



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
CUAUTITLAN

“BREVES COMENTARIOS SOBRE EL SUBSIDIO EN LA  
EDUCACION MEDIA SUPERIOR”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN CONTADURIA

P R E S E N T A :

**SANDRA VALENTINA RAMIREZ CRUZ**

DIRECTOR DE TESIS: DR. RAUL MUY Y MENDOZA

CUAUTITLAN, EDO. DE MEXICO 1987



## **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 está 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.

# I N D I C E

## BREVES COMENTARIOS SOBRE EL SUBSIDIO EN LA EDUCACION MEDIA SUPERIOR

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES DE LOS SUBSIDIOS.

	Pag.
1.1 Antecedentes Históricos de los Subsidios.	1
1.1.1 Origen de los Subsidios.	1
1.1.2 Historia de los Subsidios en México.	15
1.2 Definición de Subsidios.	
1.2.1 Concepto de Subsidios.	26
1.2.2 Diferencia entre Subsidio Real y Virtual, subención y exención.	36
1.3 Clasificación General de los Subsidios.	
1.3.1 Por su Naturaleza.	42
1.3.2 Por su Función.	44
1.3.3 Por su Actividad Económica.	45
1.3.4 Por las Instituciones Beneficiadas.	48
1.3.5 Por su Repercusión.	50
1.3.6 Por Impuestos Subsidiados.	
1.3.7 Según Presupuesto de Egresos	58

## CAPITULO II

### LA EDUCACION MEDIA SUPERIOR EN MEXICO.

2.1	Marco Histórico.	Pag. 61
2.2	Aspectos de la Educación Media Superior en México	61
2.2.1	Aspecto Económico.	84
2.2.2	Aspecto Socio-Cultural.	108
2.2.3	Situación Actual.	115
2.3	Departamento de Control de Subsidios.	128
2.3.1	Estructura Administrativa.	129
2.3.2	Funciones.	139
2.3.3	Consideraciones para otorgar el Subsidio.	145
2.4	Instituciones Subsidiadas.	155
2.4.1	Características.	155
2.4.2	Requisitos.	170
2.4.3	Comprobación de los Subsidios.	173

## CAPITULO III

### LA AUDITORIA COMO MEDIDA DE CONTROL DE LOS SUBSIDIOS.

3.1	La Auditoría.	180
3.1.1	Concepto.	181
3.1.2	Necesidad.	185
3.1.3	Interesados.	186
3.1.4	Clases de Auditoría.	187

	Pag.	
3.2	Requisitos del auditor.	196
3.2.1	Requisitos morales.	196
3.2.2	Capacidad Intelectual.	198
3.2.3	Requisitos Técnicos.	198
3.3	Normas de Auditoría Generalmente aceptadas.	199
3.3.1	Definición.	200
3.3.2	Clasificación.	201.
3.3.3	Normas Personales.	202
3.3.4	Normas de Ejecución del Trabajo.	205
3.3.5	Normas de Información.	207
3.4	Técnicas y Procedimientos de Auditoría.	210
3.4.1	Concepto.	210
3.4.2	Clasificación.	210
3.4.3	Alcance.	215
3.4.4	Procedimientos.	215
3.5	Papeles de trabajo.	216
3.5.1	Concepto.	216
3.5.2	Clasificación.	216
3.5.3	Indices.	221
3.5.4	Elementos.	226
3.6	Control Interno.	227
3.6.1	Concepto.	227
3.6.2	Estudio del Control Interno.	228
3.6.3	Evaluación del Control Interno.	230

	Pag.
3.6.4 Oportunidad y Alcance.	230
3.6.5 Influencia en el Programa de Trabajo.	231
3.7 Planeación de la Auditoría.	232
3.7.1 Concepto.	232
3.7.2 Investigación General.	234
3.7.3 Estudio y Evaluación del Control Interno.	238
3.7.4 Programa de Trabajo.	238
3.8 Resultado de la Auditoría Dictámen.	239
3.8.1 Concepto.	239
3.8.2 Tipos de Dictámen.	242
3.9 La Auditoría como medida de control y supervisión de los Subsidios.	243

Conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones.

Recomendaciones.

Notas.

Bibliografía.

## 1. ANTECEDENTES DE LOS SUBSIDIOS.

### 1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS SUBSIDIOS.

#### 1.1.1 ORIGEN DE LOS SUBSIDIOS.

Como podemos observar, en la actualidad escuchamos mucho la palabra subsidio y ésta no se ha usado solo en la actualidad, sino que sus antecedentes datan de tiempos más remotos y podemos pensar que nacen desde el momento que existe una necesidad colectiva que debe ser satisfecha.

#### 1° EPOCA MEDIOEVAL:

Durante esta época el subsidio era considerado como una ayuda que los particulares daban a sus Reyes, para la satisfacción de diversos fines y esta ayuda no se daba solo por parte de los particulares ya que también participaban la Iglesia y los Señores Feudales que eran Instituciones con mucho poderío económico -

en esta época.

Desde el momento en que existe un Estado y un Gobierno se ha tenido el problema de como sufragar los gastos públicos, durante la época Medioeval la ayuda prestada por los particulares, Iglesia o Señores Feudales dada a los Reyes eran los subsidios de aquella época.

El otorgamiento del subsidio a los monarcas es de carácter económico ya que muchas veces el monarca tenía que hacer -- frente a los gastos que hoy consideramos como públicos, y que en ocasiones su capital no era suficiente para cubrirlos. Es de esta necesidad que surgen en algunos países como Inglaterra, los impuestos que eran otorgados por el Parlamento al Rey para sufragar dichos gastos, el proceso que seguía era el siguiente:

1. Se determinaba la cantidad necesaria para cubrir todos los gastos.

2. Se establecían impuestos a los particulares en forma temporal.
3. Una vez recabada la cantidad necesaria de subsidio, terminaba la vigencia de dicho impuesto.

En otros países como España y Francia, también se otorgaban al Rey por las Cortes o por los Estados Generales, Subsidios con diversos fines; entre los más antiguos en España se puede citar el que estableció para las Cruzadas, como lo dice el "Índice de las Proposiciones de las Leyes de Recopilación" publicadas en 1724<sup>1</sup>.

En conclusión podemos afirmar que el subsidio nace durante la época Medieval con las características que antes señalamos.

