollo del personal que, aunque guardan una estrecha relación entre sí, se refiere cada una a aspectos diferentes.

- a) Adiestramiento: Consiste en proporcionar a los trabajadores la “destreza en una habilidad adquirida, casi siempre mediante una practica más o menos prolongada de trabajos de carácter muscular o motriz”.<sup>33</sup> Es una enseñanza de tipo más bien práctico, que sirve para la adecuada realización de las funciones de un puesto concreto. Se proporciona adiestramiento a secretarias, dibujantes, torneros, electricistas, etc.
- b) Capacitación: Consiste en la adquisición por parte de los trabajadores de “conocimientos principalmente de carácter técnico, científico y administrativo.”<sup>34</sup> Es una enseñanza de tipo más teórico, de amplitud mayor que el adiestramiento y para garantizar el desempeño adecuado de funciones especializadas. Aunque la capacitación se otorga a contadores, abogados, administradores, analistas, etc., no es limitativa para este tipo de trabajadores, ya que también puede proporcionarse al personal mencionado en lo referente a adiestramiento.
- c) Desarrollo: “comprende íntegramente al hombre en toda la formación de la personalidad (carácter, hábitos, educación de la voluntad, cultivo de la inteligencia, sensibilidad hacia los problemas humanos, capacidad para dirigir) ...puede entenderse como la maduración integral del ser humano.”<sup>35</sup> Consiste en todo un proceso educativo dirigido a los trabajadores, a fin de lograr no sólo su enriquecimiento personal como trabajadores, sino, sobretodo, dotarlos de una formación integral como seres humanos que les permita un desarrollo existencial armónico y valioso. Aunque generalmente se ha dirigido a los niveles superiores de las organizaciones, el desarrollo debe proporcionarse a todo el personal, independientemente del nivel o puesto que ocupe.

La motivación del personal para identificarse con los objetivos de la organización, y la que requiere para la óptima realización de su propio trabajo, son tareas de alta responsabilidad, inmersas en la actividad de desarrollo de personal, ya que en esta actividad se tratan aspectos relacionados con la actitud de los trabajadores.

Debido a la importancia que tiene para las organizaciones el contar con personal adiestrado, capacitado y en niveles adecuados de desarrollo, ésta función requiere de su ejercicio permanente, no sólo por lo que se refiere a los trabajadores de reciente ingreso, sino también al resto del personal, a fin de acrecentar sus conocimientos, aptitudes, capacidades, actitudes y demás elementos que conforman un valor integral de los trabajadores.

---

<sup>33</sup> ARIAS GALICIA, Fernando., op. cit., p.319

<sup>34</sup> Idem., p.320

<sup>35</sup> Ibid

El ejercicio de esta función puede realizarse de manera formal e informal. La primera será aquella que esté comprendida dentro de un plan y programa general de desarrollo, que se organice de manera específica para la resolución de necesidades o el logro de determinados objetivos. La segunda, aquella que se puede otorgar diariamente durante el desarrollo de las funciones propias de cada trabajador, y la que les es proporcionada través de sus superiores y compañeros, o de manera autodidacta.

La función de desarrollo formal de los trabajadores es responsabilidad ineludible de la administración de personal. Incluso, en México, la ley garantiza el derecho de los trabajadores a ser capacitados (entendiendo, bajo este término, el derecho a los beneficios del desarrollo de personal). De esta forma, el cumplimiento formal de esta función obliga a las organizaciones no sólo por los beneficios que pueden obtener al aumentar su productividad, disminuir riesgos de trabajo, etc., sino además por mandato legal, tanto para la administración pública como para organizaciones de la Iniciativa privada, es decir mediante el apartado por el cual se regulen “A” y “B”.

La realización metodológica de esta función implica el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Detección y jerarquización de necesidades.
- Diseño y organización del plan y programas de desarrollo.
- Ejecución y coordinación del plan y programas de desarrollo.
- Evaluación.

Detección y jerarquización de necesidades: Se refiere a la investigación, análisis y ordenación de las necesidades –individuales y colectivas- de desarrollo de los trabajadores de la organización, a fin de elaborar y aplicar un plan específico que se oriente a su resolución.

La detección de necesidades puede hacerse a través de entrevistas con los trabajadores y sus jefes, encuestas, exámenes, análisis por discusión de grupo, observación directa, quejas, registros de personal, índices de productividad o costos, etc., y puede estar dirigida a cierto tipo de puestos, a ciertas áreas o niveles organizacionales, o a ciertos individuos.

La jerarquización de necesidades se realiza en función de las prioridades, o problemática especial, de cada organización. Sirve principalmente para determinar cuál es el orden en que deben resolverse las necesidades de desarrollo.

En cuanto al Diseño y organización del plan y programas de desarrollo: Se elaboran en base a las necesidades jerarquizadas de la organización.

En esta etapa se ubican los sujetos-objetivo del desarrollo y se agrupan de manera más o menos homogénea; en base a sus necesidades comunes se establecen las metodologías y contenidos del desarrollo; de acuerdo a los recursos disponibles, se precisan las ayudas didácticas que serán empleadas, los instructores que llevarán a cabo los programas de

desarrollo, los lugares que se utilizarán, los horarios y los tiempos necesarios para su realización.

Acerca de los contenidos del desarrollo, los métodos de instrucción y los medios auxiliares para el desarrollo (ayudas didácticas), Alfonso Siliceo señala:

“Por contenido debemos entender la materia del curso, es decir, el conocimiento que ha de impartirse, la habilidad y actitud que será motivo del tratamiento, etc... Determinar el contenido o materia de educación es parte de la planeación...

“...el estudio e investigación de los métodos de instrucción constituye uno de los aspectos de mayor importancia y actualidad... Los últimos avances de la pedagogía han demostrado lo poco eficientes que son muchos métodos tradicionales de enseñanza. En la actualidad debemos entender y aceptar que la enseñanza debe estar centrada en el grupo y no en el instructor, lo cual quiere decir que la creatividad, la interacción y la aportación de cada uno de los educandos, son la clave del éxito en la función educativa, esto sin menoscabar a algunos métodos cuyo éxito reside sólo en la labor del instructor.

“...hay una estrecha relación entre los métodos de instrucción y el equipo auxiliar de la misma... (por lo que los medios auxiliares)... deben ser seriamente estudiados y tomados en cuenta.”<sup>36</sup>

Respecto a los instructores que se requieren para la impartición del desarrollo, puede emplearse al propio personal de la organización, o acudirse a instructores externos. Los primeros conocen la organización pero pueden carecer de los elementos pedagógicos indispensables; los segundos tiene la ventaja de la experiencia y preparación docentes, pero desconocen el funcionamiento y la problemática misma de la organización, además de que representan costos adicionales. Debe buscarse una fórmula que permita aprovechar al máximo la riqueza del propio personal, mediante su respectiva habilitación como instructores, y de ser necesarios, acudir a instructores externos para el desarrollo de tipo general.

En muchos lugares se considera improductivo el tiempo que los trabajadores ocupan en su desarrollo y pretenden reducirlo al mínimo, ya que se carece de una visión de fondo para entenderlo como una verdadera inversión. Si bien los trabajadores obtienen grandes beneficios que llevarán consigo a cualquier lugar donde trabajen, no son menos amplias las ventajas para la organización que cuente con personal desarrollado, sobretodo si se preocupa por retenerlo, mediante un sistema atractivo de administración de personal.

La importancia fundamental de esta etapa consiste en que si se efectúa una correcta planeación y adecuada organización para la impartición del desarrollo, que resuelva necesidades concretas ya identificadas, y que tengan como marco de referencia los objetivos de la propia organización, seguramente los resultados del desarrollo serán ampliamente satisfactorios.

---

<sup>36</sup> Siliceo, Alfonso. Capacitación y desarrollo de personal. 5ª reimpresión., México, 1981, pp. 42 a 68

Mientras que en lo que respecta a la ejecución y coordinación del plan y programas de desarrollo: En esta etapa se pone en operación lo establecido en la etapa de diseño y organización, y se supervisa su instrumentación, a fin de dotar oportunamente los elementos necesarios para un adecuado funcionamiento.

Y por último en la Evaluación: “El tema de la evaluación es muy discutido; enjuiciar o evaluar es algo tan subjetivo que es difícil precisarlo... (la evaluación es) ... la forma en que se puede medir la eficacia y resultados de un programa educativo y de la labor de un instructor, para obtener la información que permita mejorar... (el desarrollo).”<sup>37</sup>

La evaluación debe hacerse previamente al desarrollo, durante éste y de manera posterior. La primera sirve para conocer el estado original en que se encuentran los trabajadores y determinar sus carencias; la segunda, para conocer los avances en el proceso de desarrollo, y; la tercera, para determinar los resultados y retroalimentar el proceso de desarrollo.

---

<sup>37</sup> Idem., p.80

#### 4. La Capacitación a Distancia

México y otros países en vías de desarrollo confrontan actualmente un cambio en la forma de proveer educación y capacitación a su población. Cambio que es producto de la economía, de la acelerada transformación tecnológica y de lucha por la democratización de la sociedad mexicana. Existe un auténtico interés, expresado por el sentimiento popular y gubernamental, de proveer educación primaria y secundaria completa y capacitación para el trabajo para toda la población.

Desde 1947, la educación a distancia en México ha tenido un papel importante en el servicio educativo de la población tradicional y no tradicional involucrada en actividades de aprendizaje. Las autoridades mexicanas han tenido la preocupación de mejorar la calidad de la enseñanza y de los procesos de educación a distancia en México. Investigadores y profesores de la educación a distancia en México. Investigadores y profesionales de la capacitación a distancia también han buscado mejorar la calidad de los modelos curriculares e instruccionales, y los equipos usados en la capacitación a distancia. Algunas de las instituciones que desarrollan capacitación a distancia son: el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), Sistema de Universidad Abierta de la UNAM (SUA-UNAM), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey (ITESM), entre otras. Éstos son claros ejemplos de la presencia de programas de educación a distancia en la historia contemporánea del sistema educativo nacional.

En países en desarrollo, como México, la educación a distancia es producto de diferentes circunstancias socioeconómicas y políticas, pero todos ellos comparten ciertos denominadores comunes, tales como: enfrentar el acelerado proceso de cambio y tecnológico, ser competitivos al nivel de mercado mundial, y desarrollar sociedades más democráticas y justas. La opción y aceptación de modelos sobre educación a distancia ha sido el resultado de la urgente necesidad de encontrar respuestas y soluciones a los problemas educacionales que confronta el país, especialmente entre la población más desfavorecida y menos atendida en el ámbito educativo nacional, que muchas veces comprenden grandes porcentajes de la población total.

En los pasados 50 años, la educación a distancia ha pasado de ser sólo un área de soporte académico a ser un campo nuevo, fuerte y dinámico de la educación nacional. Campo educativo que implica una gama de posibilidades y alternativas para la audiencia educativa tradicional y no tradicional en México.

Hoy en día en México hay 46 instituciones<sup>38</sup>, que ofrecen programas de educación a distancia y educación continua. Los niveles educativos que estas instituciones ofrecen en sus programas de educación a distancia y continua, van desde alfabetización, educación primaria, secundaria y bachillerato (en todas sus modalidades), hasta educación universitaria,

---

<sup>38</sup> Barron Soto, H. "La calidad de la educación abierta y a distancia en México" pp. 7-10, 2000

capacitación para el trabajo, diplomados, cursos para el tiempo libre, cursos de idiomas y educación deportiva. Algunas de estas instituciones sirven a nivel local y otras a nivel estatal y/o nacional. Sin embargo, a pesar de la creciente presencia de esta modalidad educativa en México, hay una falta de unidad en los módulos de enseñanza y en el tipo de parámetros curriculares a seguir en la educación a distancia; muchas veces reproduciendo una currícula tradicional sin ajustarse a la realidad y dinámica pedagógica de la educación a distancia, que de por sí es sui generis.

#### 4.1 Objetivos

En nuestro país la educación a distancia se define como “una modalidad extraescolar, que brinda alternativas a quienes se proponen emprender o continuar su formación, de manera individual y autodidacta, sin la presencia continua de un educador, restricciones de edad, ocupación o tiempo, pero con la acreditación oficial respectiva, al igual que el sistema escolarizado”<sup>39</sup>. Bajo esta conceptualización de educación a distancia se da un fuerte énfasis a la flexibilidad instruccional, tanto en espacio como en tiempo. A los estudiantes o participantes de esta modalidad se les permite alcanzar sus metas educativas bajo sus propios tiempos y dinámicas personales, sin tener que asistir a clases. Adicionalmente, no se requiere que los estudiantes cumplan con un mínimo de horas-crédito como se exige en el sistema tradicional. Esto no quiere decir que no tienen que cumplir con ciertos requisitos y criterios para ser evaluados y acreditados; al contrario, deben cumplir con un conjunto de requisitos mínimos, pero son más flexibles. Además, los estudiantes son libres de decidir los tiempos y lugares para tomar las clases<sup>40</sup>.

La educación a distancia en México se entrega y se presenta en diversas formas, una amplia gama de cursos por correspondencia, radio y televisión (como por ejemplo radio primaria y telesecundaria) para alfabetizar, cursos de primaria, secundaria, bachillerato, de carreras técnicas y comerciales, y de nivel superior; también hay cursos por audioconferencias, videoconferencia e internet (online courses) a través de la world wide web, correo electrónico (e-mail), listservs y el faximil en instituciones de educación superior que ofrecen programas talleres, seminarios y cursos de licenciatura, maestría y doctorado (por ejemplo, la UNAM, el IPN, el ILCE, el ITESM y la Universidad de las Américas (UDLA), por mencionar algunas.

La educación a distancia en México es vista como una forma de alternativa de educación o bien formación que permite alcanzar a muchos sectores de población a lo largo de la geografía nacional. Es considerada un método instruccional que reduce los costos de los servicios educativos, y que optimiza los recursos educativos disponibles. La educación a distancia es concebida, entonces, como una modalidad educativa que permite más participación e involucración de la población en su educación básica y superior, ya que tiene más alcance en tiempo y espacio que el sistema educativo tradicional (presencial). En esta modalidad los estudiantes participan de una manera activa e independiente.

---

<sup>39</sup> Vascoit Martínez, P. “Los recursos financieros en la educación abierta”, memoria, tercera reunión de educación abierta, SEP, 1991

<sup>40</sup> López de Rivera, A, “La educación a distancia, un cambio para dar respuestas a la sociedad” The 4th annual national distance education conference 1997, Center for Distance Learning Research, Texas A&M, 1996

En México la educación es un derecho legal y constitucional, para todos sus ciudadanos. El sistema educativo mexicano es concebido como plural y nacionalista; bajo este marco se inscribe la educación a distancia; es decir, esta modalidad educativa es concebida como plural, flexible y formadora de la identidad nacional. La educación a distancia es un modo instruccional que puede ayudar a mejorar las condiciones sociales de México, vía la educación. Sin embargo, no hay un modelo único de instrucción entre las instituciones que desarrollan este tipo particular de educación, sobre todo cuando se mezcla educación a distancia con sus programas de educación continua y “educación abierta” (este último concepto es usado muchas veces como sinónimo de educación a distancia; en este trabajo no se desarrolla). Este hecho, entre otros, no permite lograr el objetivo antes expuesto sobre el derecho a la educación para todos los mexicanos.

Las principales áreas en que se aplica la educación a distancia en nuestro país son:

1. Alfabetización, educación primaria, educación básica de adultos, educación continua y no formal en las áreas de capacitación para el trabajo.
2. Educación técnica y vocacional. Particularmente, en la educación formal de capacitación para el trabajo, educación técnica a nivel bachillerato y educación media superior.
3. “Sistemas abiertos” de nivel secundaria y bachillerato para obtener los certificados y títulos correspondientes.
4. A nivel universitario en licenciatura, maestría y doctorado.
5. Desarrollo y actualización profesional del profesorado y personal de las instituciones educativas a nivel nacional, estatal y local.
6. Formación y capacitación de recursos humanos a nivel privado y de instituciones públicas.

Actualmente, la educación a distancia presenta algunos problemas para su pleno desarrollo, entre los cuales, podemos mencionar que no ha podido llegar a todos los sectores de la población. Este hecho responde a que no hay suficientes instituciones que ofrezcan esta alternativa educativa, lo cual obedece a los altos costos que algunas instituciones tienen que pagar para estar al día con la tecnología de educación a distancia más reciente (por ejemplo: equipos y aparatos, capacitación de personal, mantenimiento y funcionamiento de la audio conferencia, videoconferencia, cursos por internet, correo electrónico, etc.) Los costos de tales tecnologías hacen prohibitivo su acceso a diversas audiencias educativas. Esta es una de las grandes contradicciones de la educación a distancia: a largo plazo abarata costos (en la medida que se difunde su uso y el equipo baja de precio, permitiendo llegar a más población), pero a corto plazo el costo es caro. A nivel nacional los sectores que no se benefician directamente de esta educación son las comunidades más pobres, especialmente las rurales e indígenas. Otro problema es la falta de una articulación entre las diversas instituciones públicas y privadas que desarrollan este tipo de programas de educación, para unir esfuerzos en la búsqueda de soluciones a los problemas educativos nacionales. A pesar de estos obstáculos, el futuro de la educación a distancia y su desarrollo en México es positivo y plausible. El paradigma de la educación a distancia ha llegado a nuestro país para quedarse en su sistema educativo y para beneficio de toda su población.