<sup>1</sup> Índice de las Proposiciones, año de 1724, Pág. 550

## 2° EPOCA MERCANTILISTA:

Durante esta época se dieron grandes cambios en la forma de pensar, con respecto a la época Medioeval, se piensa en la riqueza material de metales y piedras preciosas como medio de aumentar la riqueza del Estado. Durante este período se desarrollan grandes Estados como: España, Francia, Inglaterra, Holanda, etc., gracias a una Política Nacionalista, durante la cual jugaron un papel muy importante los subsidios que se otorgaron para dar apoyo, ya que se tenía la idea de que la participación estatal era benéfica, y porque además se consideraba que era obligación del Estado dirigir las actividades económicas hacia su destino <sup>2</sup>.

Con tales ideas trataban de conservar todo el metal posible y para lograr esto organizaron la industria de tal manera que propiciara el menor costo y los altos impuestos

<sup>2</sup> Arthur Birnie, Historia Económica de Europa, Pág. 90

para impedir las importaciones y favorecer las exportaciones.

El alcanzar una Balanza Comercial favorable, era considerado como la forma más efectiva de enriquecer el país<sup>3</sup>.

Con el fin de lograr una balanza favorable se reglamentó el comercio exterior fomentándose las exportaciones por medio de subsidios y como ya se dijo antes limitando las exportaciones por medio de impuestos muy altos, también durante esta época se impusieron las Leyes de Navegación para asegurar el tráfico de los navíos comerciales, así mismo se fomentó la agricultura y la industria.

### 3° SIGLOS XVI Y XVII:

Durante estos siglos se tenía la idea, de que es un fin del Estado el fomentar a la industria y las obras de interés general; obras de riego, canales que ya eran contruidos con cargo a las rentas del tesoro.

<sup>3</sup> Arthur Birnie, Historia Económica de Europa, Pag. 90.

Las primeras concesiones con subvención administrativa hacen su aparición durante la época de Carlos II, con las autorizaciones de riego a las ribieras del Tajo y del Jarama otorgadas del Tesoro Público.

Poco a poco el Estado va tomando un papel monopolista y va haciéndose cargo de todas las obras, dejando a particulares y corporaciones, la ejecución de -- obras o actividades subsidiándolos --- cuando lo creé oportuno.

Se dió un fuerte impulso a la construcción de canales de navegación, se otorgaron subsidios con carácter contractual dentro de los convenios autorizados por las Cédulas Reales<sup>4</sup>.

4º SIGLO XVIII:

En este tiempo los subsidios se usaron frecuentemente, con motivo de las llamadas "Leyes de Beneficencia" por ejemplo

<sup>4</sup> José Luis Villar Palasi, "Las Técnicas Administrativas de Fomento y Apoyo al Precio Político", Pag. 17.

Podemos poner la Reunión de Speehamland celebrada por los jueces de Berkshire <sup>5</sup>. Donde se acordó ayudar a los trabajadores con subsidios en metálico, de acuerdo al número de familiares que dependían del beneficiario, también se subsidió el precio del pan, con el fin de aliviar un poco la situación económica de este sector, debido a los salarios tan bajos con que contaban esta práctica en Inglaterra y se convirtió más tarde en una práctica casi universal <sup>6</sup>.

5° EPOCA LIBERAL:

Durante este período se dió un cambio radical en la idea que se tenía, de lo beneficioso que era el otorgar subsidios por parte del Estado, esto se originó -- fundamentalmente por la influencia de -- Adam Smith "Llamado Padre de la Economía", el hecho de que los economistas criticaran

<sup>5</sup> Arthur Birnie, Historia Económica de Europa, Pág. 288

<sup>6</sup> Arthur Birnie, Obra Citada, Pág. 288

al subsidio como una medida que fomentaba "la ociosidad y el despilfarro" y "de -- mantener bajo el nivel de salarios" <sup>7</sup>. Ya que estos consideraban que el Estado debía de abstenerse de intervenir, argumentando no aprovechar los beneficios que podían obtener de la libre concurrencia, y lo difícil que resultaba a la Hacienda Pública, el cumplimiento de la Ley de Beneficencia, esto provocó que descendieran notablemente los subsidios.

Pero a pesar de tal idea, el Gobierno no dejó de otorgar los subsidios, ya que se atravezaba por una época muy difícil.

Por otro lado pensaba que el bienestar social se lograría por medio de la iniciativa privada, ya que en una democracia este beneficio se tenía asegurado, sin embargo este hecho no se observa en la realidad.

<sup>7</sup> Arthur Birnie, Obra Citada, Pág. 288

Por lo que el Estado otorgó ayudas y concesiones a particulares proporcionándoles los terrenos para las líneas férreas y con esto asegurar la intervención y vigilancia oficial del servicio que se daría.

Es por lo tanto inegable que al ir evolucionando la actividad económica se requieren de la ayuda del Gobierno en la actividad de los particulares, con lo cual el subsidio toma nuevamente importancia como medio de fomento.

#### 6° REVOLUCION FRANCESA:

Como resultado de ella el Estado se consideraba en una época de prosperidad por lo cual se dió mucho auge a la producción, otorgando subsidios con los fondos del Estado. Sin embargo debido a la inexperiencia de las empresas que fueron subsidiadas, no tuvieron éxito y para el año de 1852 la mitad de ellas se encuentran en una situación de déficit y pa-

ra 1855 sólo 16 sobrevivían pero ya con problemas de financiamiento.

No obstante lo anterior para 1880 con una mayor organización de los productores y con ayuda nuevamente del Estado, se obtuvieron mejores resultados.

Sin embargo a pesar de estos resultados disminuyó el otorgamiento de subsidios a excepción de los otorgados a los transportes, ya que las decisiones en los parlamentos principalmente en materia de presupuestos, hacia indeseables tales subsidios <sup>8</sup>.

#### 7° SIGLO XIX:

Es en este siglo que comienza de una forma definitiva la actividad estatal de fomento; es aquí cuando se introduce formalmente el fortalecimiento de la Administración Pública.

<sup>8</sup> José Luis Villar Palasi, Las Técnicas Administrativas de Fomento y Apoyo al Precio Político, Pág. 17

Ya en 1843 Autores como Alejandro Olivan se ocupa de la cuestión de la Administración Pública, en Inglaterra.

8° LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL:

Durante los años 1914 - 1918 se da otro cambio radical en torno a los subsidios.