## 4.2 Historia de la Educación a Distancia en México

El primer antecedente sobre educación a distancia se dio en 1947, cuando fue fundado el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio para proveer de entrenamiento y capacitación continua a los profesores del magisterio nacional. De tal manera que mientras los profesores atendían sus labores docentes, éstos podían, en su tiempo libre y después del trabajo, educarse y capacitarse sin interrupción de sus actividades académicas. El Instituto ofrecía cursos por correspondencia así como un curso corto e intensivo durante el periodo vacacional. Éste fue el primer caso formal de educación a distancia bajo un marco académico e institucional en México y en América Latina.<sup>41</sup>

Durante los años sesenta esta clase de educación por correspondencia comenzó a mostrar signos de debilidad. Como resultado de la creciente necesidad educativa de alcanzar a más población, el gobierno mexicano “había hecho el compromiso de proveer primaria y secundaria universal para toda la población y en 1996 comenzó experimentando con un sistema de instrucción televisivo llamado Telesecundaria, como un medio para extender el sistema de escuelas secundarias a áreas rurales”<sup>42</sup>. “Telesecundaria comenzó en pequeña escala en septiembre de 1996, a partir de una prueba piloto de transmisión en circuito cerrado a una escuela experimental en la ciudad de México. En esta prueba piloto 87 alumnos, divididos en cuatro clases, recibieron instrucción vía televisión”<sup>43</sup> Es así que el sistema fue iniciado y entró en operación bajo el auspicio del departamento audio-visual de la Secretaría Mexicana de Educación Pública (SEP). Las actividades de telesecundaria fueron realizadas en cuatro estudios administrados por la SEP en la Ciudad de México. Dos fuertes incentivos para el uso eficiente del tiempo en el estudio fueron el hecho de que una gran cantidad de temas era necesario transmitir, y de que básicamente eran transmitidos en vivo. Cada teleprofesor tenía únicamente una hora para digerir y exponer una lección en veinte minutos.

Telesecundaria aparece entonces como uno de los más fascinantes experimentos de educación a distancia e instrucción tecnológica en Latinoamérica, experimento que sigue funcionando en la actualidad. Es interesante, y quizás significativo, notar que la Telesecundaria, de manera distinta a otros proyectos educativos en el mundo y de su época, inició enteramente con sus propios recursos (proveídos por el gobierno mexicano), sin ayuda financiera y técnica del exterior.

Otra iniciativa en la década de los 60’s fue Radio Primaria, la cual fue creada para permitir a escuelas con cuatro profesores, poder ofrecer todos los tres grados en específico y otros programas eran dirigidos para los tres grados en común. Cuando alguna lección era transmitida a un grado específico, los estudiantes en otros dos grados se mencionaba era aplicada directamente a todos los estudiantes que estaban escuchando el mismo tipo de transmisiones durante cada año para los tres grados.

---

<sup>41</sup> López de Rivera, A, “La educación a distancia, un cambio para dar respuestas a la sociedad” The 4th annual national distance education conference 1997, Center for Distance Learning Research, Texas A&M, 1996

<sup>42</sup> Jamison, DT, Klees, The cost Eduaction Media Guidelines for Planningam and Evaluation, Londres, 1978 pp.217

<sup>43</sup> Jamison, DT, Klees, The cost Eduaction Media Guidelines for Planningam and Evaluation, Londres, 1978 pp.218

El sistema de Radio Primaria fue un interesante ensayo e intento de encontrar soluciones al problema de insuficiencia en oportunidades de educación para las áreas rurales de México. En los sesenta, como parte del cambio en la política educativa del gobierno mexicano, se estableció la reforma educativa con la intención de adoptar nuevos modelos y métodos de instrucción y enseñanza. Estos modelos y métodos fueron concebidos con flexibilidad para apoyar al proceso personal de aprendizaje de cada estudiante. En aquella época se desarrollaron diversas iniciativas de educación a distancia y continua. Por ejemplo, la UNAM establece el Sistema de Universidad Abierta (el cuál ahora se convirtió en el Centro de Universidad Abierta y Educación a Distancia (CUAED), con el objetivo de alcanzar a la población universitaria que no era servida por la institución en el área metropolitana de la Ciudad de México. El SUA prestaría servicios de educación a programas de licenciatura y posgrado, incluyendo programas alternativos, tales como seminarios para terminar tesis, programas de ayuda a exalumnos que hubieran abandonado sus estudios para poder obtener sus títulos y capacitar a profesores y empleados de la Universidad. Estos programas fueron muy innovadores pues proveyeron de oportunidades educativas sin la necesidad de tener que asistir a clases regulares. Éste fue el primer intento en América Latina de desarrollar una iniciativa sobre educación continua y a distancia a nivel universitario

En 1974 en IPN comenzó su propio programa de educación continua y a distancia conocido como Sistema Tecnológico Abierto de la Dirección General de Institutos Tecnológicos de la SEP, particularmente en las áreas de educación, media superior y superior.<sup>44</sup>

En 1978 se estableció el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos. Sus metas eran coordinar los esfuerzos de educación continua y a distancia que diversas instituciones ofrecían a nivel bachillerato. En 1981 el INEA fue fundado por el gobierno con el propósito de desarrollar programas de alfabetización y educación básica para adultos. El INEA y sus centros regionales tenían el propósito de servir a la población mayor de 15 años del país carente de este tipo de educación. Este organismo ofrecía diversos programas, tales como alfabetización, capacitación para el trabajo y educación primaria.

Durante 1987 y 1988 la Dirección General de la Evaluación organizó el primer y segundo encuentro nacional sobre educación continua (educación abierta). Estos encuentros se centraron en encontrar soluciones a diversos problemas relacionados con la capacitación y educación de población estudiantil no tradicional. En 1991 la Dirección General de Educación Abierta organizó el tercer encuentro nacional de educación continua y primer encuentro nacional de educación a distancia. En este evento se abordaron temas específicos acerca de cómo mejorar la educación a distancia en México, entre otros; el propósito de este encuentro fue compartir experiencias y buscar soluciones entre las instituciones que imparten este tipo de educación.

El programa para la modernización educativa 1989-1994 dio a la educación a distancia y continua un papel prominente en el sistema educativo nacional. A partir de su aplicación, este tipo de educación comenzó a verse como un vehículo de ampliación de las

---

<sup>44</sup> López de Rivera, A, "La educación a distancia, un cambio para dar respuestas a la sociedad" The 4th annual national distance education conference 1997, Center for Distance Learning Research, Texas A&M, 1996

posibilidades educativas para mayor cantidad de población y con ello ayudar a resolver algunos de los problemas fundamentales de la educación en México.

En 1995, el SUA/UNAM y la dirección de sistemas abiertos de la SEP organizaron el Quinto Encuentro Nacional sobre educación continua y el Tercer Encuentro Nacional sobre Educación a Distancia. Concurrieron 51 instituciones del país, de las cuales 46 tenían programas en educación a distancia. El punto central del evento fue evaluar la calidad de la educación continua y a distancia, así como las posibilidades de desarrollar mecanismos para alcanzar a más sectores de la población mexicana. Estos criterios son uno de los más importantes logros en la historia de la educación a distancia en México, porque establecieron el primer intento de coordinación entre los diversos programas de educación a distancia de las instituciones del país, bajo un objetivo común: mejorar el sistema de educación a distancia de las instituciones del país, bajo un objetivo común: mejorar el sistema de educación a distancia y continua en México.

El último evento de gran aporte para la educación a distancia es el que se celebró en el mes de octubre de 2002 en el CUAED de la UNAM (Encuentro Iberoamericano de Instituciones de Educación en Línea), evento que se empalmo en fechas con un Encuentro de Instituciones de Centroamérica para la elaboración de proyectos de educación a distancia. Ambos eventos aportaron una gran cantidad de experiencias en proyectos ya en marcha por alguno de los países participantes.

El cierre del evento mostró las bondades del uso de una videoconferencia en un evento de ésta índole, donde pudieron estar las máximas autoridades de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), pionera y líder en el género de educación basada en la Web en España, y una de las principales investigadoras del área en el país de Argentina, que sin importar por la situación económica que prevalece en el país del cono sur, con tan sólo el uso de la Red Pública, logró estar en contacto con los asistentes a tan importante evento.

#### **4.3 Programas de Educación a Distancia en Instituciones de Educación Superior**

En México existen programas de educación a distancia que tienen un amplio margen de éxito en su aplicación, particularmente al nivel de educación superior o universitario.

El ILCE tiene una larga tradición en la producción de materiales audiovisuales y en la capacitación de profesores e instituciones tecnológicas. Ha logrado especial éxito en las áreas de televisión, radio y videotapes. El ILCE fue fundado en 1956 por la UNESCO y varios países latinoamericanos. Durante sus primeros 22 años produjo materiales audiovisuales para ayudar en la formación educativa y capacitación de América Latina. En 1978 el ILCE fue reorganizado para capacitar a maestros y educadores en el uso de la tecnología instruccional y educación a distancia. En la actualidad ofrece un interesante programa de maestría presencial y a distancia, y desarrolla actividades de investigación en las áreas de educación comunicativa, cultura comunicativa, medios de comunicación y educación a distancia. Asimismo, también mantiene su propia biblioteca, laboratorios y

editorial, sin olvidar que son los administradores de algunos canales de EduSat de manera conjunta con la Dirección General de Televisión Educativa de la SEP.

Desde 1972, la UNAM ha desarrollado una gran experiencia en la implantación de programas de educación continua y a distancia. El objetivo central de la UNAM en sus programas de educación a distancia es satisfacer las necesidades educativas de la población del país y de la ciudad de México, tales como “educación permanente, educación superior como segunda oportunidad, educación de adultos incapaces de atender cursos regulares para terminar sus estudios, para atender a poblaciones en lugares remotos”<sup>45</sup>

Por otro lado, la UNAM tiene una planta docente de profesionales en diversos planteles, facultades e instancias que están activamente relacionados con los programas de educación a distancia, los cuales se agrupan en las siguientes entidades: la Coordinación de Educación a Distancia, en contacto estrecho con el Centro de Investigaciones y Servicios Educativos, el Sistema de Universidad Abierta, la Dirección General de Televisión y la Coordinación de Universidad Abierta y a Distancia. Aunque se encuentra en el proceso de reconfiguración con la eminente creación del Centro de Alta Tecnología en tierras Tlaxcaltecas. Actualmente, la UNAM ha establecido su red de Internet a lo largo de sus campus, y cuenta tan sólo en Ciudad Universitaria con 38 salas de videoconferencias para servir a sus necesidades de educación a distancia. **(Ver anexo 2)**

Existen otras instituciones de educación superior que también ofrecen servicios de educación a distancia con mucho éxito. Algunas de estas instituciones son: el ITESM, el cual posee una sección muy fuerte que se dedica al desarrollo e implementación de educación a distancia, contando con instalaciones modernas y con la más alta tecnología usada en este campo de la educación. El ITESM ofrece grados de licenciatura, maestría y doctorado a distancia; también talleres, seminarios, programas de certificación. Con su programa de educación a distancia llamado Universidad Virtual, el ITESM permite a sus estudiantes el acceso a cursos vía Internet, así como clases por video y audioconferencias. La Universidad Veracruzana es otro excelente ejemplo de un programa de educación a distancia que ha tenido éxito. Actualmente la U. Veracruzana cuenta con programas y cursos vía Internet, y cinco salas de videoconferencias para sus clases.

Asimismo, otras instituciones educativas y no educativas que utilizan tecnología de punta en sus programas de educación a distancia: la Universidad de Colima, Universidad de Sonora, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el Centro de Investigaciones Avanzadas y PEMEX, entre las más prominentes. Por último, es necesario mencionar que algunas universidades estadounidenses han establecido proyectos de educación a distancia en México, con resultados positivos. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es Texas A&M Univ. Center en la Ciudad de México, que pertenece a la Texas A&M Univ. y al Trans Texas Videoconference Network. Este centro ofrece hoy en día una amplia gama de seminarios y cursos desde los diversos campus de la Texas A&M a la Ciudad de México y viceversa.

---

<sup>45</sup> Álvarez Manilla, J.M. “El programa de educación a distancia de la UNAM” pp. 1-6 2001

## **CAPÍTULO I I**

### **AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

#### **1.- La Auditoría Superior de la Federación**

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para lo cual ejerce funciones de contraloría.

##### **1.1 Antecedentes de la Fiscalización**

La función fiscalizadora se remonta a tiempos ancestrales; tal vez en forma muy empírica e informal, se podría decir que ha existido desde siempre y en todos los ámbitos.

Tanto en el sector público como en el privado, la fiscalización tiene un papel muy importante y es la máxima expresión de la función de control.

Podríamos decir que la fiscalización (en su término más moderno) o la auditoría (en su término más conocido y tradicional), puede dividirse en dos grandes tipos dependiendo del origen de la parte revisora:

- Interna
- Externa

Se dice que es interna cuando se lleva a cabo por el personal de la misma institución y externa cuando la realiza personal que no pertenece a la institución.

Se reconoce una mayor independencia de criterio en la opinión que vierte la auditoría externa por obvias razones aún cuando el profesionalismo con el que se debe de ejercer la auditoría interna, permitirá presentar los resultados de las revisiones de forma objetiva.

Tanto en el sector público central como en el paraestatal y en el privado, existen ambos tipos de fiscalización.

En el sector gubernamental, se tiene una Contraloría Interna que efectúa la fiscalización interna. El Poder Ejecutivo cuenta con una segunda instancia fiscalizadora que podría considerarse un híbrido entre interna y externa que es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM ahora Secretaría de la Función Pública), pues si bien es una entidad revisora externa a las instituciones (Secretarías de Estado, paraestatales, etc.), no deja de ser parte del Poder Ejecutivo.

La verdadera entidad fiscalizadora es la del Poder Legislativo que realiza sus revisiones a diferentes dependencias y entidades de los tres Poderes de la Unión y Órganos Autónomos tales como el Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, etc., de ahí su denominación de Auditoría Superior de la Federación.

La Fiscalización Superior es reconocida mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública.

Esta acción se lleva a cabo por órganos técnicos especializados, conocidos en general como órganos superiores de fiscalización y control gubernamental ó Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

Los poderes legislativos, en su calidad de representantes populares, encomiendan a dichos órganos la función de fiscalizar y controlar la gestión administrativa y financiera del gobierno en su conjunto.

La función fiscalizadora de estos órganos es superior porque su ámbito de acción se extiende principalmente sobre los poderes ejecutivos de la Federación, de los estados y de los municipios.

Asimismo, porque esta función se realiza desde afuera, es externa e independiente, además de ser responsabilidad de un poder soberanamente constituido como es el Legislativo, tanto de los Estados como de la Federación.

El principal objeto de estudio de la fiscalización superior es el Poder Ejecutivo, cuyo análisis se realiza desde afuera, es externo a él, y tal carácter determina la distinción existente con respecto a la propia fiscalización o fiscalización interna, misma que se reporta no al pueblo, sino al ente fiscalizado.

Cabe destacar que ambos tipos de fiscalización, interna y superior son necesarios y útiles en la calificación del uso de los recursos: no implican duplicidad de labores ni se estorban entre sí, por el contrario son perfectamente recurrentes.

En razón de su función fiscalizadora, los órganos superiores de fiscalización y control gubernamentales, ejercen un control externo que se define como el conjunto de sistemas y procedimientos técnicos, aplicados a una entidad con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, normas y reglamentos que correspondan, además de la revisión del marco operativo concreto en el que se ha llevado a cabo el ejercicio presupuestal.

Lo anterior implica la determinación del grado de eficiencia, eficacia y economía con que han sido utilizados los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros; asimismo, evaluar el logro de las metas y objetivos programados, y llevar a cabo las acciones procedentes con el fin de corregir y mejorar el desempeño de la gestión gubernamental.

Las funciones de fiscalización superior son de tal utilidad y trascendencia que su existencia está prevista tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversas constituciones estatales.

Existe otro factor determinante en su ininterrumpida presencia en el sistema político, económico y social de México; su contribución en la consecución de una alta moral en la sociedad y el afán de contar con un Sector Público más ordenado, eficiente y honesto, incrementando sustancialmente la confianza pública.

El establecimiento pleno de la confianza entre gobernados y gobernantes, implica información veraz, oportuna y razonablemente amplia, en términos de buena fe y sinceridad.

Para consolidar dicha confianza, cuando se evalúa, a nombre del pueblo, la gestión financiera encomendada al Ejecutivo, se hace bajo las premisas de objetividad, ecuanimidad y serenidad, para garantizar así justicia y rigor en los casos procedentes. Esto significa que las instituciones de fiscalización deben actuar siempre con independencia e imparcialidad.

Por su misma naturaleza, la Fiscalización Superior frecuentemente señala en sus informes errores, anomalías, irregularidades y aún ilícitos. Esto lejos de vulnerar la confianza popular, la fortalece, ya que es indicativo de que se está actuando con verdad y transparencia.

Esta detección de anomalías, interesa a todos los mexicanos y debe de generar un análisis serio y ecuaníme para obtener una interpretación correcta, que mida el alcance y las consecuencias de las deficiencias y desviaciones. La gravedad de los ilícitos, la trascendencia de las irregularidades y, el dolo, si lo hubo, en la comisión de errores. Sólo así cada mexicano, a través de sus representantes, combatirá dichas situaciones anómalas, con la confianza de que se va avanzando en el mejoramiento de las mismas.

## **1.2 Antecedentes de la Auditoría Superior de la Federación**

### **1.2.1 Organización indígena**

Respecto a la organización indígena, particularmente la de los aztecas, debe mencionarse que a pesar de los rudimentarios métodos administrativos, existían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos bajo el control de los calpixques, de los hueycalpixque y del cihuacóatl, funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía el imperio, auxiliados con la intervención de jueces, así como severas sanciones que, en los casos de corrupción llegaban hasta la pena de muerte.<sup>1</sup>

### **1.2.2 Fundación del Tribunal de Cuentas**

El antecedente más remoto de la Auditoría Superior de la Federación, lo encontramos el 24 de agosto del año de 1605, cuando Felipe III funda los Tribunales de Cuentas de América, con sede en México, Lima y Santa Fe de Bogotá, los cuales tenían, entre otras funciones, la de revisar el estado de la Real Hacienda y emitir una memoria relativa a la Cuenta General, que contenía las observaciones y propuestas de reformas a que daba lugar la revisión de la recaudación y aplicación de los fondos públicos.

De esta época, es importante destacar las reformas contenidas en la ordenanza de intendencias, en las que se advierten los antecedentes de alguna de nuestra actual normativa, como son: la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial y la emisión de instrucciones y promulgaciones reales, que podríamos identificar con lo que actualmente conocemos como mecanismos de control.

### **1.2.3 Constitución de 1824**

Estos tribunales funcionaron durante toda la etapa colonial y no es sino hasta la Independencia y concretamente a raíz de la promulgación de la Constitución Política de 1824, donde desaparecen los Tribunales de Cuentas y se faculta al Congreso para revisar anualmente las Cuentas del Gobierno Federal.

En consecuencia, el 16 de noviembre del mismo año, se publica la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, la que establece la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano con facultades para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público.

A partir de su creación, se observa que de manera regular y constante, el marco jurídico es revisado para aumentar y profundizar las facultades de la entidad. En 1826, mediante decreto federal, se precisaron en forma amplia y categórica las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, al señalar al Contador Mayor como el único capacitado para intervenir en los cortes de caja y reconocer las existencias en numerario, así como para

---

<sup>1</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo. Historia general de México. Colegio de México. 1981 p.107

examinar los presupuestos generales de gastos y las cuentas de la hacienda pública, con el fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso.

#### **1.2.4 Constitución de 1836**

Al abrogarse la Constitución de 1824 y sustituirse por la centralista de 1836, llamada de las siete leyes, se mantuvo en funcionamiento la Contaduría Mayor, la que pasó más tarde a formar parte del Tribunal de Cuentas, según la Ley Orgánica del 14 de marzo de 1838.

#### **1.2.5 Constitución de 1857**

En la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, se confirma la facultad del Poder Legislativo para fiscalizar los recursos públicos y se establece la Contaduría Mayor de Hacienda, a través del artículo 72, fracción XXIX del propio ordenamiento, mismo que previene el funcionamiento del organismo.

#### **1.2.6 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1896**

El 29 de mayo de 1896, se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, en la que se ampliaban sus facultades mediante la asignación de responsabilidades para efectuar la Glosa de la Cuenta del Tesoro Federal, de las cuentas de las Tesorerías del Distrito Federal, de los Despachos Civiles y Militares, y otras actividades de orden financiero y administrativo.

Esta Ley fue modificada el 6 de junio de 1904 y en ella se le confieren atribuciones y facultades para revisar a la Beneficencia Pública, y el estudio y examen para rendir dictamen a la Comisión de Presupuestos, por medio de estados comparativos, sobre las operaciones de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

#### **1.2.7 Constitución Política de 1917**

En nuestra actual Constitución política promulgada el 5 de febrero de 1917, desde su inicio se establecen amplias facultades fiscalizadoras al Poder Legislativo, tales como la de: “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, cuya revisión se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiera lugar, así como también la de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de ésta, así como nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.”

#### **1.2.8 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936**

Sin embargo, no es sino hasta 1936, cuando entonces el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, promulgo la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la que se especifican las atribuciones que le competen, de las que se pueden identificar tres grupos: de revisión y glosa; de fiscalización; y de finiquitos.

Esta Ley Orgánica de 1936 estuvo en vigencia hasta el 28 de diciembre de 1978, fecha en la que se expide el decreto que crea la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta la fecha en vigor, la que consta de tres partes fundamentales:

- a) La orgánica, que define y conforma a las unidades que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias;
- b) La funcional, que define y conforma a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y los elementos de los que se vale el órgano técnico para ejecutar sus funciones; y
- c) Que se refiere a las responsabilidades y prescripción de las mismas.

### **1.2.9 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978**

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Cabe destacar que en el análisis legislativo de 1978, se discutió por iniciativa de la diputación del Estado de Tabasco, la posibilidad de sustituir el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda por el de Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos o por el de Auditoría General del Poder Legislativo, en razón de que la palabra “Contaduría” sugiere la idea de contabilidad, en tanto que el término “Auditoría” alude al examen y revisión estrictos de la recaudación de los ingresos y del ejercicio de los egresos, así como el establecimiento de juicios y criterios para determinar su origen y aplicación, conocer su empleo eficiente y verificar si se satisfacen necesidades en el cumplimiento de los programas correspondientes.

### **1.2.10 Reforma Constitucional de 1999**

El 30 de julio de 1999, se publica el decreto que reforma los artículos constitucionales 73, 74 y 79. El primero, establece la facultad del Congreso “...Para expedir la Ley que regulará la organización de la nueva entidad de fiscalización superior de la Federación (EFSF) y las demás que normen el control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”; el segundo confiere como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados las de “coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la EFSF, en los términos que disponga la Ley”; y el tercero, define las facultades y atribuciones de la Fiscalización Superior de la Federación.

De acuerdo con el artículo 79, la EFSF de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, lo que posteriormente dio paso a la Ley de Fiscalización Superior, a fin de responder a las nuevas facultades y atribuciones conferidas por el citado artículo, que a la letra dispone:

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

1. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; El manejo, custodia y aplicación de los 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 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 los que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales a las que se refiere 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 fueran atendidos en los plazos y formas señaladas por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

2. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter de público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de las actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a los que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

3. 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 formalidades establecidas para los cateos, y

4. Determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a las que se refiere el artículo cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá los que señale la ley.

### **1.2.11 Ley de Fiscalización Superior 2000**

Es así como el 29 de diciembre de 2000, se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuyos aspectos relevantes son los siguientes:

- Cambia de nombre la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) por el de Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- Se le otorga a la ASF autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.
- Establece o confirma la atribución o facultad relativa a que la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados, apoyándose en la ASF.
- Define como sujetos de fiscalización superior a los Poderes de la Unión, a los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas.
- Se ratifica el principio “ex - post” para ejercer la fiscalización de la gestión financiera.
- Confirma la fecha de la presentación de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de agosto del año siguiente del que se trate.
- Como novedad, establece el informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF) que deberá presentar la SHCP a la ASF a más tardar el 31 de agosto del año en el que se ejerza el presupuesto respectivo incluyendo el periodo del 1º de enero al 30 de junio, y se podrá fiscalizar los procesos reportados como concluidos.
- Se incluye fiscalizar el desempeño en el cumplimiento de programas para determinar la eficacia, eficiencia y economía con que se aplicaron los recursos asignados.
- Reitera la fiscalización de los subsidios federales a las entidades federativas, a los municipios y a los particulares, personas físicas o morales.
- Señala que la fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal están limitadas al principio de anualidad.
- Establece la obligatoriedad para los servidores públicos de la ASF de guardar reserva sobre la información y documentos que con motivo de sus atribuciones conozcan.
- Se adelanta la fecha para rendir el Informe de Resultados de la revisión de la CHPF a 31 de marzo.
- Materializa la facultad de fiscalizar el ejercicio de los recursos del año en curso, en situaciones excepcionales cuando el daño patrimonial sea superior a 100 mil veces el SMGV y hechos de corrupción determinados por autoridad competente, entre otros. A través de requerir al ente un informe y concede un plazo de 75 días para presentarlo.
- Establece las facultades y los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades y la aplicación de multas y sanciones resarcitorias.

### **1.3 Auditoría Superior de la Federación**

Es indudable que en el proceso de democratización y equilibrio de poderes, observado en nuestro país en los últimos años, uno de los factores más importantes ha sido el fortalecimiento del Poder Legislativo y, de manera particular, de sus funciones fiscalizadoras. En este marco, se inscriben las reformas constitucionales a los artículos 74 y 79, que dan lugar a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Al señalar expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una facultad de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, se está refiriendo precisamente a las atribuciones de fiscalización externa al Ejecutivo por parte del Legislativo.

Además de legal, esta fiscalización resulta una consecuencia lógica, puesto que, por ser facultad de la Cámara de Diputados el examen, discusión y aprobación anual de la Ley de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación – previa discusión de las contribuciones que deban decretarse para cubrirlos – compete a ella revisar los resultados finales de la aprobación presupuestaria que otorgó.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución, en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se determina que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) para lo cual ejerce funciones de contraloría.

Por su carácter externo y/o posterior, este control se distingue del autocontrol que ejerce el propio Poder Ejecutivo (SECODAM Ahora Secretaría de la Función Pública), ya que por las atribuciones con que se dotó a la ASF, su misión consiste básicamente en examinar los resultados obtenidos por la administración pública, tanto de carácter financiero como programático, en función de los previstos; en cambio, el control interno tiende a vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la administración gubernamental. Así, mientras que el control interno mira desde y hacia el interior del Poder Ejecutivo, para garantizar su correcto desempeño ante el propio Ejecutivo, el control externo que ejerce la ASF analiza el resultado de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos ante el Poder Legislativo.

Aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son completamente entre sí, puesto que mientras uno permite al Ejecutivo garantizar su correcta administración, el otro tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y ambos contribuyen al mejoramiento de la gestión pública.

### 1.3.1 Facultades

Se entiende por fiscalización la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley<sup>2</sup>

En términos generales, existen dos niveles de fiscalización: la fiscalización que se da dentro de los propios poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), que aún realiza en forma directa la Secretaría de la Función Pública, apoyada por las contralorías internas ubicadas en las entidades y dependencias del Gobierno Federal y las contralorías internas del Poder Legislativo y del Judicial, y cuya principal función es la de revisar y ejercer control sobre las acciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) tanto centralizada como paraestatal, las Cámaras (Diputados y Senadores), así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, vigilando la actuación de los funcionarios y empleados que la integran y con la facultad de intervenir en forma concomitante a la realización de las acciones de gobierno; y la fiscalización que realiza el Poder Legislativo sobre los Poderes y órganos autónomos, a través de su órgano técnico, la ASF.

En términos específicos, esos dos (2) niveles se convierten en seis (6) por lo siguiente:

El primer nivel lo constituyen los organismos internos de control de los poderes Legislativo y Judicial, así como los de órganos autónomos y los de las dependencias y entidades;

El segundo nivel es representado por los profesionales independientes que practican auditorías externas a las entidades del sector paraestatal;

El tercer nivel corresponde a la evaluación que llevan a cabo los comisarios públicos en las entidades paraestatales y los delegados de la Secretaría de la Función Pública en las dependencias del Sector Central;

El cuarto nivel corresponde a la auditoría externa que efectúan las coordinadoras de Sector respecto de las entidades paraestatales por aquellas sectorizadas;

El quinto nivel es el que conforman las Contralorías del Poder Ejecutivo (SECODAM ahora Secretaría de la Función Pública), del Poder Legislativo y del Poder Judicial; y

El sexto nivel es en el que se encuentra la ASF.

La función primordial de la ASF es la de revisar las cuentas públicas que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; comprende toda la Administración Pública Federal tanto centralizada como paraestatal, así como los Poderes Legislativo y Judicial.

El hecho de que la revisión que practica la ASF se realice sobre la información contenida en cuentas públicas, implica que se efectúa sobre hechos pasados, por lo que se denomina *ex post*.

Los citados dos niveles de fiscalización contemplan objetivos y tiempos diferentes, por lo que se puede decir que son complementarios y que las acciones de coordinación entre

---

<sup>2</sup> Diccionario de Política.

ambos niveles son indispensables, tanto para crear un entorno preventivo y sólido como para actuar propositivamente en el mejoramiento de los sistemas de control y para promover la eficiencia, eficacia, economía y honestidad en el uso y aplicación de los recursos públicos.

No obstante, se dice que la fiscalización que ejerce el órgano técnico de la Cámara de Diputados es “superior”, para establecer claramente de que se trata de la fiscalización de la última instancia; la que se ejerce posteriormente a la realización de las operaciones; la que practica la Cámara de Diputados en representación de la ciudadanía que, finalmente, es la que aporta los recursos que se auditan.

Resulta incuestionable que, en la medida en que los controles internos o previos funcionen adecuadamente, la labor de la auditoría externa o superior se facilita grandemente.

### **1.3.2 Instrumentos**

En México, toda actividad gubernamental se encuentra basada en un sistema de planeación que comprende tres instrumentos básicos: la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y el Plan Nacional de Desarrollo.

Ley de Ingresos. Este documento se elabora en forma anual y presenta la estimación de los ingresos que se espera recibir por el ejercicio de la función propia del gobierno, consistente en la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, los cuales se completan con la estimación esperada de ingresos por parte de aportaciones de seguridad social y de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que configuran la administración pública paraestatal.

La formulación de esta ley se realiza conjuntamente con el Presupuesto de Egresos, por lo que en el caso de que los ingresos previstos sean insuficientes para cubrir la atención a los compromisos y necesidades que obligan los programas y acciones del gobierno, es necesario allegarse recursos adicionales, para lo cual se recurre al último concepto de ingreso: La deuda pública tanto interna como externa.

En consecuencia, el Presupuesto de Egresos también se elabora en forma anual y presenta las erogaciones previstas para los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluyéndose en este último las previsiones tanto de la Administración Pública Central y Paraestatal, como para el Desarrollo Regional y participaciones a Estados y Municipios de impuestos federales recaudados en la zona geográfica de los mismos y los compromisos de deuda interna y externa.

El Presupuesto comprende dos documentos fundamentales: el Decreto por el cual se autoriza el Presupuesto de Egresos y los tomos generales y funcionales en los que se detalla y especifica el mismo. En términos generales, se puede decir que el presupuesto del gobierno federal se estructura de dos elementos: uno cualitativo con el que se establecen los programas y subprogramas con sus objetivos y metas a cumplir, y otro cuantitativo representado por los recursos previstos, los cuales se clasifican por objeto del gasto en corrientes y de capital, y dentro de estos, en capítulos presupuestarios, base de registro y control de los presupuestos.

El marco de referencia que establece y jerarquiza conceptualmente los criterios a seguir en los documentos explicados anteriormente, es el Plan Nacional de Desarrollo, el cual tiene su antecedente inmediato en las reformas constitucionales de diciembre de 1982, en las que se instituye de manera oficial y obligatoria el Sistema Nacional de Planeación Democrática que la Ley lo concibe como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

“El Estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”<sup>3</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo se evalúa en forma anual y es obligación del Poder Ejecutivo informar sobre su ejecución con la misma periodicidad. No obstante que el Plan establece metas a largo plazo, para su ejecución se subdivide y apoya en lo que se conoce como Planes Operativos Anuales (POAS), estos se encuentran incorporados dentro de los Presupuestos de Egresos que anualmente presenta el Poder Ejecutivo a la H. Cámara de Diputados y se identifican a través de los análisis programáticos contenidos en los mismos.

### **1.3.3 La Rendición de Cuentas**

El documento que en forma anual prepara el Poder Ejecutivo con información financiera, presupuestal, programática y económica para ser presentado a la H. Cámara de Diputados, se conoce como Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF). En ella, comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio; lo anterior implica la consolidación y presentación de la citada información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones de gobierno en el periodo de referencia.

La presentación de la CHPF esta prevista en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los cuales establecen que dicho acto de presentación se hará por el Poder Ejecutivo a través del C. Presidente de la República, a más tardar el 10 de junio del año siguiente al que corresponde la CHPF, a los Secretarios de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión para su recepción y estudio.

---

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art.26 párrafo I

La información que presenta la CHPF esta contenida en un tomo de resultados generales y tomos independientes para cada secretaría de Estado que integra la APF y los poderes Legislativo y Judicial. El tomo correspondiente a resultados contiene, en términos generales, los apartados siguientes:

1. Panorama económico
2. Política de ingresos
3. Política de gasto
4. Resultados presupuestarios
5. Análisis de los estados financieros emanados de los registros contables de organismos y empresas
6. Política de deuda
7. Seguimiento y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias de la H. Cámara de Diputados.
8. Estados financieros, presupuestarios y económicos consolidados
9. Estados financieros, presupuestarios y económicos del Gobierno Federal
10. Estados financieros, presupuestarios y económicos de organismos y empresas
11. Estados analíticos
12. Cancelación de responsabilidades.

Por su parte, los tomos sectoriales contienen en términos generales la siguiente información:

1. Análisis sectorial programático
2. Información programática
3. Información de entidades controladas presupuestalmente
4. Información presupuestaria para cada sector y para cada una de las entidades sujetas a control presupuestario directo
5. Información financiera

Es importante señalar que a partir de 1988, el presupuesto de egresos, y por lo tanto la CHPF, presentaron una serie de modificaciones, resultado de las reformas llevadas a efecto en su sistema de programación – presupuestación, y que dieron lugar a la adopción de la Nueva Estructura Programática (NEP). De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la reforma “se basa en dos innovaciones: un replanteamiento integral de la estructura programática, y la introducción de indicadores estratégicos para evaluar y monitorear los programas, así como las principales actividades gubernamentales.

#### **1.3.4 Integración y aprobación de la Cuenta Pública**

La elaboración de la Cuenta Pública compete actualmente a la SHCP, a través de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública. Al respecto, las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal tiene por ley la obligación de efectuar el cierre de sus operaciones y consecuentemente de sus registros contables y presupuestales, a más tardar el día último de febrero del año siguiente al que

corresponde la Cuenta Pública. El cierre de operaciones es el 31 de diciembre para el sector central y el plazo máximo para el registro de las operaciones es de 60 días.<sup>4</sup>

Las dependencias y entidades deben de presentar a más tardar el 15 de marzo del año siguiente, los formatos y anexos que contienen la información de las mismas y que sirven de base para que las oficinas anteriormente señaladas realicen la consolidación de información para su presentación en la Cuenta Pública.<sup>5</sup>

Al tomar en cuenta el carácter cambiante de las necesidades de información por parte de las autoridades del Gobierno Federal y de los representantes de la Cámara de Diputados, anualmente la SHCP elabora y circula a todas las dependencias y entidades, a más tardar el 30 de noviembre, un catalogo de formatos e instructivos que son la base para que estas preparen la información correspondiente.

Las dependencias y entidades tienen la obligación de presentar a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública, la información de su competencia. En los meses de abril y mayo la citada UCGIGP realiza la integración de la información recibida por las dependencias y entidades, la que es remitida al C. Presidente de la República para que por su conducto, se haga llegar a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión antes del 10 de junio.

Una vez recibida, se hace llegar a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, responsable de su revisión y evaluación. Es conveniente mencionar que dentro de la estructura interna de la Cámara de Diputados, existen comisiones especializadas, con representantes de diferentes partidos políticos que se conjuntan en esfuerzos para obtener mejores resultados en el análisis del documento.

Para efectuar estas labores, los legisladores se apoyan en la información que presenta su órgano técnico, la Auditoría Superior de la Federación, quien por su parte, previo análisis y evaluación de las cuentas públicas, formula y presenta a más tardar el 10 de noviembre, su Informe Previo sobre la revisión de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal (A partir de la Cuenta Pública del 2000 ya no se presentará el Informe Previo de la Cuenta Pública, sino se informará sobre el Informe de Avance de la Gestión Financiera).