Ya que existían situaciones desesperadas que debían de tener una solución rápida no se podía dejar esto al libre juego de la acción privada, por ello con el fin de lograr un equilibrio económico, el fomento a las industrias, la creación de - fuentes de trabajo, el florecimiento del comercio el Gobierno se vió en la necesidad de dar subsidios. Ejemplo de esto fueron los que se otorgaron a la indus--tria del carbón y la Ley de Facilidades del Comercio, se dieron también subsi---dios para sufragar pérdidas a industrias básicas, subsidios a desocupados, casas habitación, etc.

Es a partir de esta época que las relaciones de los particulares y el Estado se complican y se hacen más difíciles, principalmente en la influencia del Gobierno en las actividades de los particulares.

Sin embargo esta práctica de fomento se extiende rápidamente en todo el mundo.

9° EPOCA ACTUAL:

Con motivo de la depresión de 1921 el subsidio fue empleado para satisfacer si tuaciones especiales, adoptando diversas formas, pero especialmente se dirigen a evitar la depresión de las industrias básicas bancarias, de ferrocarriles o - bien para estimular las actividades mercantiles.

Es ya la intervención del Estado muy variada; que va desde el fomento o protección de las actividades de la economía - privada, hasta la substitución parcial o

total por Organismos Socializados.

Actualmente se otorgan no sólo subsidios directos sino también indirectos, sus formas son múltiples y con el objeto común de dar el beneficiario "una carencia de gasto" por ejemplo los préstamos a interés reducido, las bonificaciones, etc.

En fechas más recientes los gobiernos -- han subsidiado industrias para equilibrar los precios, ya que en general estas son incosteables.

De este modo el subsidio actúa como compensador de los precios que la administración impone para la prestación de ser vicios manteniéndose el principio de los precios de costo, es decir, que la suma de las cantidades, que el particular del servicio, recibe por razón del mismo, más el subsidio que la administración le

otorgue, debe ser igual al costo financiero del servicio.

Es decir:

**COSTO DEL SERVICIO + SUBSIDIO = COSTO REAL DEL SERVICIO**

### 1.1.2 HISTORIA DEL SUBSIDIO EN MEXICO

En México, como en casi todos los países del mundo el subsidio no ha sido sujetado a una Reglamentación, ya que siempre se han concedido de acuerdo a las necesidades de la Economía Nacional.

La misma legislación, refleja que no existe una unidad de criterio, ni en relación de -- los sujetos beneficiados ni en relación al -- monto, al procedimiento que debe de seguirse para su otorgamiento, y por lo mismo se dice que hay una anarquía en los subsidios.

Al analizar la historia del subsidio en nuestro país, nos encontramos con grandes lagunas de información debida a varias causas entre las que podemos mencionar las siguientes:

Los periodos de la revolución en que no se cuenta con ninguna información.

La política fiscal incierta que se dió durante mucho tiempo en nuestro país.

Los años posteriores a la revolución debido a la incertidumbre que existía.

No existía un sistema de registro adecuado para la elaboración de estadísticas.

Sin embargo, se presentará un cuadro general de la política que se ha seguido del año 1897 al 1945 haciendo una relación de los subsidios otorgados por orden cronológico, tomando como referencia los diarios oficiales correspondientes.

El primer antecedente que tenemos del subsidio en México, es el que se otorgó por medio del Decreto del 19 de Marzo de 1897, que otorga subsidios virtuales por un lapso de 20 a 30 años a las primeras Instituciones Bancarias que se fundaron en cada Estado.

Con base en dicho Decreto, en el Diario Ofi--

cial del 27 de Julio de 1899 se publicó el Convenio celebrado entre el Gobierno y varios Particulares para establecer el Banco de Monterrey. Este Banco de emisión operaba en el Estado de Nuevo León y le fueron otorgados 25 años de exención de impuestos estipulados por la Ley Bancaria vigente en esos años.

Con posterioridad, se llevaron a cabo convenios semejantes al mencionado para el establecimiento de otros Bancos de emisión y diversas Instituciones de Crédito en diferentes Estados de la República a las que también les fueron otorgadas exenciones, con lo que se generalizó esta medida.

Como, antecedente de otros tipos de subsidios citaremos que en 1901 se otorgó un subsidio a los importadores de maíz, con el objeto de abatir el elevado precio que había alcanzado dicho producto. Se puede decir que este subsidio es lo que en la actualidad se conoce

como subsidio a los precios.

En 1909 se libera de todo gravamen a los importadores de materiales y maquinaria, para establecer en el país el Sistema Eléctrico para la producción de hierro y la fabricación de productos de ese metal.

Las epidemias que azotaron al país en el año de 1911 obligaron a los Gobiernos Revolucionarios a conceder una serie de subsidios para poder combatir las enfermedades de tifo y escarlatina. La propagación de la peste obligó a tomar también dichas medidas.

En este mismo año se celebró en la Ciudad de México, el primer Congreso de Comerciantes; de dicho congreso nació un "Comité de Subsistencias" el cual consiguió que el Gobierno otorgara un subsidio con el fin de facilitar la importación y distribución de artículos alimenticios, destacándose el elemento básico de nuestra alimentación. Este subsidio fue

real, ya que significó para aquel gobierno una erogación en efectivo de 1'207,200 pesos. Así mismo dicho comité recibió subvenciones de particulares en especial de hacendados -- prominentes, así como de corporaciones de beneficiencia y de algunas empresas.

Con esta ayuda se logró, aunque en poca escala, reducir la carestía del producto, en beneficio del pueblo <sup>9</sup>.

Con el fin de incrementar la agricultura y la industria se concedieron una serie de subsidios virtuales para la importación de maquinaria así como, maquinaria y accesorios para la industria manufacturera.

En 1919 se concede un subsidio a la República del Salvador para ayudarla por los terremotos ocurridos en ese país.

<sup>9</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Memorias Anuales de Labores; Cuenta de la Hacienda Pública 1955 - 1963

En 1921 se concede un subsidio real, por ---  
cuarenta y dos mil pesos, y otro virtual con  
sistente en 7000 pasajes por ferrocarril, a  
los trabajadores despedidos por las compa---  
ñías petroleras de la Huasteca Veracruzana.

También se concedieron subsidios reales debi  
do a la repatriación de los braceros, que ha  
bían salido a prestar sus servicios a Esta--  
dos Unidos, atraídos por los altos sueldos -  
durante el período de la guerra. Al térmi  
no de la Primera Guerra Mundial dichos bracc  
ros se encontraron sin trabajo y en difícil  
situación económica.

Esta situación de la Postguerra tuvo repercu  
ción en algunos Estados de la República, por  
lo que el Gobierno Federal se vió obligado a  
subsidiar a los Estados afectados. El 3 -  
de julio de 1921 aparece un Decreto en que -  
se dispensaba del pago de derechos consula--  
res y de importación a los efectos destina--  
dos a obras en gran escala de captación de -

aguas.

En 1923 se concedieron varios subsidios virtuales y se permitió la libre exportación de artículos como: mosco seco, comino, chía, azafradillo, orégano, alpiste, zotol, hojas de maíz, raíz de jalapa, raíz de zarzaparrilla, miel de magüey, bujías ópalos, perlas en bruto, glicerina, productos manufacturados de hierro y acero, cigarros, puros y toda clase de bebidas alcohólicas y refrescantes. Esta medida fue con el fin de abrir mercados en el exterior y aliviar en algo la crisis en que se encontraba el país<sup>10</sup>.

En 1926 se autoriza la libre exportación, mediante subsidios virtuales, de petróleo para alumbrado, así como de algodón en rama y pluma.

De 1926 a 1938 no se conceden subsidios sino únicamente exenciones.

<sup>10</sup> López Rosado Diego; Historia Económica de México; UNAM 1956

Entre éstas podemos citar las otorgadas a las Sociedades Cooperativas que alcanzaron gran auge a partir de la expedición de la primera Ley de Cooperativas del 21 de enero de 1927. Estas las podemos citar ya que prácticamente se dieron en calidad de subsidios.

El 30 de agosto de 1927 se establece una Sociedad de Productores de Azúcar, reconocida oficialmente por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Con la constitución de dicha sociedad, se decreta un impuesto de -- dos centavos por kilogramo sobre la venta de primera mano de dicho artículo destinándose los impuestos recaudados a pagar el subsidio que la misma Ley otorgó a favor de la mencionada sociedad. Se puede ver que este no tenía objetivos fiscales, ya que en si no ingresaba a la Hacienda Pública; se dejaría de causar, cuando por cualquier motivo, no se enteraran de las cantidades que por concepto de subsidio, autorizara la citada Ley; ya -- que no se causaría, si los propios producto-

res de azúcar, que eran los causantes, no quisieran cubrirlo, en el caso de no considerarlo favorable a sus intereses.

En noviembre de este mismo año se crea "La Asociación Reguladora del Mercado de Azúcar" la cual debería de proponer a la Sociedad de Productores la modificación en los precios del azúcar, para que se emitiera dictamen ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; además, dicha Secretaría otorgaría el subsidio creado por dicha Ley, ya que esta Institución era la encargada de vigilar y regular la concesión del subsidio, es decir desarrollaba labores de control.

En 1938 se otorgó un subsidio virtual a las Cooperativas y a las Administraciones Obreras de Empresas Mineras, por el 50% del monto del impuesto sobre la producción de plata y plomo. El acuerdo que concede el anterior subsidio ordena se carguen al renglón subvenciones y subsidios del Presupuesto de

Egresos de la Federación. Durante este mismo año se autorizaron subsidios, virtuales -- por un período de 5 años, sobre los siguientes impuestos, a las cooperativas legalmente constituidas. Producción e introducción -- de energía eléctrica, fondos mineros, producción de metales, uso y aprovechamiento de -- agua, pesca, buceo y caza. Del mismo modo los subsidios gozarán sólo que con una reducción del 50% del impuesto a pagar y por el término de un año. Las Sociedades Cooperativas de Producción, Explotación de chicle, maderas preciosas y demás riquezas forestales, las cuales deberían pagar íntegramente el impuesto aún cuando utilizaran bosques -- comunales o ejidales.

En diciembre de 1943 se concede un subsidio por el 25% del impuesto de aforo, sobre el oro que exportó la Compañía Minera "Dos Estrellas", ubicada en el Oro y Talpujagua, Michoacán -- este subsidio se concedió por seis meses --

y cumpliendo este plazo gozaría del 50% que ya antes se le había establecido<sup>11</sup>.

Al analizar todos los antecedentes del subsidio nos podemos dar cuenta que siempre han sido otorgados con el fin de dar una ayuda de carácter general al pueblo, pero sin embargo también hemos observado que no existe un criterio definido del monto y los beneficiarios y tampoco de las Dependencias que lo controlaban, es por ello que considero que muchas veces aún en la actualidad los subsidios no obtienen el resultado esperado.

Esto provoca también que muchos recursos que el Gobierno invierte en estos subsidios no obtengan ninguna utilidad.

<sup>11</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Obi Cit. s/n

## 1.2 DEFINICION DE SUBSIDIOS

### 1.2.1 CONCEPTO DE SUBSIDIO

Los subsidios tienen un antecedente muy antiguo y, a través de la historia económica nos podemos dar cuenta que casi todos los países del mundo incluyendo México han hecho uso de los subsidios, para ayudar a los consumidores, industrias necesarias, etc. Es por lo tanto de gran importancia que tengamos una idea clara de lo que es un subsidio y para esto iniciaré por analizar el término desde sus raíces etimológicas.

El término subsidio proviene de las locuciones latinas subsidiarium y subsidium; la primera quiere decir subsidio, socorro, reserva; y la segunda que significa, refuerzo, ayuda, refugio, socorro, amparo, recurso o auxilio extraordinario, ayuda social que se presta generalmente de carácter social o económico.

En España.- Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española dicho término significa: socorro, ayuda o auxilio extraordinario concedido por la Sede Apostólica a los Reyes de España sobre las rentas eclesiásticas de sus reinos o contribución impuesta al comercio y a la industria.

En Inglaterra.- En la Historia Inglesa es el período (condición) para que un impuesto sea otorgado al Rey por el Parlamento y así distinguirlo de esos derechos, tales como los derechos de aduana; de estos subsidios hubo muchas variedades como es el subsidio a las costumbres sobre la lana, cuero, vino o ropa exportada o importada.

Existía también el subsidio que en el Siglo XIV tomó el lugar de impuesto feudal.

Según otra fuente: Es la ayuda o socorro de carácter extraordinario, como son cantidades que se conceden para atender a desocupados o

a padres de familias numerosas, a los damnificados por alguna tragedia como terremotos, inundaciones, a empresas que se consideran necesarias, a Instituciones Culturales o Benéficas, a la exportación de algunos productos, etc.