Con base en esta información, la comisión de referencia obtiene los elementos necesarios para preparar sus dictámenes y proyectos de decreto. Los primeros presentan comentarios y opiniones sobre el panorama económico, resultados de la gestión financiera, evaluación programática presupuestal y las observaciones, conclusiones y sugerencias a que haya dado lugar. Los proyectos de decreto, en términos generales contemplan los siguientes aspectos:

- Aseveraciones sobre la recepción en tiempo y forma de la Cuenta
- Aseveración referente a la revisión de la gestión financiera, comprobación del ejercicio presupuestal y cumplimiento de objetivos y metas

---

<sup>4</sup> Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Art.105

<sup>5</sup> Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Art.123

- Recomendaciones para que las dependencias y entidades establezcan medidas correctivas sobre las situaciones detectadas en la revisión
- Instrucciones a la Auditoría Superior de la Federación para que practique las auditorías y realice las acciones correspondientes por las posibles irregularidades habidas en el ejercicio del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.

Tanto los dictámenes como los proyectos de decreto se someten a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre del año siguiente al que corresponde la CHPF, dónde se discute el contenido del decreto, y por votación se aprueba el citado proyecto, en la forma como lo presentan las comisiones o con las modificaciones que el propio pleno de la Cámara realice en la misma sesión.

### **1.3.5 Criterios y elementos de selección**

Para la revisión de la CHPF, la ASF ha establecido un esquema de prioridades para la identificación y determinación de los sectores, entes, programas, proyectos y actividades a auditar, basado en las disposiciones legales aplicables y en los siguientes criterios generales:

#### **De la Importancia Relativa de la Acción Institucional**

Considera el resultado de la ponderación cualitativa y cuantitativa de la trascendencia e importancia de los principales programas, el monto de los recursos presupuestarios asignados y ejercidos, así como el grado de cumplimiento de las metas de los entes.

#### **De la Evaluación Financiera**

Corresponde al resultado del análisis de las diferencias significativas entre lo previsto y lo alcanzado, lo presupuestado y lo ejercido, lo estimado y lo ejecutado, obteniendo de la comparación de la información y datos reportados en la CHPF del ejercicio a revisar, con el presupuesto asignado y los resultados del ejercicio anterior, para lo cual se consideran principalmente los estados analíticos de ingresos y egresos así como los estados financieros dictaminados en el caso de las entidades paraestatales.

#### **De los antecedentes de Revisión**

Considera la frecuencia con que se ha practicado auditoría a cada ente público.

#### **De los Resultados de las Revisiones**

Corresponde a los principales resultados de revisiones anteriores y a la atención y solventación de las recomendaciones y observaciones determinadas por la ASF en dichas revisiones.

## **De interés Camaral**

Considera las solicitudes y requerimientos de revisión formulados por los C. Diputados Federales, a través de la Comisión de Vigilancia de este Órgano Fiscalizador.

## **De los Procesos de Desincorporación y del Saneamiento Financiero**

Corresponde a las acciones de cambio estructural y de apoyo financiero, así como de asunción de pasivos que se reportan en la CHPF.

## **De la Asignación de Recursos Federales vía Ramo 33**

Corresponde a las revisiones de los entes responsables de la distribución y asignación de los recursos federales a las entidades federativas y municipios.

## **Del Ejercicio de los Recursos Federales por parte de las Entidades Federativas y Municipios**

Se refiere a las revisiones que realizarán las Contadurías Mayores de Hacienda de los Congresos Locales por si mismas o en coordinación con la ASF, con base en los convenios de coordinación entre ambas instancias fiscalizadoras, conforme a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación y los acuerdos especiales que celebren para la fiscalización de estos recursos.

## **Del Dictamen y Decreto sobre la Revisión de la CHPF**

Atiende las instrucciones y mandatos contenidos en el Dictamen y Decreto relativos a la Revisión de la CHPF que emite la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados.

### **1.3.6 Criterios y elementos de selección**

La auditoría gubernamental que realiza la ASF ha quedado establecido que es de carácter externo y, comprende genéricamente la revisión de diversos aspectos relacionados con ingresos y gastos, captación, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos Federales, activos, pasivos y patrimonio, y evaluación de eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de las acciones gubernamentales.

En la práctica, lleva a cabo dos tipos de auditoría:

- a) De desempeño
- b) De regularidad o cumplimiento financiero

### **1.3.6.1 Auditoría de Desempeño**

En términos generales, las Auditorías de Desempeño deben entenderse como un examen sistemático, propositivo, organizado y objetivo de las actividades gubernamentales, enfocado a evaluar la economía, eficiencia y eficacia, así como para conocer si los entes cumplieron con sus objetivos y metas y ejercieron los recursos asignados para tal fin.

Sus resultados proporcionan una apreciación objetiva de la forma en que se llevan a cabo las tareas gubernamentales, con información, observaciones y recomendaciones para promover una gestión responsable, honesta y productiva. Asimismo, tienen como propósito el reforzar la actitud responsable de los servicios públicos.

1) *Especiales*.- Su objetivo consiste, principalmente en revisar los procedimientos y acciones de la APF para la desincorporación, en sus diferentes modalidades, de empresas de participación estatal mayoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos. También revisa la ejecución de programas de apoyo a estas entidades, la canalización de recursos vía subsidios y transferencias y el otorgamiento de permisos o concesiones para el desarrollo de programas y proyectos prioritarios del Gobierno Federal. Con estas revisiones se busca constatar el cumplimiento de los objetivos y el grado de eficiencia alcanzado, de conformidad con la normatividad aplicable y las condiciones establecidas para cada caso en particular.

El enfoque de este tipo de revisión es múltiple y puede asumir la forma de auditoría de procedimientos, de sistemas, programáticas, de legalidad financiera, o bien, ocuparse de aspectos o proyectos específicos.

### **1.3.6.2 Auditorías de Regularidad**

Este tipo de revisiones se determina por la naturaleza del objeto de la revisión, según se describe a continuación:

1) *Financieras de Ingresos al Sector Central*.- Su objetivo consiste en constatar la forma y términos en los que los ingresos recaudados y los financiamientos contratados fueron administrados por los tres entes públicos y verificar que se obtuvieron conforme a las disposiciones legales. De manera particular, se revisa que las contribuciones por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social, así como sus accesorios denominados recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización, se recaudaron en la forma y términos establecidos por la normatividad y se presentaron correctamente en la CHPF; asimismo, que los ingresos contratados por medio de financiamiento de calcularon, registraron y autorizaron de acuerdo con la legislación vigente.

2) *Financieras de Egresos al Sector Central*.- Su objetivo es revisar que los recursos presupuestarios autorizados en el Decreto aprobatorio de Egresos de la Federación a los Poderes de la Unión y órganos autónomos, se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas; que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes; que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones propias de los entes; y que se registraron

con base en los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental y el Clasificador por Objeto del Gasto.

Los principales procedimientos para llevar a cabo este tipo de auditorías consisten en realizar el estudio y evaluación del control interno establecido en las unidades administrativas auditadas y en aplicar las pruebas de cumplimiento necesarias con el propósito de determinar el alcance, oportunidad y profundidad de la revisión. Se verifica que las modificaciones presupuestarias se encuentren respaldadas en oficios de afectación presupuestaria debidamente elaborados, autorizados y registrados. Asimismo, se comprueba si el gasto se efectuó atendiendo a los principios de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas correspondientes, así como que la adjudicación de bienes y servicios se haya ajustado a las disposiciones normativas vigentes.

Se llevan a cabo verificaciones físicas de los bienes adquiridos con objeto de comprobar la autenticidad de los activos y se constata documentalmente que los servicios contratados fueron recibidos, en su caso, se efectúan compulsas con los proveedores o prestadores de servicios, para confirmar que las operaciones corresponden a las reportadas por los entes auditados. Se verifica si las operaciones se registraron con base en los lineamientos establecidos en el Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Egresos emitido por la SHCP, así como si todas las operaciones estuvieron sustentadas en la documentación justificativa y comprobatoria, la cual, debe de reunir los requisitos legales y normativos.

3) *Financieras al Sector Paraestatal.*- Su propósito consiste en revisar rubros de los estados financieros dictaminados por auditores externos, tanto del balance como del estado de resultados y, respecto de sus presupuestos, su autorización original, sus modificaciones, sobre ejercicios y economías generadas, así como su vinculación con los resultados y el patrimonio de las entidades.

En relación con las cuentas de balance, se verifica la existencia de los activos y su registro correcto, como también que los pasivos reflejen las obligaciones reales a cargo de la entidad.

4) *De Obra Pública e Inversión Física.*- Su objetivo es verificar si las obras públicas ejecutadas para o por los entes del sector público federal estuvieron soportadas presupuestalmente y si su ejercicio fue correcto; si existieron los estudios y proyectos respectivos y si éstos fueron autorizados; si la contratación se ajustó a la normatividad técnica y jurídica; si los costos fueron acordes con los volúmenes de obra ejecutada, con el tipo y calidad de materiales utilizados y si coinciden con los precios autorizados (unitarios y extraordinarios); asimismo, si la oportunidad en la ejecución y entrega de las obras fue de acuerdo con lo previsto.

Para llevar a cabo lo anterior se realizan inspecciones físicas, pruebas técnicas y trabajos denominados de gabinete.

5) *De Sistemas.*- Su objetivo consiste en evaluar los procedimientos y sistemas autorizados o utilizados por el Gobierno Federal, con la finalidad de verificar si son adecuados en su diseño y operación, identificar atributos básicos de control interno, y en su caso, promover la incorporación de medidas correctivas.

Para practicar las auditorías de sistemas se analizan, entre otros aspectos: los objetivos, políticas y procedimientos del ente sujeto de revisión, se selecciona el procedimiento o sistema por revisar, se diseña y aplica la guía de auditoría; se identifican las deficiencias y los atributos básicos de control; y se realizan las pruebas de cumplimiento del sistema a evaluar.

6) *Coordinadas.*- El objetivo de estas revisiones consiste en verificar y evaluar si los recursos públicos federales recibidos por las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33 y de los llamados recursos reasignados se ejercen de conformidad a la legislación y normatividad que los regulen. Estos trabajos los realizan los órganos técnicos dependientes de los congresos locales.

## **2.- El Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS)**

A lo largo de sus tres años de creación el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior, mejor conocido por sus siglas como ICADEFIS, se ha visto en la necesidad de ir modificando su modo de operación, debido principalmente a la cada vez mayor participación del personal de la ASF, sus programas anuales de capacitación.

No obstante lo anterior, continua siendo el principal reto para las autoridades de la institución, el aprehender a los participantes con la inclusión cada vez de mayores temas, y programas que vayan directamente a los quehaceres del personal de la institución, tanto sustantivos (personal auditor), como de apoyo (personal de áreas adjetivas).

El ICADEFIS no sólo debe enfrentar el reto global de la ASF, que es el de profesionalizar al personal para el mejor desempeño de sus actividades, sino también la de apoyar en la conversión de una ASF promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para el Poder Legislativo y la sociedad en general, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia. Pero también de que el Estado cuenta con la capacidad para verificar cabalmente el cumplimiento pleno de sus responsabilidades en materia de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, defensa de la soberanía y todos los aspectos que la sociedad le ha confiado.

El reto de una institución como lo es el ICADEFIS, radica en ser mucho más proactivo con las distintas Unidades Administrativas de la ASF, para de esta forma construir un marco académico y de formación a la vez que no sea designado por el ICADEFIS, sino por toda la ASF.

El ICADEFIS siendo una de las 18 unidades administrativas de la ASF, da servicio al personal de la institución que se integra de la siguiente forma:

1355 servidores públicos distribuidos en 3 localidades ubicadas en: el edificio Morelos, Coyoacán y Linares (Cd. de México), y distribuidos en los niveles siguientes:

- mandos superiores
- mandos medios
- auditores
- secretarias
- analistas
- chóferes
- personal de base (sindicalizado)

De estos grupos de usuarios, cabe destacar el grupo de auditores compuesto por 430 personas los cuales desarrollan la Revisión de la Hacienda Pública Federal. Este grupo representa desde el punto de vista de capacitación, el desafío más importante, pues de la calidad y eficacia de este grupo, depende en gran medida el desempeño de la Institución.

## **2.1 Misión**

“Diseñar y realizar acciones de capacitación y desarrollo en rendición de cuentas y su fiscalización, con el fin de lograr y mantener la excelencia profesional de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, y fomentar al mismo tiempo la cultura de la Rendición Integral de Cuentas mediante la extensión de sus programas a otras instituciones”

## **2.2 Visión**

“Ser el Instituto líder de la capacitación de los servidores públicos sobre Rendición Integral de Cuentas, así como de la formación de otros miembros de la sociedad interesados en la materia, con el fin de que la excelencia institucional de la Auditoría Superior de la Federación sea ampliamente reconocida como garante de la suficiencia, la claridad, la oportunidad y la veracidad de los informes y cuentas que le rindan los Poderes de la Unión, en la forma y tiempo que establezcan las leyes.”

## **2.3 Sustento Jurídico**

El reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación, señala en su Art. 2 lo siguiente:

“Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior de la Federación contará con los siguientes servidores públicos y Unidades Administrativas adscritas a los mismos...”, “...6.4. Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior”.

Al mando del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior, estará un Director General, el cuál según lo plasmado en el artículo 14 del mismo documento tiene las atribuciones generales siguientes:

“Artículo 14.- Los Titulares de las Direcciones Generales tendrán, sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos de este Reglamento, las siguientes atribuciones generales:

- I. Planear y programar anualmente las actividades correspondientes a la Dirección General a su cargo y someterlos a la consideración de su superior jerárquico;
- II. Ejecutar y controlar los programas específicos y presupuestos asignados para el desarrollo de las funciones de la competencia de las Unidades Administrativas de su adscripción;
- III. Acordar con su superior jerárquico la resolución de los asuntos cuya tramitación se encuentre dentro del ámbito de su competencia;
- IV. Formular los estudios, opiniones, dictámenes, informes y demás documentos que les sean requeridos por su superior jerárquico;
- V. Proporcionar, conforme a sus atribuciones y de acuerdo con las políticas y normas establecidas en la materia, la información, documentación, datos, informes y asesorías o cooperación técnica que le requieran otras áreas de la Auditoría Superior de la Federación;

- VI. Intervenir en la forma que determine su superior jerárquico, en la evaluación del Informe de Avance de Gestión Financiera y en la formulación del Informe del resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, en el marco de sus respectivos ámbitos de competencia;
- VII. Desempeñar las comisiones que determine su superior jerárquico, así como mantenerlo informado sobre los resultados de sus actividades;
- VIII. Supervisar la aplicación de los mecanismos de control y evaluación para el mejoramiento de la eficiencia operativa y funcional del área a su cargo, tanto en el ámbito interno como hacia el resto de las áreas de la ASF, de acuerdo con los manuales de organización y el de procedimientos administrativos;
- IX. Proporcionar la información que se les requiera para elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de la ASF;
- X. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales aplicables al funcionamiento de las Unidades Administrativas a su cargo y, en su caso, promover la imposición de las sanciones procedentes;
- XI. Proponer y promover ante el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior la implantación de programas de formación, capacitación y especialización para mejorar la preparación técnica y profesional del personal de las áreas administrativas a su cargo;
- XII. Proponer los nombramientos del personal de confianza de las áreas a su cargo a su superior jerárquico, así como la terminación de la relación laboral del mismo personal;
- XIII. Formular y proponer los proyectos de manuales de organización y de procedimientos correspondientes a la Dirección General a su cargo, así como las modificaciones requeridas;
- XIV. Proponer a su superior jerárquico su programa anual de auditorías, visitas e inspecciones, el personal que deba intervenir en ellas y, en su caso, comunicarle los cambios que se efectúen al respecto, así como la contratación de profesionales especializados en apoyo a trabajos específicos;
- XV. Participar con su superior jerárquico en la obtención de los resultados relevantes de las auditorías practicadas por los Órganos Internos de Control, adscritos a las dependencias y entidades y de la SECODAM (hoy Secretaría de la Función Pública), así como evaluar su inclusión en los programas de auditorías y solicitar, en su caso, a los auditores externos de las entidades, copia de los dictámenes e informes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas;
- XVI. Establecer comunicación con las entidades fiscalizadas para facilitar la práctica de las auditorías, visitas e inspecciones a su cargo, de acuerdo con las normas que al respecto dicte el Auditor Superior de la Federación;
- XVII. Efectuar, previa autorización, visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles en relación con la práctica de auditorías, visitas e inspecciones que se lleven a efecto a las entidades fiscalizadas, de la competencia de la ASF, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos;
- XVIII. Investigar en el ámbito de su competencia los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita;
- XIX. Recabar, integrar y presentar a la Unidad de Asuntos Jurídicos, previo acuerdo con su superior jerárquico, la documentación necesaria para ejercitar acciones legales

- que procedan como resultado de las irregularidades que detecte en las visitas, inspecciones y auditorías que practique;
- XX. Elaborar y someter a la consideración de su superior jerárquico los oficios de señalamiento que se dirijan a las autoridades fiscales por errores u omisiones detectadas en las manifestaciones y declaraciones de los contribuyentes;
  - XXI. Elaborar y someter a la consideración de su superior jerárquico las recomendaciones y observaciones que, en el ámbito de su competencia, se deben de formular a las entidades fiscalizadas;
  - XXII. Dar seguimiento a las recomendaciones y observaciones a que se refiere la fracción anterior y promover su solventación y desahogo;
  - XXIII. Proponer a su superior jerárquico los criterios para la selección de auditorías, procedimientos, métodos y sistemas para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera;
  - XXIV. Supervisar que los comisionados o habilitados que hubieren intervenido en las auditorías, visitas o revisiones, levanten actas circunstanciadas en presencia de dos testigos, en las que harán constar hechos y omisiones que hubieren encontrado;
  - XXV. Desempeñar las comisiones y, en su caso, participar en las auditorías, visitas e inspecciones que el Auditor Superior de la Federación les encomiende o su superior jerárquico y mantenerlos informados sobre el desarrollo de sus actividades; y
  - XXVI. Las demás que les confiera el Auditor Superior de la Federación mediante el acuerdo delegatorio de facultades correspondientes.”

Además en su artículo 32 plasma las atribuciones específicas a desarrollar en el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior, de la siguiente forma:

Artículo 32.- El Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior estará adscrito al Titular de la Unidad General de Administración y su Titular tendrá, además de las atribuciones señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VIII, IX, X, XII, XIV del Art. 14 de este Reglamento, las siguientes:

- I. Proponer, para aprobación de su superior jerárquico, las políticas, normas y procedimientos relativos a la capacitación del personal de la ASF y verificar su aplicación;
- II. Supervisar el proceso de capacitación del personal de las diversas áreas de la ASF;
- III. Determinar periódicamente, las necesidades de capacitación de las diferentes áreas;
- IV. Elaborar, en coordinación con las diversas áreas de la ASF, el programa anual de capacitación y formular mensualmente los programas y cronogramas de los eventos que celebren;
- V. Proponer, coordinar y actualizar los convenios de intercambio en materia de capacitación y adiestramiento del personal de la ASF con otras instituciones afines, nacionales o extranjeras;
- VI. Organizar y coordinar los cursos y eventos de capacitación tanto internos como externos y proponer las normas a que debe sujetarse la capacitación del personal de la ASF;
- VII. Capacitar al personal de nuevo ingreso en la aplicación de la metodología, las técnicas, los procedimientos y las normas de auditoría, fiscalización y control

- gubernamental que se utilizan en la ASF, a fin de que se incorporen a sus centros de trabajo con los conocimientos indispensables para el desempeño de sus funciones;
- VIII. Evaluar los resultados de los cursos impartidos y el desempeño del personal capacitado en el desarrollo de sus actividades y, en su caso, promover la formación de instructores internos.
  - IX. Programar el uso de auditorios y aulas de capacitación de la ASF, a fin de lograr su máximo aprovechamiento, compatibilizando las solicitudes de capacitación que formulen las áreas de la ASF;
  - X. Elaborar los programas del Instituto conforme a la legislación aplicable; someterlos a la consideración de su superior jerárquico y, una vez aprobados, ejecutarlos y reportar periódicamente su avance;
  - XI. Participar en la organización y supervisión del funcionamiento del Servicio Fiscalizador de Carrera, así como proponer el proyecto de Estatuto correspondiente;
  - XII. Llevar a cabo los estudios e investigaciones en las materias relacionadas con la actividad de fiscalización superior y coordinar su difusión; y
  - XIII. Someter a la consideración de su superior jerárquico la contratación de expositores, instructores, cursos y servicios externos, en materia de capacitación.

## 2.4 Plan de Profesionalización de la ASF

El Plan de Profesionalización de la ASF, busca además de establecer los estándares mínimos de capacitación y optimizar la calidad de los resultados en el trabajo, alcanzar el reconocimiento de los funcionarios que laboran en la institución, y de las entidades que conforman los tres poderes de la unión.

Motivo por el cual, se apoya de dos órganos decisorios con capacidad académica y profesional, capaz de dirigir adecuadamente el funcionamiento del Plan, desarrollando, aprobando y actualizando los programas de trabajo que el Icadefis coordinará, dicho órgano colegiado denominado Consejo de Dirección el cual está conformado actualmente de la manera siguiente:

1. Auditor Superior de la Federación.- C.P.C. Arturo González de Aragón.
2. Auditor Especial de Cumplimiento Financiero.- C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez.
3. Auditor Especial de Desempeño.- Lic. Roberto Salcedo Aquino.
4. Auditor Especial de Planeación e Información.- Ing. José Miguel Macías Fernández.
5. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.- Lic. Raúl Ramírez Medrano.
6. Titular de la Unidad General de Administración.- C.P.C. Alfredo Adam Adam.
7. Coordinador de Control y Auditoría Interna.- C.P. Sergio Gallardo Franco.
8. Coordinador de Relaciones Institucionales.-Lic. Jorge Manjares Rivera.
9. Coordinador de Asesores.- C.P. Alfonso García Fernández.
10. Secretario Técnico del ASF.- C.P.C. César Martello Díaz.

Las Principales funciones del Consejo Académico son:

- a) Aprobar los planes y contenidos académicos.
- b) Modificar y enriquecer los planes aprobados.
- c) Elaborar y en todo caso aprobar las directrices y políticas de operación académica.
- d) Definir los requisitos de profesionalización del Servicio Fiscalizador de Carrera.
- e) Validar las políticas para la certificación de competencias.
- f) Nombrar a los integrantes del Comité Técnico.

Mientras que el Comité Técnico del Plan de Profesionalización de la ASF, está conformado por 13 Consejeros Técnicos que cubren las 15 áreas temáticas, Consejeros reconocidos por su interés y capacidad en los procesos de desarrollo institucional y que se conforman actualmente de la siguiente forma:

1. C.P. Guillermo Brizio Rodríguez.- Consejero Técnico de Finanzas Públicas Mexicanas y de Sistemas de Registro, Información y Control.
2. C.P. Jorge Pedro Castolo Domínguez.- Consejero Técnico de Auditoría de Desempeño.
3. C.P. Fernando Cervantes Flores.- Consejero Técnico de Auditoría Financiera.
4. Lic. Raúl Ezquerro Castañeda.- Consejero Técnico de Desarrollo de Habilidades.
5. Lic. Eduardo Gurza Curiel.- Consejero Técnico de Enfoque Integral de la Rendición de Cuentas.

6. Act. José Alfredo Ibarra Almada.- Consejero Técnico de Tecnología de la Información
7. C.P.C. César A. Martello Díaz.- Consejero Técnico de Normas Generales y Procedimientos de Auditoría.
8. Ing. José Luis Nava Díaz.- Consejero Técnico de Auditoría de Inversiones Físicas.
9. Ing. Juventino A. Pineda Pinto.- Consejero Técnico de Auditoría de Transferencias a Estados y Municipios.
10. C.P. Severino Piña Norzagaray.- Consejero Técnico de Auditoría a Sectores Paraestatales.
11. Lic. Jorge A. Ramírez Carranza.- Consejero Técnico de Resultados y Efectos de la Auditoría Superior.
12. M.E. Adolfo Rivera Castro.- Consejero Técnico de Planeación, Programación y Presupuestación y de Informes de Rendición de Cuentas Públicas.
13. Lic. Juan Zúñiga Ortiz.- Consejero Técnico de El Estado, Organización Política y Jurídica

Y como Coordinador del Comité Técnico el C.P. Jorge Barajas Palomo, actual director general del ICADEFIS.

Entre las funciones que sobresalen de los Consejeros Académicos están las siguientes:

- Apoyar la integración de planes y contenidos académicos mediante la formación y coordinación de comisiones técnicas y grupos de trabajo Ad-hoc..
- Opinar sobre el diseño de los materiales y procedimientos de enseñanza.
- Validar la plantilla de instructores internos y huéspedes.
- Opinar sobre la operación de la Tabla de Equivalencias de Acreditación.
- Emitir opinión respecto a los lineamientos y procedimientos de operación del Plan de Profesionalización de la ASF.
- Proponer mecanismos de mejora para garantizar la calidad de los contenidos del Plan de Profesionalización de la ASF.
- Aprobar las políticas de operación de los Comités y Comisiones que integren el Plan de Profesionalización de la ASF.

Cada uno de los Consejeros Técnicos, cuenta con una persona altamente reconocida por su desempeño y altos conocimientos en lo que respecta a la administración de la capacitación, quien funge como encargado y responsable de que todos los eventos que tengan que ver con el área temática a su cargo, se lleven a cabo de una manera satisfactoria y con un alto grado de aprendizaje, dicho enlace entre el Consejero Técnico y el ICADEFIS se denomina Coordinador Académico quién de tiempo completo deberá atender todas y cada una de las solicitudes que cualquier unidad administrativa solicite y que sea turnada al área temática a su cargo.

Hasta el momento existen 8 Coordinadores Académicos quienes cubren las 15 áreas temáticas mencionadas, quienes además de ser los responsables de los eventos son quienes deben comenzar con el traslado de la información a un método de aprendizaje a distancia (Mapping), y de mantener permanentemente informados de los requerimientos básicos que

utilizarán los instructores para que el Coordinador Administrativo realice las funciones correspondientes tales como organizar la entrega de materiales, equipar el aula con los requerimientos informáticos y físicos que se vayan a utilizar, además de los servicios generales de cafetería y seguridad y limpieza en el espacio designado a los cursos de capacitación.

El ICADEFIS plantea como línea de acción la implantación el citado Plan de Profesionalización de la Auditoría Superior de la Federación que se conforma de dos programas básicos:

- a) Institucional
- b) Externo

### **2.4.1 Programa Institucional**

Módulo central del Plan de Profesionalización de la ASF dirigido exclusivamente al personal que labora en la institución y que tiene la firme intención de Profesionalizar para certificar excelencia en Auditoría Superior, dividiéndose a su vez en dos certificados:

#### **2.4.1.1 Excelencia Profesional Certificada (EPC)**

Orientado a todo servidor público de la institución que cuenta con un mínimo de estudios a nivel licenciatura sin importar si labora en las áreas sustantivas o adjetivas de la institución.

Para obtener dicho certificado es necesario primero, reunir 180 puntos de capacitación obligatorios cubiertos en un periodo de 2 a 3 años, y una vez demostrado haber acumulado dicho puntaje, demostrar un Desempeño Profesional con Valor Agregado (DPVA).

Es importante destacar los medios que los servidores públicos pueden utilizar para ir acumulando puntos, ya que no sólo se limitan a asistir, cumplir y aprobar en los cursos capacitación, sino también el impartir instrucción en temas que demuestren contar con pleno dominio y puedan ser de interés institucional, o bien algún tema solicitado en específico por alguna de las unidades administrativas que conforman la institución, otra forma de obtener puntos es escribiendo algunos artículos en referencia al quehacer institucional, o bien apoyar en la elaboración de los materiales y cursos de capacitación a los consejeros técnicos respectivos.(**ver anexo 1**)

Una vez que se obtiene la (EPC), se deberá actualizar año con año mediante la acreditación de 90 puntos de acuerdo a la tabla de puntaje, la (EPC) busca además de mantener o bien actualizar el nivel profesional de los participantes, desarrollar en los servidores públicos un alto sentido de pertenencia, orgullo y lealtad institucional, y de la misma forma y bajo algunos parámetros diferentes, se integra la;

#### **2.4.1.2 Excelencia Administrativa Certificada (EAC)**

Dirigida a todo el personal de apoyo a las funciones centrales de la institución, y que no cuenten con una licencia que avale la conclusión de estudios profesionales, sin que esto signifique un menor interés por parte del ICADEFIS, ya que busca profesionalizar a todo el personal que con su empeño y esfuerzo diario, logra que las tareas básicas y fundamentales como lo son todas las auditorías y reportes que se elaboran, se desarrollen oportunamente sin participar en la mayoría de los casos de manera directa en las visitas, inspecciones y elaboración de reportes respectivos.

Para obtener la (EAC), se deben acreditar, primero, 100 puntos de capacitación de acuerdo a la tabla de puntaje, y una vez acreditados los 100 puntos, la ASF mediante su Dirección General de Administración, evaluará el Desempeño Administrativo con Valor Agregado (DAVA).

#### **2.4.2 Programa Externo**

Este programa tiene como finalidad la de compartir el Programa de Capacitación que conforma el Plan de profesionalización de la ASF a toda aquella institución interesada en recibir la instrucción que se imparte por el ICADEFIS.

Esto no es más que lo que ya se ha explicado anteriormente y es la crear toda una cultura integral de la Rendición Integral de Cuentas, dónde no solamente es capacitar y perfeccionar al personal que conforma la Auditoría Superior de la Federación, sino también las Entidades Fiscalizadoras de cada Estado, llamadas en algunos casos Contadurías Mayores de Hacienda del los Estados, o bien Auditorías Superiores de los Estados entre otras denominaciones que cada Congreso en razón de sus facultades con que cuentan las denominan.

El ingreso a algún módulo del Plan de Profesionalización de la ASF, o bien a los programas de certificación quedará a autorización del Comité Técnico, quienes evaluarán los medios, requisitos y métodos de evaluación que deban realizarse para cada uno de las solicitudes que ingresen al ICADEFIS.

De ahí la gran importancia del ICADEFIS, no sólo para la Auditoría Superior de la Federación, sino también para los órganos de Fiscalización de los Estados de la República, ya que debido a las carencias de los presupuestos otorgados por Los Congresos Estatales a su órgano de Fiscalización estatal, (algunos llamados Contaduría Mayor de Hacienda de los Estados o bien Auditorías Superior de los Estados) éstos a su vez no cuentan con una infraestructura bastante sólida en materia de capacitación y buscan se apoyo en la Entidad Superior de la Fiscalización, con los problemas cotidianos de la barrera de la distancia entre una entidad y otra, además de las fuertes cargas de trabajo del personal auditor (principal interesado en la capacitación).

La Auditoría Superior de la Federación, como se ha descrito en todo el capítulo, ha tenido un importante crecimiento, tanto de facultades, funciones y obligaciones en el transcurso de la historia hacendaria, específicamente hoy se tiene un grave problema por

enfrentar, la desconfianza de la sociedad hacia el uso de los recursos públicos, y la creencia de un enorme aparato burocrático que cuesta mucho dinero (impuestos y deuda) para su manutención. Es claro que la Auditoría Superior de la Federación, tiene como función la de fiscalizar esos recursos y entregar un informe a la H. Cámara de Diputados (representantes populares).

Una laguna en el reglamento interior de la ASF, es la carencia de algún precepto, donde se faculte al ICADEFIS, para poder recibir aportaciones económicas por parte de las instituciones interesadas en recibir capacitación y desarrollo por parte de la institución, así como tener los elementos necesarios para poder organizar magnos eventos, y que por falta de recursos económicos, ha sido imposible hasta el momento llevarlos a cabo, para evitar infringir algún ordenamiento.

El Programa de Profesionalización de la Auditoría Superior de la Federación (PPASF) esta diseñado para combatir las deficiencias del personal adscrito, y fortalecer los conocimientos básicos que todo servidor público debe dominar, esto se encuentra dividido en áreas temáticas que cubren en su totalidad los quehaceres institucionales, no obstante siempre existen complicaciones para lograr que el personal asista a las instalaciones, debido a las fuertes cargas de trabajo, al desplazamiento entre un edificio y el inmueble destinado a la Capacitación (ICADEFIS), motivo por el cual el programa no obtendrá el éxito esperado si se cuenta con rezagos en planeación, material humano y tecnológico.

Y es justamente en el siguiente capítulo donde se detallará de manera minuciosa los aspectos técnicos, siendo lo más importante observar las ventajas que pueden tener las instituciones públicas, en este caso la ASF, si se adopta un proyecto de capacitación a distancia permanente, como herramienta de difusión del Programa de profesionalización de la Auditoría Superior de la Federación.

## **CAPÍTULO III**

### **LA CAPACITACIÓN A DISTANCIA (USO DE LA VIDEOCONFERENCIA)**

#### **1. Videoconferencia**

“Una videoconferencia interactiva es una comunicación bidireccional y sincrónica de imagen, sonido y datos, entre dos o más puntos”<sup>1</sup>

##### **1.1. Antecedentes de la Videoconferencia**

En términos comunes, la Videoconferencia es un medio de comunicación que nos permite ver y oír a otra persona, al tiempo que nos puede ver y oír también.

Es muy importante tomar en cuenta que antes de intentar implementar un programa de educación y capacitación a distancia, utilizando el método que sea, debe ir acompañado de un programa masivo de sensibilización al uso de estas herramientas, ya que es de todos conocido el masivo desconocimiento al uso del equipo informático, motivo que puede ocasionar, que un gran proyecto de capacitación a distancia, se convierta en un gran fracaso, así que de manera muy específica se tratará de describir las bondades y ventajas, que si se llegan a utilizar de manera correcta, se pueden obtener de los avances informáticos.

Para llegar a propuestas relevantes de uso de la videoconferencia, es necesario entender tanto su operación como la manera de integrar las aplicaciones educativas de acuerdo a sus características. Esto implica manejar una metodología de trabajo que no quede en una planeación meramente técnica. Una primera tarea es describir sus orígenes y evolución.

El primer antecedente directo de esta posibilidad de comunicación de video y audio en dos sentidos lo encontramos en el desarrollo del videoteléfono. Comúnmente se cita como su inicio la demostración de la Picture Phone System en la Feria Universal de Nueva York de 1964. Sin embargo, según una investigación de Dols (1980), el sistema de conexión axial de video y teléfono se llegó a utilizar en el servicio de correos de Alemania en 1934. Una presentación más formal de un sistema de videoteléfono, por parte de la compañía alemana Telefunken, se dio en la Exposición Universal de París, en 1937.

Además de este antecedente tecnológico, es importante ubicar a la videoconferencia en el contexto de la evolución de la educación a distancia. Bruce Barker señala que hay dos etapas: la aplicación inicial de la enseñanza por correspondencia y el desarrollo de las telecomunicaciones. De manera más desglosada, con base en Segovia (1991) y Garrison

---

<sup>1</sup> Diccionario Informático 2003. pp.120. Anaya Multimedia Editores. 2003

(1993), podemos hablar de tres generaciones de la educación a distancia, de acuerdo al acceso y calidad del desarrollo de los medios de comunicación utilizados:

- La primera generación corresponde principalmente al uso del sistema postal, inicialmente sólo con material escrito. En su aplicación actual, también se envía material de audio y video.
- La segunda generación tiene sus raíces tecnológicas en los setenta, comprende principalmente la radio y la televisión.
- La tercer generación es una consecuencia de los avances de las telecomunicaciones (satélites, fibra óptica) y los sistemas de computación. Es en esta generación donde se ubica la Videoconferencia, y la ASF cuenta con toda la infraestructura antes mencionada para soportar este avance tecnológico que hasta el momento no ha sido explotado como debiese.

Las menciones al sistema de Videoconferencia recurren al uso de términos del campo de la comunicación. Algunos de los más utilizados son:

#### *Emisor / receptor.*

Son los actores del proceso de comunicación. El emisor es la instancia que envía el mensaje, y el receptor es la instancia que lo recibe. Estos dos actores pueden intercambiar sus papeles, es decir, el receptor se convierte en emisor. En el marco de la aplicación de las videoconferencias se habla de sede emisora y sede (s) receptora (s), respectivamente, esto repercute directamente en una forma novedosa de recibir capacitación de forma no tradicional, dónde cada funcionario, podrá no sólo ser receptivo (capacitación a distancia unidireccional), sino que podrá de manera simultanea expresar las dudas, cuestionamientos e inquietudes de manera inmediata, o bien mediante algunas otras herramientas tecnológicas como lo es el e-mail y algunos foros de discusión, ahora cada vez más utilizados en todas las instituciones y ya no sólo privadas sino también públicas, para la difusión de sus quehaceres cotidianos.