El Lic. Rubén Contreras Cervantes lo define como "La Sesión Unilateral", que en efectivo o con cargo a impuestos, otorga el Estado a personas físicas o morales con fines específicos, o como aquel acto fiscal que libera en unos casos parcial y en otros totalmente de sus obligaciones fiscales y en algunos --- otros casos distribuye liquidez a una Institución pública o privada y también a particulares, contabilizándose en la Hacienda Pública como un gasto pero también como un ingreso, o como la renuncia a favor de los --- particulares de parte del efectivo que como ingreso recauda el Estado para cumplir con sus obligaciones.

La Encyclopedia of "Social Scences , define al subsidio como la ayuda financiera o de otro género que se da, sin compensación equivalente, por Gobiernos y Dependencias Gubernamentales u otros Organismos de carácter público -- con el objeto de proteger o promover el desarrollo de las empresas privadas en la industria en el comercio o en la agricultura".

El Diccionario Económico de Nuestro Tiempo, - lo define como "La aportación voluntaria a -- una empresa o actividad de sumas periódicas o por una sola vez, que otorga el Estado, la -- provincia o el Municipio, para el sostenimiento o desarrollo de alguna actividad o Institución que no depende de estos Organismos pero que se considera útil en el sentido económico cultural, artístico, asistencial, etc.

Significado Actual.- En tiempos modernos es aplicado a la ayuda en dinero dada por donaciones generosas otorgadas por empresas industriales.

nales, así como a Entidades Federativas, Municipios y Organismos descentralizados, con fines de carácter económico, político y social".

Dentro de la Administración Pública Mexicana se entiende como: "El beneficio que el sector público otorga a otros entes, y por el cual no obtiene contraprestación directa.

La definición de subsidio internacionalmente aceptada, considera las asignaciones que reciben las Empresas Públicas, Privadas, Organismos descentralizados y Fideicomisos productores de mercancías con la finalidad de mantener bajos los precios o bien compensar el déficit de operación que las mismas registran.

Tomando todas las anteriores definiciones podemos encontrar las características que tienen los subsidios, estas son:

- 1° Es una ayuda extraordinaria y de carácter "voluntario".

El hecho de poner el carácter voluntario entrecomillas, es por que considero que no puede decirse que es de carácter obligatorio, ya que no existe ninguna Ley que así lo considere, pero pienso que en ocasiones la necesidad puede hacerlo obligatorio, así podríamos decir que el hecho de que el Gobierno subsidie a los productores básicos es en la actualidad para -- nuestro país un subsidio obligatorio.

2° Se da en efectivo o con cargo a impuestos.

Cuando se da en efectivo se dice que es -- una transferencia vía gasto ya que la Federación capta primero los ingresos, para después otorgar el subsidio en efectivo, y por ello se considera un gasto.

Cuando es a cargo de impuestos se dice -- que es una transferencia vía ingreso ya -- que la Hacienda Pública sacrifica o deja de percibir ingresos por brindar incenti-

vos de tipo fiscal.

3° Es una sesión unilateral, es decir sin compensación equivalente.

4° Se otorga a personas físicas o morales, - públicas o privadas que desarrollen actividades de interés público.

Entenderemos por interés público, aquel - interés del Gobierno por dar bienestar en forma general a los gobernados, ya sea de tipo económico, social, asistencial, educativo, etc.

5° Puede ser en forma parcial o total.

Es decir que existen subsidios que se dan para sufragar totalmente las necesidades, y otros que dan únicamente para cubrir -- parte de esas necesidades.

6° Pueden ser por única vez o en forma períoo

dica.

- 7° Su objetivo primordial es el de proteger o promover el desarrollo de determinadas actividades para dar un bienestar social.
- 8° Los otorga tanto el sector público como - el privado.

Considero que no sólo el sector público concede subsidio, sino que en algunos ca sos, también el sector privado lo hace, - como podemos mencionar la ayuda que da la iniciativa privada a escuelas, centros -- asistenciales, instituciones de cultura, arte, etc. Sin embargo considero que el hecho de que muchos autores lo vean como una ayuda que solamente es otorgada por los gobiernos es debido a que es este sec tor precisamente el que se interesa más - que nadie en el bienestar social y además todos los ingresos que el capta, son para cumplir dicho objetivo, por lo que son --

los gobiernos quienes otorgan la mayor --  
cantidad de subsidios.

Y las empresas privadas con frecuencia --  
conceden los subsidios para dar un bieneg  
tar sí, pero no general sino particular  
y se dan con el fin de lograr una mayor  
integración de los empleados a las empre-  
sas o muchas veces también por presiones  
que ejercen los gobiernos, o para el pago  
de menos impuestos, etc.

Sin embargo en este trabajo los subsidios  
que nos interesan, no son los particula--  
res, sino los públicos, es por esto que -  
en adelante al referirnos a los subsidios  
estaremos tomando en cuenta los de carác-  
ter público.

Tomando en consideración todo lo anterior  
podemos llegar a una definición propia, -  
que presentamos a continuación:

"Es una ayuda de carácter voluntario,

es una sesión unilateral sin compensación equivalente, que se otorga a personas físicas o morales ya sean de sector público o privado que desarrollen alguna actividad de interés general y que se otorgan en forma parcial o total, teniendo como objetivo fundamental el de promover o proteger alguna actividad de interés común ya puede -- ser económico, social, cultural, etc.

### 1.2.2 DIFERENCIA ENTRE SUBSIDIO REAL, VIRTUAL, SUBVENCION Y EXENCION

El objeto de analizar la diferencia que existe en estos términos se debe a que siempre ha existido mucha confusión con ellos.

En primer lugar se debe a que dichos términos suelen aplicarse sin tener cuidado en lo que cada uno significa.

Analizaré primero la diferencia que existe entre los términos de subsidio virtual y exención, estos términos se han usado y se usan para referirse al mismo fenómeno, sin embargo podemos diferenciarlos si analizamos la Cuenta Pública Federal, ya que los subsidios virtuales aparecen dentro de ella, mientras que las exenciones no. Podemos decir también que las exenciones se conceden a ciertas categorías de personas que se encuentran dentro de los presupuestos señalados por la Ley. El subsidio virtual en cambio, se concede --

cuando el ejecutivo lo considera necesario su otorgamiento por lo tanto podemos decir se -- exige el subsidio virtual, se solicita.