#### *Unidireccional / bidireccional.*

Cuando la comunicación se realiza en un solo sentido o dirección se denomina unidireccional como, por ejemplo, cuando escuchamos un programa radiofónico. Mientras que al realizarse una comunicación en dos sentidos o direcciones se denomina bidireccional como, por ejemplo, cuando hablamos por teléfono. La bidireccionalidad permite que haya retroalimentación entre un emisor y un receptor, es decir, de la transmisión inicial de un mensaje por parte del emisor, el receptor puede enviar un mensaje de vuelta al emisor. Esto significa que el receptor también se transforma en emisor.

#### *Retroalimentación.*

Es la información que obtiene el emisor respecto a su mensaje por parte del receptor, se refiere a dos funciones:

- Como un dispositivo para obtener datos acerca de la precisión con que se trabaja un sistema de comunicación.
- Como un medio para identificar y corregir mensajes de error (Smith y Smith, 1996).

En el contexto de la capacitación a distancia, la retroalimentación permite llevar una “conversación didáctica” entre los participantes. También permite hacer correcciones y motivar a los participantes en tanto la “conversación” sigue un curso adecuado, es importante que no se olvide de mantener esta retroalimentación entre los participantes, ya que cualquier omisión puede conllevar a que éste deserte y evite en etapas futuras el uso de esta herramienta.

#### *Sincrónico / asincrónico.*

Si consideramos que el mensaje comunicado puede ser recibido en el mismo momento que se envía o ser recibido tiempo después, tenemos otra precisión. Cuando el emisor se comunica en tiempo real con el receptor, se dice que la comunicación es sincrónica. Mientras que cuando el emisor se comunica y su mensaje es visto en otro momento, se trata de una comunicación asincrónica. Esta es la mejor herramienta que cuenta la videoconferencia, ya que elimina los típicos errores de la capacitación a distancia, donde sólo se contaba con un libro y en algunos casos algún videocassette previamente grabado y no era posible la consulta inmediata de dudas hacia el expositor.

#### *Interactividad / interacción.*

No es lo mismo interactividad que interacción. El primer término, interacción, se refiere a una comunicación entre dos o más personas de manera presencial, es decir, sin medios electrónicos. Básicamente, se habla de una interacción social, donde cabe aclarar que el mero hecho de estar junto a alguien no garantiza la interacción, a menos que se inicie un intercambio comunicativo. Esta situación, donde se comparte un mismo espacio, pero sin comunicación, se denomina serialidad, en la que “un número de personas comparten un espacio y un tiempo determinados, pero sin establecer ningún intercambio significativo”<sup>2</sup>.

La interactividad, por su parte, se establece al realizarse la comunicación entre dos o más personas a través de un medio, o cuando se interactúa con un programa de cómputo, como, por ejemplo, al utilizar un programa educativo por computadora, o incluso un juego de video, donde el curso de lo que aparezca en la pantalla depende de las respuestas que le estemos dando<sup>3</sup>. En suma, los participantes de una sala tienen interacción entre sí, e interactividad con otras salas.

Se puede hablar de grados de interactividad, en el sentido del control que tiene quien inicia la acción sobre los efectos en el receptor o el programa. En el caso de la televisión “interactiva”, basada sólo en transmisiones de televisión con el apoyo de la comunicación telefónica con la audiencia, hay un bajo grado de interactividad. Mientras que la videoconferencia interactiva y los videojuegos tienen un alto grado de interactividad, siendo la primera la que posibilita el diálogo.

---

<sup>2</sup> Santoyo, S. Rafael. En torno al concepto de interacción. Perfiles educativos, 1985, pp. 56-71

<sup>3</sup> Méndez, J. Interacción e interactividad en la educación a distancia. Primera Reunión Latinoamericana a Distancia de Educación Superior Abierta y a Distancia. México: UNAM-SUA, 1994

## **1.2. Tipos de Videoconferencia**

Actualmente es común encontrarse con varios tipos de videoconferencia. El no tener claro las diferencias y manejarlas como si fueran lo mismo puede ser fuente de confusiones, especialmente en propuestas de aplicación. Un criterio de distinción es su base tecnológica:

### **1.2.1. Videoconferencia vía satélite**

Consiste en una transmisión de televisión vía satélite, con la presencia de expertos que exponen algún tema.

En éstas, los emisores no pueden observar ni oír a los participantes, sólo a través de llamadas telefónicas al estudio puede haber comunicación entre emisores y receptores, por lo que la interactividad y retroalimentación son limitadas. Además los intentos de comunicación interactiva visual y auditiva a través de equipo de televisión resultan muy costosos, por ejemplo, en una aplicación de comunicación bidireccional entre dos grupos de alumnos en un par de universidades, una norteamericana y una alemana, se calculó que resultaba más barato pagar los viajes redondos para que se visitaren los alumnos de ambos grupos.

A la videoconferencia vía satélite algunos le llaman de manera indistinta teleconferencia o videoconferencia; Sin embargo, la teleconferencia “es un término genérico que engloba a diversas tecnologías y aplicaciones para comunicación entre dos o más puntos distantes.”<sup>4</sup> Así el término teleconferencia incluye a otros sistemas además de la videoconferencia, como la audioconferencia y la comunicación a distancia de texto y gráficos por computadora, entre otros.

Esta opción puede ser utilizada en algunas instituciones, siempre y cuando la información que se vaya a dar sea muy explícita, o bien se trate de algún conferencista de algún otro país, y por la distancia y el número de receptores sea mayúsculo, motivo por el cual, se debe tener especial cuidado en buscar una forma alterna de tener la interacción con el expositor al término de su participación, aunque sea de una forma selectiva.

### **1.2.2. Videoconferencia por PC**

Donde el hardware y software apropiados, podemos observar y hablar con alguien por medio del sistema de una computadora. Es un tipo de videoconferencia, más de uso personal que grupal y que también se le ha llamado videoconferencia de escritorio a escritorio o desktop videoconferencing<sup>5</sup>

Algunos expertos en el tema proponen que se le denomine Videoconferencia Personal, así incluye a las videoconferencias de escritorio (desktop), de PC portátil (laptop), de PC de mano o bolsillo (palmtop) e incluso de quioscos de video en tiempo real.

---

<sup>4</sup> International Teleconference Association, 1998

<sup>5</sup> International Teleconference Association, 1998

En este tipo de videoconferencia, emisores y receptores pueden observarse y oír entre sí gracias a que tanto el emisor como el receptor cuentan con una cámara y micrófono acoplados al sistema. Ejemplos de estos sistemas de videoconferencia son el QuickCam VC, DVC323, In Video Conference, Vision Cam, ViCam y PLANETVIEW, entre otros<sup>6</sup>. Uno de los más conocidos es el CU-See Me.

Este formato es el que se sugiere utilice el personal de la ASF, accedendo mediante su portal de Intranet, para cursos que actualmente se le pueden llamar tutoriales on line, su manejo es mucho mas sencillo y los contenidos son rígidos, el personal auditor (el que por sus funciones tiene prioridad sobre los demás) puede utilizar este formato, ya que muchas ocasiones se encuentra en trabajo de campo repartidos en algunos de los Estados de la República, y tan sólo es necesario su equipo de trabajo (Laptop) y una conexión de Internet, para acceder con las herramientas mas populares y confiables para su desarrollo académico y profesional.

### **1.2.3. Videoconferencia interactiva**

Llamada también grupal, de sala a sala por fibra óptica o de roll-about. En este sistema de videoconferencia, se realiza la transmisión desde una sala que cuenta con instalación de vía fibra óptica. Un compresor y decodificador de la imagen de video denominado CODEC (Codificador/DECodificador) permite interactuar con receptores de otras salas.

Las clasificaciones no son siempre puras. Mas bien son ciertas características las que predominan. Un factor importante es el canal de comunicación, por ejemplo, en la videoconferencia televisiva, es la transmisión vía satélite la que predomina; mientras que en la videoconferencia interactiva, es la fibra óptica la que se enfatiza. Sin embargo, en la práctica las vías de transmisión se combinan y relevan, así, en la videoconferencia interactiva se puede hacer uso también de la señal por satélite y, a por su parte, la transmisión vía satélite se apoya en la fibra óptica.

Cabe aclarar que la inclusión del primer tipo, la videoconferencia televisiva obedece más bien a razones históricas, por lo que aún se sigue haciendo alusión a estas aplicaciones como “videoconferencias”. Siendo estrictos, las videoconferencias propiamente dichas son las de PC y las de sala a sala.

Los principios de planeación comunicativa y educativa que se abordarán se refieren concretamente al tercer tipo de videoconferencia: la videoconferencia interactiva (VCI), aunque gran parte de lo propuesto es aplicable a los otros tipos.

---

<sup>6</sup> PC Media, abril 1998

### **1.3. Descripción del uso de la Videoconferencia Interactiva**

Para las explicaciones de aplicación necesariamente se debe hacer alusión a componentes técnicos del sistema de videoconferencia interactiva.

En la videoconferencia interactiva, una cámara manipulable a distancia, denominada robótica, capta nuestra imagen; a su vez, en la sede receptora otra cámara similar capta a quien se comunica con nosotros. De esta manera, desde ambos puntos nos podemos observar y oír.

En una sala, el equipo básico consta de: dos monitores, micrófonos, un codificador-decodificador computarizado (CODEC), una cámara manipulable a control remoto denominada robótica y su tablero de control correspondiente. Generalmente se cuenta con una cámara para documentos, que puede usarse para gráficos, fotografías, retrotransparencias y objetos planos. A este equipo básico pueden integrarse otras cámaras y videograbadoras para poder utilizar el apoyo de videos pregrabados, incluso puede recurrirse a presentaciones por computadora, actualmente son diversos los campus universitarios donde ya tienen desarrollado todo un sistema de educación utilizando éste método, e instituciones de gran prestigio como lo es el ILCE, quienes apoyan al Poder Ejecutivo para desarrollar cada vez más actividades, mediante el uso de la Videoconferencia Interactiva.

Aunque con un monitor es suficiente, en las salas se cuenta generalmente con dos monitores, uno para señal local y otro para la señal remota. Esto significa que, si somos emisores, podemos ver en un monitor las imágenes de la sala receptora y, en el segundo monitor, se observa la imagen que se está mandando desde la sala emisora:

#### **Esquema Comunicativo de la videoconferencia interactiva (ver anexo 3)**

En el anexo 3 se puede observar que, en la sede emisora, al expositor “A” que observa y dialoga con el receptor “B”, donde “A” puede monitorear su imagen observando el segundo monitor. Mientras que en la sede receptora se tiene la situación inversa.

El ambiente físico de las salas depende del lugar donde se instale el sistema. Así, se tiene instalaciones en aulas, auditorios y salas audiovisuales. Además del expositor y los participantes, es común contar con un moderador:

En el anexo 4, se ilustra la comunicación entre dos puntos. Sin embargo, puede haber puntos múltiples, es decir, pueden estar enlazadas varias sedes en las que, incluso una sede receptora puede observar a otra sede receptora también. Los turnos de participación se activan con la voz, es decir, que cuando alguien habla en una sede se activa su señal y entonces se le observa y escucha. También es posible que se active de manera automática por tiempo. Cuando una sede receptora interviene, pasa a ser emisora.

#### **Esquema comunicativo entre sedes (ver anexo 4)**

Cabe señalar una diferencia importante con la televisión. Una de las consecuencias de la necesaria digitalización y compresión de las señales de video y audio, es que la imagen resultante en los monitores aparece como robotizada cuando se transmiten los movimientos. Esto implica una limitación, en cuanto a la transmisión de contenidos que impliquen movimientos continuos y relativamente rápidos.

#### **1.4. Planeación didáctica de la Videoconferencia**

El propósito fundamental de los manuales operativos de los sistemas de videoconferencia, es que su transmisión resulte técnicamente correcta, sin embargo, esto no garantiza que tenga lugar un aprendizaje. Por ello el enfoque de este trabajo se basa en la consideración de elementos tanto comunicativos como educativos, para llegar a una planeación didáctica del uso de la videoconferencia.

Los aspectos que se deben determinar antes de iniciar un programa didáctico son: los objetivos, la organización del contenido, la población a la que se dirige y la evaluación. En el campo de la comunicación, especialmente en la producción de materiales audiovisuales para la educación, se alude al planteamiento del propósito o idea, la investigación de tema y la investigación del receptor.

Además, se debe incluir una etapa de selección de ponentes o expertos que participarán en la transmisión, como en la selección de lecturas y sugerencias de actividades.

Si se integran ambos campos de trabajo, las referencias concretas serían:

1. Planteamiento del propósito
2. Organización de contenido
3. Definición del receptor
4. Selección de expertos
5. Planeación de evaluación

Como se pudo observar en el capítulo anterior, el ICADEFIS es el área encargada de coordinar todas estas actividades de manera paralela con los especialistas de cada área académica de la que se trate.

##### **1.4.1. Planteamiento del propósito**

En esta fase se precisa el objeto de la videoconferencia. En primer lugar, si el expositor se propone “describir los pasos de la metodología de investigación”, es necesario especificar lo que debe efectuar el alumno después de observar la videoconferencia. Al conservar la misma idea del videoconferencista, éste podría esperar que el alumno “haga una propuesta de diseño de investigación”. Entonces, podemos unir las dos expectativas en un solo propósito que se puede expresar como sigue:

En la videoconferencia se describen los pasos básicos de la metodología de investigación para que el usuario realice una propuesta de diseño. De esta manera, se explica

tanto lo que plantea hacer el responsable de la videoconferencia, como lo que se espera por parte del espectador o participante.

### **1.4.2. Organización de contenidos**

En esta etapa se recopila y organiza toda la información, que se vaya a necesitar, tanto escrita como visual. Para la secuencia de la presentación se elabora un índice temático tentativo, que vaya de lo simple a lo complejo (graduación de la dificultad), de lo conocido a lo desconocido y de lo general a lo particular.

Según el tipo de conocimiento abordado, hay dos clases de contenido: teórico-conceptual y de procedimientos, en otras palabras es el saber y el saber hacer, respectivamente. Para el caso de conceptos se deben considerar los siguientes elementos, entre otros:

- Definiciones y/o explicaciones
- Instancias positivas y negativas, es decir, ejemplos y contra ejemplos de lo explicado
- Jerarquía del concepto, esto es, señalar el concepto inmediato general del que se desprende o los conceptos particulares que a su vez se derivan de él, y el o los conceptos que se encuentren en su mismo nivel de generalidad
- Convenciones del concepto. Formas de representación (fórmulas, símbolos) o formas de medición (unidades e instrumentos)

En el caso de procedimientos, algunos de los elementos a considerar son:

- Requisitos. Conocimiento o dominio previo necesario de un concepto o actividad
- Situaciones en las que se lleva a cabo el procedimiento
- Secuencia de operaciones. Descripción de cada componente de la tarea en orden progresivo para lograr una ejecución satisfactoria
- Rutas alternativas. Describir otros procedimientos mediante los cuales se pueda llegar al mismo resultado
- Rutas erradas. Discriminar errores más usuales

El contenido de la videoconferencia deberá basarse en una selección de lecturas, las cuales deben estar ya preparadas y distribuidas entre los participantes antes de iniciarse las transmisiones.

En cuanto al material de apoyo visual, se deben escoger y organizar las transparencias, acetatos, fotografías, los gráficos o las presentaciones por computadora.

### **1.4.3. Definición del receptor**

Deben especificarse las características de la población a la cual va dirigida la videoconferencia según el tema que se aborde. Se puede señalar el nivel de estudios, la edad, el sexo o las características profesionales del auditorio.

En algunos casos, es recomendable hacer previamente un diagnóstico ya sea de conocimientos o de necesidades.

#### **1.4.4. Selección de expertos**

Es común designar a los ponentes como expertos ya que se trata de especialistas en las áreas temáticas que aborda. De manera conjunta con el equipo organizador proponen lecturas y formas de evaluación de las sesiones que les correspondan. Se deben contar con información de la currícula de los expositores, para hacer su presentación en el momento de la transmisión de la videoconferencia.

#### **1.4.5. Evaluación**

Planeación de la evaluación. Debe decidirse de que manera se va a evaluar a los participantes y, dado que la estructura y orientación de las videoconferencias es flexible, la evaluación puede realizarse de igual forma. Esto significa que, en lugar de aplicarse exámenes, pueden realizarse ensayos, proyectos, prácticas, síntesis, etc, según el tipo de contenido y propósito que se tenga.

La evaluación que pueda presentarse entre sesión y sesión es la formativa. En cambio cuando se trata de una evaluación global hacia el final de la serie de videoconferencias, se le denomina sumaria.

### **1.5. Contextualización curricular**

A la clase preferencial se le ubica en un plan curricular (licenciatura, posgrado y diplomado) dentro de una unidad curricular (asignatura, módulo). Sin embargo, los contenidos de educación a distancia, también debe observarse en esta estructura, ya que de lo contrario se trataría tan solamente de eventos aislados.

La estructura contextualizada de un contenido, proporciona una base significativa, es decir se puede asociar más lógicamente a un cuerpo de conocimientos organizado. En caso contrario, el contenido no podría relacionarse a un contexto previo de organización de conocimiento, teniendo por resultado un contenido no significativo. Por ejemplo, una serie de tres videoconferencias asociadas a una estructura:

Por las razones expuestas, en un proyecto de videoconferencia educativa, se debe explicitar a que unidad curricular se asocia o apoya, es decir a que materia o módulo pertenece.

Las unidades curriculares (asignaturas o materias y módulos), se organizan en modalidades curriculares bajo la forma de cursos, talleres o seminarios. Si se manejan primordialmente conocimientos como conceptos, teorías, principios, modelos o métodos, técnicas o estrategias, lo aplicable es un taller. Cuando se pretende abordar el estudio o análisis profundo de un tema, se trata de un seminario en el que está implícita la tarea de investigar. Estas tres modalidades curriculares también pueden combinarse entre sí.