La Profesora Ifigenia M. de Navarrete opina:  
"La diferencia entre la exención y el subsi--  
dio que se otorga para compensar el pago de -  
impuestos (subsidio virtual) estriba en que -  
la primera libera legalmente en forma general  
a los causantes de la obligación de pagar par  
cial o totalmente ciertos impuestos y el sub-  
sidio virtual tiene la naturaleza de un conve  
nio fiscal mediante el cual el fisco se paga así  
mismo la cuenta del causante, la totalidad o  
una parte de los impuestos causados por un --  
tiempo determinado a cambio de que el causan-  
te ejecute ciertos actos económicos, que con-  
tribuyen a mantener el nivel de producción, -  
ocupación, inversión, etc." <sup>12</sup>.

Por otro lado también se usan indistintamente

<sup>12</sup> Ifigenia de Navarrete, La Naturaleza de la Reforma Fiscal  
México 1962

los términos subsidio real y subvención y en realidad no existe ninguna diferencia, ya que en ambas se trata de una aportación voluntaria a una empresa o actividad en sumas periódicas o por una sola vez, cuando el Estado lo considera útil, en el sentido económico, cultural, artístico, etc.<sup>13</sup>.

Por lo tanto, las subvenciones y los subsidios reales no son sino transferencias en efectivo de la Federación a los Estados, Municipios, Particulares, etc., que se dan por una sola vez o en sumas periódicas.

En la Cuenta Pública tradicionalmente también los términos de transferencias y subsidios se han considerado como equivalentes, sin embargo, cabe aclarar que el término transferencia representa la categoría general dentro de la cual quedan agrupados los subsidios y otros tipos de donaciones, ayudas, --

<sup>13</sup> Diccionario Económico de Nuestro Tiempo, Pág. 583

cuotas, aportaciones, etc.<sup>14</sup> .

A continuación presentamos un cuadro donde se puede apreciar las diferencias entre el subsidio virtual y la subvención:

<sup>14</sup> Sistema Unico de Transferencias Secretaría de Programa--  
ción y Presupuesto 1984

## SUBSIDIO VIRTUAL

Son transferencias de fondos con cargo a impuestos.

Los beneficios no pierden la categoría como tales.

Las erogaciones aparecen en la Cuenta de Hacienda Pública como -- gasto e ingreso, aunque aparece, no hay -- movimiento efectivo -- de fondos, exclusivamente asientos en libros.

## EXENCION DE IMPUESTOS

En este caso el Gobierno no realiza un gasto de momento, pero deja de percibir ingresos.

Excluye a los contribuyente la obligación de pagar parcial o totalmente ciertos impuestos en el ejercicio -- fiscal de que se trate.

No figuran en la contabilidad del gobierno ni como ingreso ni como gasto.

Se conceden cuando el ejecutivo lo considere necesario por medio de Decretos, Acuerdos, etc.

Es un Convenio Fiscal entre el fisco y el -  
causante.

Su base legal sólo existe cuando una Ley impositiva así lo exprese.

Es un Crédito Fiscal realizado vía dispensa de impuestos.

### 1.3 CLASIFICACION GENERAL DE LOS SUBSIDIOS

Una vez que queda bien comprendido lo que es un subsidio y tomando en cuenta sus principales características, nos podemos dar cuenta que existen varios tipos de subsidio atendiendo a diversos puntos de vista, por lo anterior estamos en condiciones de poder clasificarlos.

#### 1.3.1 POR SU NATURALEZA

Atendiendo a su naturaleza los podemos clasificar en:

- A) Reales
- B) Virtuales

##### A) Subsidios Reales:

Son aquellas cantidades de dinero en efectivo que el Estado substraé del Presupuesto de Ingresos de la Federación o de la recaudación de impuestos del año fiscal de que se trate,

para entregarlo a diversos Organismos en forma directa, que puede ser en -- uno o varios pagos, con estos subsi-- dios se benefician a todos los secto-- res entre los que podemos citar a: Salubridad y Asistencia, Educación, Comunicación, Fomento Agrícola, Gana dero, Minero, Construcción de Caminos a los Precios de Productos Básicos, etc.

**B) Subsidios Virtuales:**

Son aquellos que no significan erogaciones de dinero en efectivo, ya que es cargo que afecta en forma directa a impuestos, es decir compensaciones o exenciones que otorga el Estado en relación al pago de impuestos, y que pueden ser Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta -- (ISR), Impuesto sobre importaciones o exportaciones, también existen sub

sidios virtuales a los agricultores de productos básicos o las empresas nuevas y necesarias.

### 1.3.2 POR SU FUNCION

Por la función que desarrollan se clasifican en:

- A) De Control
- B) Fiscales
- C) De Fomento

#### A) De Control:

Son aquellas cuya finalidad es la de proporcionar a asociaciones que tengan el fin de conseguir precios competitivos en el exterior, para evitar la -- competencia, otra función es la de -- controlar los precios, impulsar o controlar la Producción Nacional, promover las exportaciones.

**B) Fiscales:**

Algunos subsidios por su carácter desempeñan funciones fiscales, por ejemplo los que se otorgan a los importadores de armas, diamantes, piedras -- preciosas, etc. Ya que al controlar a los compradores y el monto total de sus importaciones, hace más -- factible el pago de los impuestos que les corresponden.

**C) De Fomento:**

La mayoría de los subsidios tienen -- como finalidad la de fomentar ya sea el desarrollo agrícola, industrial o comercial.

**1.3.3 POR SU FINALIDAD**

Desde el punto de vista de la finalidad que persiguen los podemos clasificar en:

**A) Económicos****B) Sociales**

- C) Políticos
- D) Administrativos

A) Subsidios Económicos:

Son en la actualidad y en los países como México de gran importancia ya - que su objetivo primordial es el de - promover o proteger las actividades - que se consideren de interés general como por ejemplo la agricultura, ganadería, industrias nuevas y necesarias etc.

Otras veces su finalidad es la de -- buscar la estabilidad social subsidiando por ejemplo a: los productos básicos como; pan, tortilla, leche, frijol, etc.

En fin su campo de acción es muy amplio y tiende a lograr el bienestar social.

**B) Subsidios Sociales:**

Son los destinados al sector social por ejemplo a la educación, cultura, salud, deporte, etc.

Se otorgan por ejemplo para dar una educación básica a grandes niveles de población, a Organismos que tratan de establecer una educación más avanzada, a la construcción de hospitales, para la compra de vacunas u otros medicamentos, etc.

Otro subsidio de tipo social de gran importancia sobre todo en la actualidad es el que se da a los desocupados o desempleados, los cuales han tenido mucho auge en Estados Unidos e Inglaterra.

**C) Subsidios Políticos:**

Este tipo de subsidio es aquel que generalmente se da con fines milita-

res; sin embargo en nuestro país el militarismo no tiene gran fuerza como en otros países por lo tanto los subsidios otorgados a este sector son mínimos.

Podemos considerar también como subsidio político aquel que da un Estado Soberano a otro cuando se encuentra en una situación difícil, por ejemplo podemos mencionar: inundaciones, terremotos, plagas, epidemias y cualquier otro tipo de calamidades.

Otro tipo de subsidio político es el que se da en campañas políticas generalmente para que el candidato logre más adeptos.

**D) Subsidios Administrativos:**

Este tipo de subsidio podemos explicarlo si pensamos que existen ciertos servicios públicos en que la adminis-

tración pública subsidia al concesionario, por que tal servicio no le da ninguna utilidad y sí muchas veces - déficit, en estos casos y cuando el servicio se considera necesario hay que recurrir a los subsidios de tipo administrativos.

Este subsidio es una cantidad en dinero, cuyo monto se fija de diferentes modos en forma periódica o en un pago único que puede ser anual o por trabajo desempeñado respectivamente, en - otras ocasiones asumen diferentes modalidades, destinadas generalmente a facilitar la construcción de obras necesarias para la prestación del servicio.

Dicho subsidio ha tenido mucho auge en las concesiones de ferrocarril para impulsar la construcción de nuevas líneas. En general el sector trans

porte siempre ha contado con dicho -- subsidio, también para poder ofrecer un servicio más eficiente y a menor costo.

#### 1.3.5 POR SU REPERCUACION

Atendiendo a su repercusión podemos clasificarlos en:

- A) Directos
- B) Indirectos

##### A) Subsidios Directos:

Son aquellos que reciben los beneficiarios que le solicitan y en ellos repercute de inmediato, en un período relativamente corto. Por ejemplo podemos poner a aquel subsidio que solicita la UNAM y que se otorga por el Estado en forma anual o mensual dependiendo del proyecto de que se trate.

**B) Subsidios Indirectos:**

Son aquellos que repercuten en forma indirecta en una persona, en un grupo o -- grupos de población y que generalmente se dan sin solicitud previa. Por ejem plo tenemos el que otorga el Estado a -- CONASUPO para que pueda mantener los pro ductos básicos a precios más bajos y de esta manera beneficiar en una forma indi recta y sin solicitud de estos a los con sumidores, también puede mencionarse den tro de estos el que el Gobierno da al -- pan o a la tortilla.

**1.3.6 POR SU DESTINO**

Atendiendo a su destino los podemos clasificar en:

A) De Consumo

B) De Inversión

A) De Consumo:

Son las cantidades destinadas al sostenimiento, ayuda o fomento de actividades de interés general otorgadas a Entidades de los sectores público o privado. Estos subsidios destinados al consumo se reflejan en el Capítulo de Transferencias del Presupuesto de Egresos de la Federación, transfiere a través de ayudas o subsidios a los Organismos Públicos y Privados, no con el objeto de adquirir directamente bienes o servicios, sino -- que realizan tal tipo de gastos desde el punto de vista social, tratando de mejorar niveles de vida de determinados grupos de población o de fomentar actividades de índole cultural o económico.

A su vez, el subsidio al consumo se subdivide en :

a) Subsidios a Estados y Territorios

- b) Subsidios al Comercio y a la Industria
- c) Subsidios a Organismos Descentralizados
- d) Subsidio a los Precios
- e) Subsidios Diversos
- a) Subsidios a Estados y Territorios:  
Son las cantidades que se destinan para la atención de los servicios indispensables de los Gobiernos - de los Estados y Territorios cuando con sus propios recursos no - pueden cubrirlos. Para su otorgamiento se exige, según disposiciones legales o acuerdos de carácter general.
- b) Subsidios al Comercio y a la Industria:

Son las cantidades que se destinan al sostenimiento, fomento o ayuda de los importadores y exportadores, así como al comercio e industrias organizados, para su otorgamiento se exige, según disposiciones legales, acuerdo expreso del C. Presidente de la República, con excepción hecha de los que esté reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general.

c) Subsidios a Organismos Descentralizados:

Son las cantidades que se destinan al sostenimiento, fomento o ayuda para trabajos o servicios de interés general que desarrollan Organismos Descentralizados. Para su otorgamiento se exige según disposiciones legales, acuer-

do expreso del C. Presidente de la República, a excepción de los que están reglamentados por disposiciones de carácter general.

d) Subsidios a Precios:

Son las cantidades que se destinan al sostenimiento de Organismos dedicados a la adquisición y distribución de artículos de primera necesidad.

e) Subsidios Diversos:

Son las cantidades destinadas al fomento o ayuda de trabajos o servicios de interés general; no previstos en los anteriores tipos de subsidios.

B) De Inversión:

Son aquellos en que se resumen las cantidades a la ayuda o fomento de trabajos, obras o construcciones que lleven a cabo

entidades de los sectores públicos o privados.

A su vez, el subsidio de inversión se --  
subdivide en:

a) Subsidios a Estados y Territorios  
para Obras

b) Subsidios a Organismos Descentra-  
lizados para Obras

c) Subsidios a Sociedades Cooperati-  
vas, Empresas Comerciales e Indus-  
triales

d) Subsidios para Construcciones o  
Sociales

a) Subsidios a Estados y Territorios  
para Obras:

Son las cantidades, ayudas para -

la ejecución de Obras Públicas --  
que realicen los Gobiernos de los  
Estados y Territorios.

b) Subsidios a Organismos Descentra-  
lizados para Obras:

Son las cantidades destinadas a -  
la ejecución de Obras Públicas --  
que organicen Organismos Descen--  
tralizados.

c) Subsidios a Sociedades Cooperati-  
vas, Empresas Comerciales e Indus-  
triales:

Son las cantidades destinadas a -  
fomentar el desarrollo de estas -  
empresas cuyo funcionamiento se -  
considere de interés general.

d) Subsidios para Construcciones con  
fines Culturales o Sociales:

Son las cantidades asignadas a --

las ayudas para la ejecución de -  
obras o construcciones de fines  
culturales o sociales.

1.3.7 SEGUN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDE-  
RACION

El sector público en México lo clasifica de  
la siguiente manera y dependiendo del impac-  
to en el Presupuesto de Ingresos de la Fede-  
ración:

- A) Vía Gasto
- B) Vía Ingreso
- C) Vía Precios y Tarifas
- D) Vía Financiamiento

A) Vía Gasto:

Son los subsidios que otorga el Estado  
que pueden definirse como el traslado --  
condicionado y temporal de recursos del  
Gobierno Federal a otros agentes económi-  
cos y por el cual no recibe contraprestau

ción directa.