En la instrumentación de las modalidades curriculares se pueden utilizar diversas técnicas de enseñanza. Entre las más conocidas se encuentran:

*Exposición:* Plática impartida por un orador a un grupo.

*Lectura comentada:* Lectura de un texto relativo al tema que se trata. La lectura se suspende frecuentemente para hacer comentarios y aclaraciones o para proporcionar datos complementarios. La lectura puede ser hecha por el ponente o por los alumnos.

*Preguntas:* La exposición o lectura se combina con preguntas de los participantes.

*Estudio de caso:* Planteamiento de un problema real o ficticio donde se exponen propuestas de solución bajo a dirección de un experto.

*Demostración:* Asociada a una explicación, consiste en exhibir un procedimiento o manipular un material o equipo frente al grupo.

*Proyectos:* Acerca de un problema de investigación o de aplicación se solicitan propuestas de trabajo de los participantes.

*Discusión grupal:* Reunión de los participantes en grupos para discutir y llegar a una conclusión o propuesta. Implica además varias técnicas grupales.

## **1.6. Estructura básica de la videoconferencia**

Una vez determinadas las etapas previas de propósito, el contenido, el receptor, los ponentes y considerando la unidad y modalidad curricular, se puede visualizar la estructura de la videoconferencia.

En la videoconferencia, debe hacerse una presentación que explique el propósito de la serie, y al final de la misma debe darse un avance de la siguiente sesión.

Asimismo, al inicio de la siguiente sesión debe existir una vinculación con la videoconferencia anterior, de preferencia con una síntesis. En la última sesión se sugiere hacer una recapitulación de toda la serie.

Por otra parte, es importante tomar en cuenta el tiempo que hay entre las videoconferencias. Éste puede servir para realizar actividades, lecturas, investigaciones y establecer comunicación por otros medios como el teléfono o el correo electrónico. Incluso, aquellos que no hayan podido participar en alguna sesión pueden recurrir a la observación asincrónica de la sesión grabada en video o a una síntesis de la misma, puesta a disposición en una página de internet.

## 1.7. Difusión y Divulgación

Se ha enfatizado en la intencionalidad que tiene la aplicación del proceso de enseñanza aprendizaje. Sin embargo, conviene aclarar que también hay videoconferencias que tienen más bien la intención de exponer temas para el público abierto o de comunicación con especialistas. En este sentido sé esta hablando de difusión y divulgación.

Para transmitir conocimientos entre especialistas se emplea el término difusión, mientras que las obras de divulgación se refieren a la transmisión de conocimientos al público en general.

No obstante hay que aclarar que las videoconferencias de enseñanza-aprendizaje no son iguales a las de difusión / divulgación. En el primer caso, el receptor es más específico, homogéneo y comprometido; mientras que en el segundo, el receptor es más abierto, heterogéneo y menos comprometido.

Cuando se habla de “compromiso” quiere señalarse que el receptor, en el caso de videoconferencias de enseñanza-aprendizaje, tiene el compromiso de participar en las actividades de aprendizaje, así como estudiar y compartir un conocimiento con los coparticipantes. Mientras que, en el segundo caso, los receptores sólo tienen que asistir y, en menor grado participar. Por supuesto, los adjetivos son relativos, no se quiere decir que en el segundo caso haya cero compromiso, más bien se trata de una diferencia de grado. Por esta razón, las videoconferencias de difusión / divulgación no tienen necesariamente que utilizar elementos didácticos. De la misma manera, las videoconferencias referidas al proceso de enseñanza-aprendizaje no deben ser tratadas como si sólo fueran eventos de difusión / divulgación.

La justificación de las videoconferencias de enseñanza-aprendizaje está implícita al señalarse su contextualización curricular, mientras que en la videoconferencia de difusión / divulgación, debe especificarse que necesidades de los especialistas (si es difusión) o del público (si es divulgación) se están atendiendo. Si esto no se señala, se tiene el peligro de realizar una videoconferencia sin justificar su uso social. Además también se tiene el problema de tratar temáticas descontextualizadas al no relacionarse con algún conocimiento, promoviendo de esta manera una cultura “mosaico”. Esto último se puede evitar en la medida en que la exposición se conecte constantemente al conocimiento y la problemática de los receptores.

Existen otros aspectos de importancia al planear una videoconferencia, uno de ellos tiene que ver con la administración de la videoconferencia: calendario de sesiones y tramitación de enlaces de transmisión (puentes). Estos aspectos se abordan en otros documentos.

El propósito, en términos educativos, es que los participantes construyan un conocimiento, es decir, que tengan un aprendizaje. En este sentido, ni un programa técnicamente bien realizado, ni la interactividad entre los participantes garantiza que se dé el aprendizaje; para ello es necesario contemplar en la estructura del programa actividades para

este fin. Tal es el caso de las preguntas y actividades de aprendizaje retroalimentadas, los repaos y las síntesis, entre otras estrategias.

También hay que tomar en cuenta que, en el contexto de educación a distancia, la videoconferencia no es el único medio a aplicar, sino que además de su propia estructura, ésta se integra a las aplicaciones de otros medios y actividades. Asimismo, conviene planear actividades no sólo para el momento mismo de la videoconferencia, sino también, en el mismo día, así como antes y después de la transmisión.

En suma, las posibilidades de aplicaciones educativas de la videoconferencia son muy amplias, y actualmente se están dando otras propuestas. Se pueden concretar diversas acciones de formación docente a distancia, establecer discusiones de investigación, presentar informes académicos y entrevistas, entre otras actividades; por supuesto, habría diferentes estructuras. En suma, son los servidores públicos de la ASF, quienes deben conformar las propuestas para aprovechar las posibilidades de aplicación usando la videoconferencia, como una herramienta que nos llevará de la mano a un camino cada vez mas explorado como lo es e-learning, dónde el participante será el único responsable de su propia formación ya que las herramientas se encuentran permanentemente en la red interna de la institución, para que sean aprovechados en las diversas oportunidades que de acuerdo a sus cargas de trabajo les permitan utilizarlas (mañana, tarde o noche, en casa, oficina o café internet)

## ANEXO 1

### Tabla de Equivalencias para Validación de puntos del Plan de Profesionalización de la ASF

#### ***I. Recibir capacitación técnica y administrativa***

<b><i>Clave</i></b>	<b><i>Opción</i></b>	<b><i>Descripción</i></b>	<b><i>Unidad de Valuación</i></b>	<b><i>Valuación</i></b>	<b><i>Requisitos mínimos para acreditamiento</i></b>
I.1	Participación en actividades de capacitación.	Curso, taller, seminario, conferencia, simposio, convención y panel.	Duración del evento	1 punto por hora	Únicamente se considerarán eventos validados y aprobados por el Icadefis tomando en consideración la opinión que en su caso emita el Comité Técnico.  Se considerará un máximo de 80 puntos por evento  Contar con el documento aprobatorio correspondiente
I.2	Eventos de capacitación en cómputo (windows y office), internet y outlook	Curso o taller	Duración del evento	1 punto por cada 2 horas, con un máximo de 25 puntos	Contar con el documento aprobatorio correspondiente  Máximo 25 puntos para la obtención de la certificación y en revalidación máximo 10 puntos.

<i>Clave</i>	<i>Opción</i>	<i>Descripción</i>	<i>Unidad de Valuación</i>	<i>Valuación</i>	<i>Requisitos mínimos para acreditamiento</i>
I.3	Otros Estudios	Diplomado	Diploma que avale el estudio	20 puntos por actividad concluida (programa completo)	<p>Impartidos por instituciones nacionales de enseñanza superior, con reconocimiento y validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación, así como por instituciones de enseñanza superior del extranjero de reconocido prestigio.</p> <p>Se considerarán únicamente los temas vinculados al quehacer institucional.</p> <p>Contar con el documento aprobatorio correspondiente.</p> <p>Se considerarán los estudios acreditados a partir de 1999.</p>

## **II. Recibir formación académica**

<b>Clave</b>	<b>Opción</b>	<b>Descripción</b>	<b>Unidad de Valuación</b>	<b>Valuación</b>	<b>Requisitos mínimos para acreditamiento</b>
II.1	Estudios de educación media superior y superior	Conclusión de estudios de educación media superior y superior	bachillerato y profesional	25 puntos al concluir	Impartidos por instituciones nacionales de enseñanza superior, con reconocimiento y validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación, así como por instituciones de enseñanza superior del extranjero de reconocido prestigio.  Contar con el documento aprobatorio correspondiente

<i>Clave</i>	<i>Opción</i>	<i>Descripción</i>	<i>Unidad de Valuación</i>	<i>Valuación</i>	<i>Requisitos mínimos para acreditamiento</i>
II.2	Otros estudios	Especialidad	Diploma o documento oficial que avale el estudio.	20 puntos por actividad concluida (programa completo)	<p>Impartidos por instituciones nacionales de enseñanza superior, con reconocimiento y validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación, así como por instituciones de enseñanza superior del extranjero de reconocido prestigio.</p> <p>Se considerarán únicamente los temas vinculados al quehacer institucional.</p> <p>Contar con el documento aprobatorio correspondiente.</p> <p>Se considerarán los estudios acreditados a partir de 1999.</p>

<i>Clave</i>	<i>Opción</i>	<i>Descripción</i>	<i>Unidad de Valuación</i>	<i>Valuación</i>	<i>Requisitos mínimos para acreditamiento</i>
II.3	Estudios de posgrado con validez oficial	Maestría y doctorado	Título	50 puntos por grado académico aprobado	<p>Impartidos por instituciones nacionales de enseñanza superior, con reconocimiento y validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación, así como por instituciones de enseñanza superior del extranjero de reconocido prestigio.</p> <p>Se considerarán únicamente temas vinculados al quehacer institucional.</p> <p>Contar con el documento aprobatorio correspondiente</p>
II.4	Eventos con modalidad a distancia	Cursos y talleres con modalidad a distancia	Duración del programa	10 puntos al concluir	<p>Únicamente se considerarán eventos validados y aprobados por el Icadefis tomando en consideración la opinión que en su caso emita el Comité Técnico.</p> <p>Contar con el documento aprobatorio correspondiente</p>

### III. Impartir capacitación técnica y administrativa

<i>Clave</i>	<i>Opción</i>	<i>Descripción</i>	<i>Unidad de Valuación</i>	<i>Valuación</i>	<i>Requisitos mínimos para acreditamiento</i>
III.1	Participar como instructor en los programas del Plan de Profesionalización de la ASF ó en instituciones públicas o privadas de reconocido prestigio	Curso, taller, seminario, conferencia, simposio, convención y panel.	Duración del evento	2 puntos por hora y 1 punto por hora	Únicamente se considerarán eventos validados y aprobados por el Icadefis tomando en consideración la opinión que en su caso emita el Comité Técnico.  Se acreditarán 2 puntos por hora las 3 primeras veces que se imparta el mismo tema y en las subsecuentes 1 punto por hora.
III.2	Participar como Catedrático en Licenciatura, Especialidad, Maestría o Doctorado	Cátedra en instituciones de enseñanza superior	Duración del curso	1 punto por hora	Únicamente se considerarán eventos validados y aprobados por el Icadefis tomando en consideración la opinión que en su caso emita el Comité Técnico.  Se podrán acreditar por esta opción un máximo de 25 puntos anuales.  Contar con el documento comprobatorio correspondiente

**IV. Participar en la instrumentación del Plan de Profesionalización de la ASF**

<b>Clave</b>	<b>Opción</b>	<b>Descripción</b>	<b>Unidad de Valuación</b>	<b>Valuación</b>	<b>Requisitos mínimos para acreditamiento</b>
IV.1	Ser miembro del Comité Técnico	Coordinación de acciones vinculadas al área académica de su especialidad	Desempeño en el cargo durante 12 meses o proporción al tiempo que lo haya realizado	20 puntos anuales o la parte proporcional correspondiente	Haber participado en la planeación y ejecución de las actividades del Plan de Profesionalización de la ASF.
IV.2	Ser miembro de consejos ú órganos directivos de agrupaciones profesionales o académicas u otras similares	Coordinación de actividades vinculadas al Plan de Profesionalización de la ASF	Desempeño en el cargo durante 12 meses o proporción al tiempo que lo haya realizado	50 puntos anuales o la parte proporcional correspondiente	Haber participado en actividades como miembro de consejo ú órganos directivos de agrupaciones profesionales académicas u otras similares.
IV.3	Participar en el diseño, investigación y producción de materiales didácticos del Plan de Profesionalización de la ASF.	Integración de temarios y materiales didácticos	Material didáctico	20 puntos por material	Contar con la confirmación por escrito del Consejero Técnico que avale la participación.

<b>Clave</b>	<b>Opción</b>	<b>Descripción</b>	<b>Unidad de Valuación</b>	<b>Valuación</b>	<b>Requisitos mínimos para acreditamiento</b>
IV.4	Autor, publicación y difusión de artículos, resúmenes técnicos y boletines.	Aportaciones que contribuyan a la formación de la Cultura en Rendición Integral de Cuentas.	Documento o texto publicado	10 puntos anuales	Publicar artículos relacionados con el PPASF y con el fomento a la cultura en la Rendición integral de Cuentas, con el fin de optimizar, mejorar o ampliar los conocimientos sobre los temas antes mencionados y que estén autorizados por el Comité Técnico.
IV.5	Libros editados	Aportaciones que contribuyan a la formación de la Cultura en Rendición Integral de Cuentas.	Libro editado	30 puntos	Participar como autor o coautor
IV.6	Obtención de premios y/o distinciones.	Reconocimiento de las aportaciones en el marco de la Cultura en Rendición Integral de Cuentas	Reconocimiento obtenido	30 puntos	Constancia o documento de reconocimiento.

**V. Presentar examen**

<i>Clave</i>	<i>Opción</i>	<i>Descripción</i>	<i>Unidad de Valuación</i>	<i>Valuación</i>	<i>Requisitos mínimos para acreditamiento</i>
V.1	Examen diagnóstico de preparación para la incorporación al SFC	Presentación de un examen	examen	40 u 80 puntos según sea el caso	40 puntos con calificación promedio de 8 en los temas del tronco común  80 puntos con calificación mínima de 8 en todas las secciones del examen.

**VI. Obtención y revalidación de la Excelencia Profesional Certificada (EPC) y Excelencia Administrativa Certificada (EAC)**

**Excelencia Profesional Certificada**

Acreditar 180 puntos de capacitación

**Revalidación EPC**

Demostrar un Desempeño Profesional con Valor Agregado (DPVA)

Acreditar 40 puntos anuales, que podrán cubrirse conforme se señala en esta tabla

**Excelencia Administrativa Certificada**

Acreditar 100 puntos de capacitación

**Revalidación EAC**

Demostrar un Desempeño Profesional con Valor Agregado (DPVA)

Acreditar 20 puntos anuales, que podrán cubrirse conforme se señala en esta tabla

# ANEXO 2

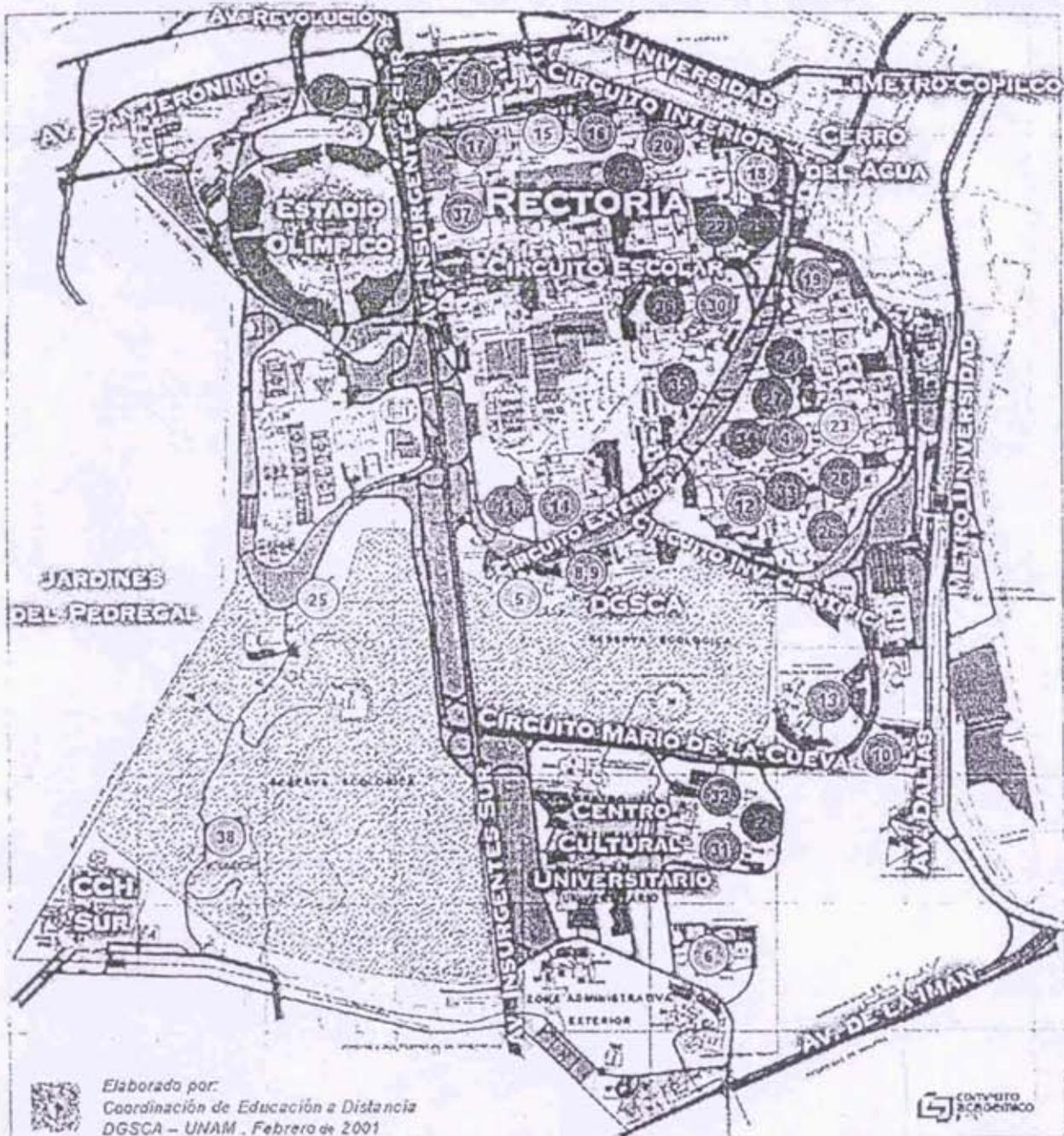


TECNOLOGIA PARA LA EDUCACION

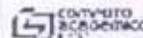
**RED NACIONAL DE VIDEOCONFERENCIA**



SALAS DE VIDEOCONFERENCIA CIUDAD UNIVERSITARIA



Elaborado por:  
Coordinación de Educación a Distancia  
DGSCA - UNAM. Febrero de 2001



 PROYECTO

 PRUEBAS

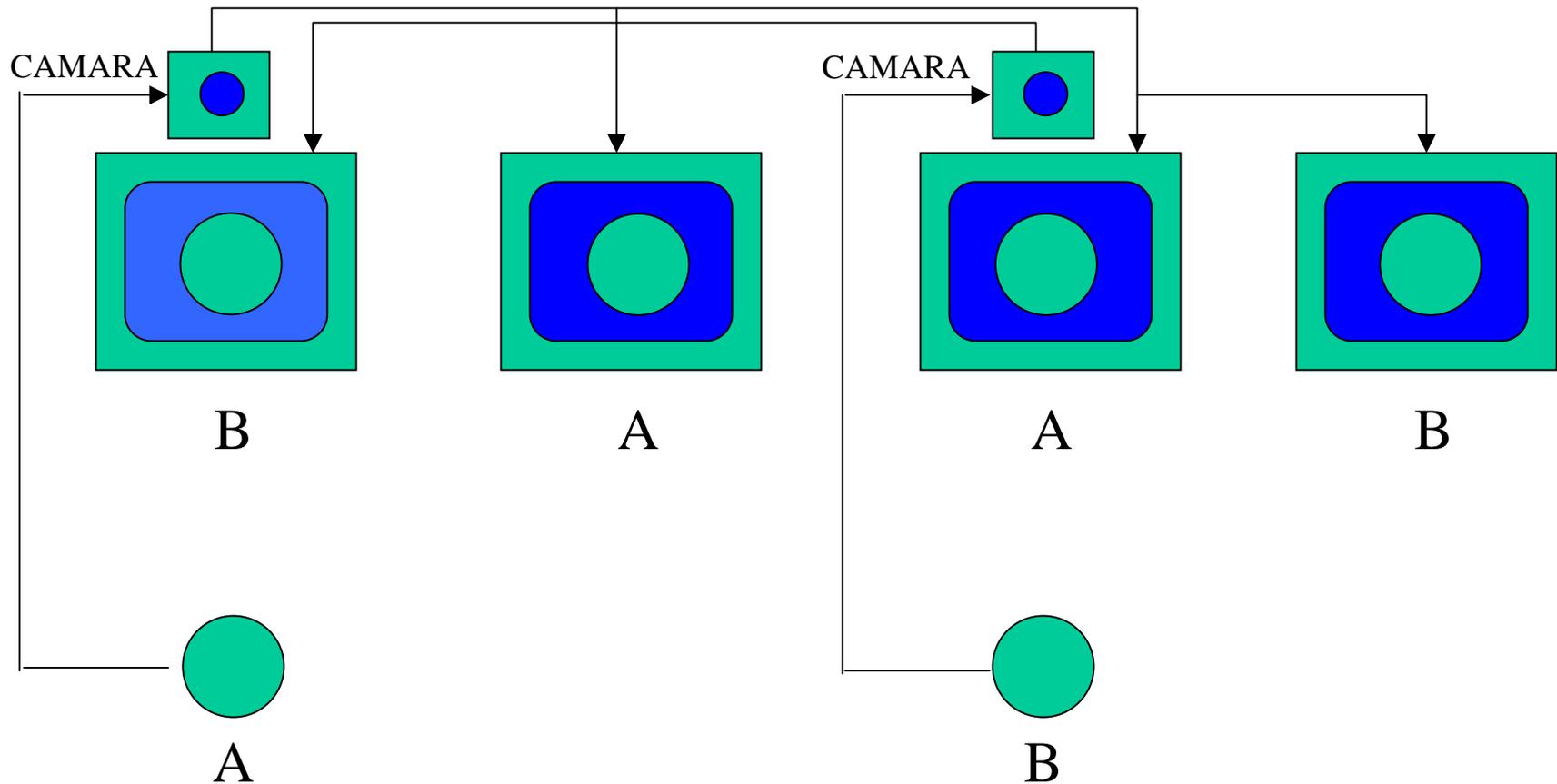
 OPERATIVO

# ANEXO 3

## Esquema comunicativo de la videoconferencia interactiva

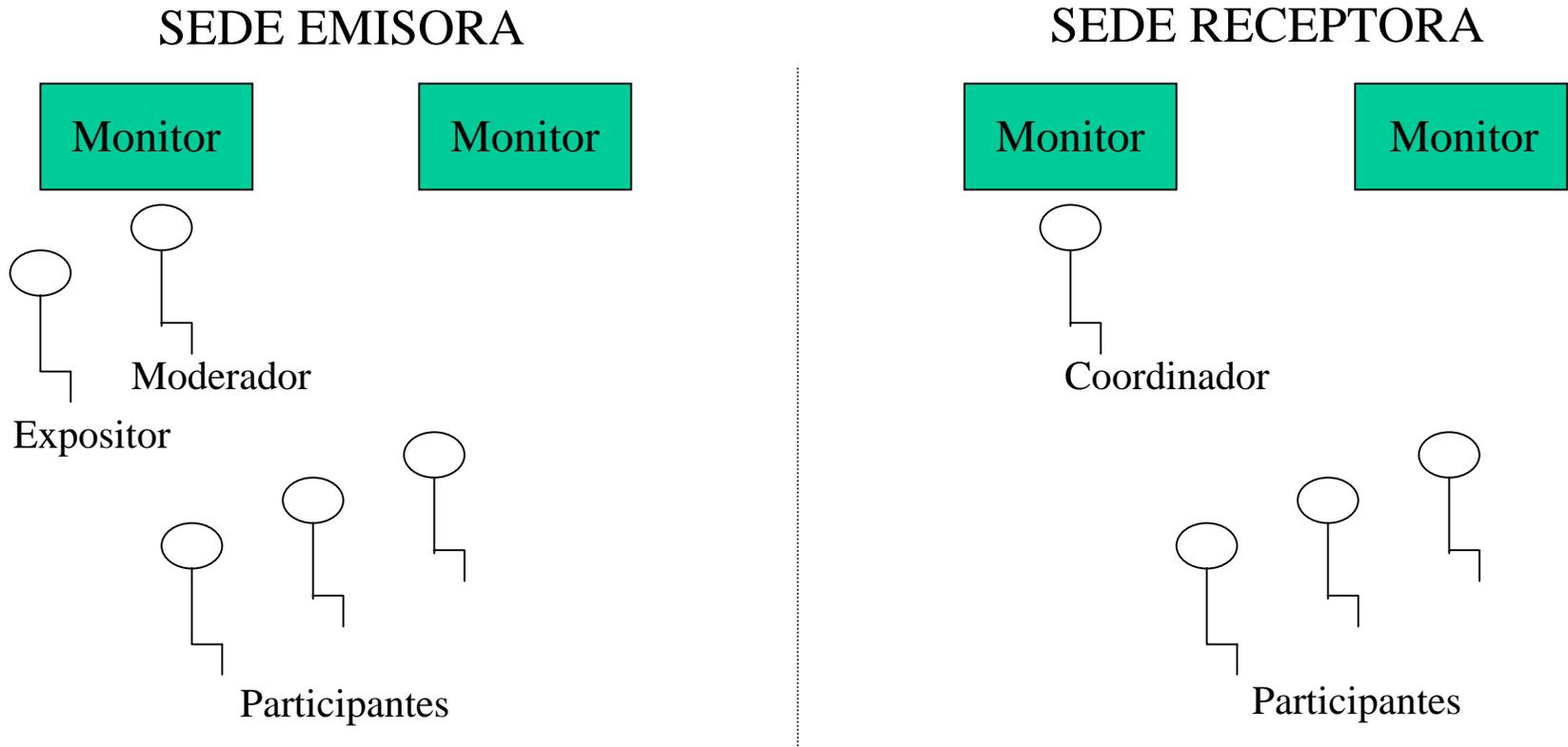
SEDE EMISORA

SEDE RECEPTORA



# ANEXO 4

## Esquema comunicativo entre sedes



## CONCLUSIONES

- El Gobierno a través de la Administración Pública Federal establece sus propias acciones pertinentes con base a programas y proyectos que van en beneficio de la población y como resultado es el de mejorar e implementar una cultura de transparencia en el uso y manejo de los recursos públicos, pero es el Poder Legislativo en quien recae esa tarea, apoyada por su órgano técnico la Auditora Superior de la Federación, la cual por las limitantes económicas y de personal tiene que hacer uso de otros métodos para cumplir cabalmente con las tareas que le han sido impuestas y continuar con los procesos de profesionalización de su plantilla de servidores públicos.
- Si bien una mala Planeación es el comienzo de todo problema operacional dentro de las instituciones públicas, la Auditoría Superior de la Federación no es la excepción, y aunque cuenta con todo un programa operativo de auditorías, es muy frecuente que dentro del mismo, el espacio destinado a la capacitación es muy pequeño o inexistente, y peor aún cuando los auditores se encuentran en las entidades de la república realizando sus actividades, es cuando más tiempo tienen para su preparación, motivo por el cual el uso de técnicas avanzadas en comunicación deben emplearse y de esta forma obtener mejor rendimiento, tanto laboral como de crecimiento profesional para el funcionario y para la Institución.
- Como en toda institución, la capacitación es un elemento primordial para el buen desempeño de las actividades que se desarrollen, tanto interna como de manera externa, y los métodos para llevarla a cabo siempre tendrán un cambio constante y permanente, motivo por el cual propongo el uso masivo de los medios tecnológicos para romper la barrera de las distancias entre las áreas de capacitación y los funcionarios públicos y optimizar de manera significativa el tiempo muerto con que en muchas ocasiones se enfrentan los auditores, cuando están en campo.
- La obligatoriedad de la misma está plasmada en diversos ordenamientos legales, que regulan tanto al sector público como al privado, salvo que no especifica cómo debe llevarse a cabo, y aunque es materia jurídico laboral, creo oportuno proponer modificaciones pertinentes para que toda la Administración Pública Federal cuente con tecnología que soporte el uso de videoconferencias interactivas y se desarrolle una Red Virtual de Capacitación de la Administración Pública, donde cada institución ponga en línea los cursos con que cuente para el aprovechamiento de las instancias públicas Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

- En la actualidad, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, conducir la política en materia de Rendición Integral de Cuentas, para lo cual la Constitución y la legislación federal le otorgan facultades específicas entre las que se encuentran la propia autonomía de gestión, determinar los planes y programas de auditorías a las entidades que utilicen erario federal.

Con base en dicha facultad, la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a su reglamento interno de operación, se ha visto obligada a utilizar al máximo las facultades del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior, como el órgano responsable de lograr la excelencia en todo el personal auditor quien tiene como fin realizar el Informe de la Revisión Cuenta Pública.

- El Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior debe crecer de tal forma que tenga la capacidad de apoyar a todos los entes fiscalizados no sólo del Distrito Federal, sino de las entidades de la República, órganos autónomos, instituciones académicas y particulares, y de ésta forma volverse autosuficiente como lo es el INACIPE (Instituto Nacional de Ciencias Penales), quien ahora no sólo apoya a la secretaría de Gobernación, sino se ha convertido en una de las instituciones de mayor prestigio en Materia Penal.
- Para llevarse a cabo dicha transformación, es necesario realizar algunas reformas al reglamento interno de la ASF, debido a que por el momento no está facultado para recibir aportaciones económicas, siendo la H. Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia la destinada para proponer en el pleno los cambios respectivos.
- La capacitación ha sido una herramienta que ha sido mal utilizada dentro de las instituciones públicas, esto principalmente se debe a una mala dirección o carencia de un plan interno, orientado a disminuir las deficiencias que existen en el quehacer de la institución misma y fomentar una cultura de continuo desarrollo profesional.
- Ahora con la implantación de la Nueva Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal, se cuenta con el marco perfecto para comenzar una nueva etapa de formación entre el personal de las diversas entidades gubernamentales de la Administración Pública Federal, quienes deberán crear sus propios métodos para regular el ingreso y permanencia de su personal, y esto básicamente se llevará a cabo mediante evaluaciones periódicas, tanto de conocimientos, como de desempeño laboral.
- La capacitación debe dejar de ser un pretexto para separarse de sus labores, o bien de castigo para los servidores públicos “no productivos” dentro de la institución, y si lo que se busca es una excelencia profesional en los servidores públicos, ésta (la capacitación o desarrollo) debe ser obligatoria

- Los métodos de capacitación más utilizados son: a) capacitación presencial; b) capacitación a distancia y c) capacitación en línea.

Y no se propone erradicar alguna de ellas, sino complementarse una a otra, según el tipo de labores, el puesto, y principalmente el tiempo disponible con que cuente el servidor público.

- Dentro de la capacitación en línea más conocida y utilizada por diversas instituciones, principalmente de la iniciativa privada está la Videoconferencia Interactiva, que por sus bondades para eliminar las barreras de la distancia y lograr una interactividad entre los participantes, ha sido y seguirá siendo una herramienta muy valiosa para la capacitación.
- **Es importante destacar como conclusión final, que todo lo anterior escrito es un proceso que requiere a un grupo de profesionales expertos en cada área, dígase Psicólogos en la construcción de programas, Ingenieros en el soporte tecnológico, así como Contadores Públicos, Abogados, Pedagogos, Economistas y demás profesiones; no obstante, la presencia del Administrador Público como el Aleph de todo el proceso es el factor que puede marcar la diferencia entre el éxito o el fracaso del proyecto, esto por el alto grado de capacidad analítica y crítica para diseñar, supervisar e implantar procesos en la Administración Pública Federal, para lo que hemos sido preparados.**

## BIBLIOGRAFÍA

- **GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo**, Historia general de México. Colegio de México. 1981
- **REYES SALAS, Gonzalo Francisco**, en Los sistemas políticos contemporáneos. Propuesta de método para su estudio.
- **PORRÚA PÉREZ, Francisco**. Teoría del Estado 3ª ed. con reformas y adiciones. Librería de Manuel Porrúa. México, 1962
- **SERRA ROJAS, Andrés**. Teoría General del Estado.
- **ARIAS GALICIA, Fernando**. Administración de recursos humanos. 13ª reimp. Trillas. 1985
- **GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz**. Valores del estado en el pensamiento político. UNAM. México, 1994.
- **LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO**. Instituto Nacional de Administración Pública, AC. 2000
- **PICHARDO PAGAZA, IGNACIO**. Introducción a la nueva administración pública de México (Volumen I). Instituto Nacional de Administración Pública AC, 2003
- **TAMAYO Y SALMORAN, Rolando**. “Voz Estado”, en Diccionario Jurídico Mexicano.
- **DUHALT KRAUSS, Miguel**. “La administración de personal en el sector público. (un enfoque sistémico).”
- **MARTÍNEZ MORALES, Rafael I**. “Voz Estado”, en Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo.
- **OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús**. “Voz Formas de Estado”, en Diccionario Jurídico Mexicano.
- **SILICEO, Alfonso**. Capacitación y desarrollo de personal., 5ª reimp, 1983
- **PASQUINO Gianfranco**. “Voz Formas de Estado”, en Diccionario de Política.
- **BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo**. Derecho Constitucional. Trad. Pablo Lucas Verdo. Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política. Tecnos. Madrid, España, 1973.
- **LIONS, Monique**. “Voz Formas de Gobierno”, en Diccionario Jurídico Mexicano.
- **GOBERNABILIDAD, CRISIS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**. Productos del Sistema Político. 1995
- **CANSINO, César**. La transición mexicana 1997-2000. Ed. Centro de Estudios de Política Comparada; Colección Estudios Comparados. México, 2000.
- **BARRON SOTO, H**. “La calidad de la educación abierta y a distancia en México” 2000
- **VASCOIT MARTINEZ, P**. “Los recursos financieros en la educación abierta”, memoria, tercera reunión de educación abierta, SEP, 1991
- **LÓPEZ DE RIVERA, A**, “La educación a distancia, un cambio para dar respuestas a la sociedad” The 4th annual national distance education conference 1997, Center for Distance Learning Research, Texas A&M, 1996
- **JAMISON, DT, Klees**, The cost Education Media Guidelines for Planning and Evaluation, Londres, 1978.
- **ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro**. La administración pública federal vol.I, UNAM, 1974
- **ÁLVAREZ MANILLA, J.M**. “El programa de educación a distancia de la UNAM” 2001
- **SANTOYO, S. Rafael**. En torno al concepto de interacción. Perfiles educativos, 1985
- **MUÑOZ AMATO, Pedro**. Introducción a la Administración Pública, vol.I F.C.E., 1981
- **MÉNDEZ, J**. Interacción e interactividad en la educación a distancia. Primera Reunión Latinoamericana a Distancia de Educación Superior Abierta y a Distancia. México: UNAM-SUA, 1994
- International Teleconference Association, 1998

## DICCIONARIOS O ENCICLOPEDIAS

- **Diccionario de la Real Academia Española.**
- **Diccionario Informático 2003.**
- **Diccionario de la Lengua Española, MONTERDE, Francisco**. Ed. Porrúa. México. 1969.

## LEYES

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública**
- **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**

## REVISTAS

- PC Media, abril 1998
- Política Digital enero 2004

## DOCUMENTOS

**Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación, enero 2002**  
**Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación, 2003**

## SITIOS WEB

- [www.unam.mx](http://www.unam.mx)
- [www.uned.es](http://www.uned.es)
- [www.elearningnetworks.com](http://www.elearningnetworks.com)
- [www.capacitate.tv](http://www.capacitate.tv)
- [www.apuntate.com.mx](http://www.apuntate.com.mx)
- [www.elearning.com](http://www.elearning.com)