El instrumento mediante el cual se otorgan estos recursos es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

B) Vía Ingreso:

Son las sumas que el Gobierno deja de percibir para brindar incentivos de tipo fiscal, los cuales representan un sacrificio de ingresos para la Hacienda Pública.

En esta categoría quedan incluidas las exenciones, reducciones y los CEDIS, los acuerdos de vigencia anual, los CEPROFIS, que se fundamentan en las Leyes tributarias y de la administración fiscal correspondientes.

C) Vía Precios y Tarifas:

Son los ingresos que dejan de percibir las empresas públicas como resultado de

mantener bajos los precios y tarifas de los bienes y servicios, que producen por estar sujetas a las políticas económicas y sociales dictadas por el Estado.

Esto significa que las empresas públicas otorgan al resto de la economía precios más bajos que los vigentes en el mercado nacional o internacional o bien dan trato diferencial a algunos productores.

D) Vía Financiamiento:

Son los beneficios que otorgan las Instituciones Nacionales de Crédito y Seguros a los productores de bienes y servicios a través de créditos, en condiciones más favorables que las vigentes en el mercado financiero.

Dentro de este grupo de beneficios podrían señalarse: Tasas bajas de interés, condonación de adeudos, comisiones, etc.

## II. LA EDUCACION MEDIA SUPERIOR EN MEXICO.

### 2.1 MARCO HISTORICO.

Uno de los antecedentes más remotos en la historia de la evolución de la enseñanza media en nuestro país es el de la creación, en 1537, por el Virrey Antonio de Mendoza, del Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco; el plan de enseñanza comprendía dos -- grados, uno de Educación Elemental y otro de Educación Superior que abarca fundamentalmente Estudios Filosóficos y Literarios se señala que en esta última etapa Superior de la Educación correspondía -- en este Colegio el Estudio de las Humanidades en -- su nivel de Segunda Enseñanza, con especial énfasis en el Estudio del Latín <sup>15</sup>.

La Educación Media no quedó exclusivamente en manos de las órdenes eclesiásticas, ya que antes de que radicarán definitivamente en México estas órde

<sup>15</sup> Larrollo, Historia comparada de la Educación en México, Porrúa 1981 P. P. 128.

Subsidios otorgados por el Estado a la Literatura Dramática o a otras Instituciones o Sociedades Artísticas.

Más actualmente significa: Donación de dinero por un Individuo, una Fundación o una Unidad Gubernamental. Auxilio en dinero dado a un Estado u a otro en regreso por ayuda militar o naval. Ayuda de financiamiento y contribución por una Unidad Gubernamental a la Industria, a los Precios, a una Institución de Caridad o de interés Público, como el subsidio al transporte, educación, etc.

Jurídicamente se define como: "Una de las formas que emplea el Estado para el gasto público en beneficio de la Economía Nacional de Instituciones que persiguen fines que corresponden al Estado y de particulares que por algún motivo, el Estado considera conveniente ayudar".

También se define como: "La ayuda que presta el Estado a la Industria y Comercio Nacio-

nes, la Enseñanza Superior se había inaugurado y desarrollado con éxito, es más bien la organización institucional definitiva de la Enseñanza Media la que puede señalarse como obra de estas órdenes eclesiásticas.

Su objetivo fundamental era la formación de clérigos y sus beneficios se extienden casi exclusivamente a los hijos de las clases económicamente acomodadas.

En 1574 se abrió el Colegio Máximo de San Pedro y San Pablo, en esta Institución se impartían cuatro cátedras: Gramática, Retórica, Artes y Teología.

La demanda de este servicio educativo hizo que, en 1588, se estableciera el Colegio de San Ildelfonso, por licencia concedida por el Virrey Alvaro Manrique de Lara, más tarde por las condiciones por las que atravezaba el Colegio de San Pedro se ordenó se anexara al de San Ildelfonso; en efecto, el 17 de enero de 1618 se creó el primer antecedente de

la actual Escuela Nacional Preparatoria con el Nombre de Real Colegio de San Pedro, San Pablo y San-Ildefonso de México.

Es en el año de 1876 el inicio de la primera etapa del porfirismo, cuando se establece claramente en-México la Educación Pública.

La Educación Pública en México nace con el libera-lismo, las Leyes del 21 y 23 de octubre de 1833, -expedidas por Gómez Farías, marcan su inicio al --crear la Dirección General de Instrucción Pública-para el Distrito Federal y Territorios Federales.

La Educación Nacional era rudimentaria los Estable-cimientos Educativos Federales y Estatales existen-tes eran unos diez mil hoy en día son más de cien-mil.

Digna de especial mención es la Ley Orgánica de --Instrucción Pública en el Distrito Federal, del 2--de diciembre de 1867 y su Reglamento dado el 24 de enero de 1868 bajo el régimen del Presidente Beni-

to Juárez. Estos dos instrumentos legales, sin duda alguna constituyen, el antecedente más cercano de la Organización de la Educación en México.

Debe de mencionarse que por acuerdo del Ejecutivo, se conformó una Comisión encargada de organizar la Instrucción Pública, y fue esta Comisión la que -- participó de manera fundamental en la conformación de dicha Ley. Participaron en ella los hermanos Francisco y José Díaz Covarrubias, Pedro Contreras Elizalde, Eulalio Ortega, Ignacio Alvarado, pero de manera fundamental debe de mencionarse a Gabino Barreda, a quien se deben las aportaciones más importantes en lo que concierne a la Escuela Preparatoria <sup>16</sup>.

Dicha participación le valió para que se considerara el fundador de la Escuela Nacional Preparatoria ya que este la consideraba el más sólido cimiento - de la Educación Superior <sup>17</sup>.

<sup>16</sup> La Escuela Nacional Preparatoria 1867 - 1878, Ernesto Le-moine, UNAM

<sup>17</sup> Larrollo, Historia Comparada de la Educación en México Ed. Porrúa

Dentro de dicha Ley se suponía la unificación de -- la instrucción primaria a la cual se le considera-- ba obligatoria y gratuita, así mismo este documen-- to contenía un Plan de Estudios para la Escuela - Secundaria.

Uno de los aspectos más importantes de este ordena-- miento fue la creación de la Escuela Nacional Pre-- paratoria, que se organiza en torno al concepto -- central del positivismo.

El sistema positivista plantea tres premisias prin-- cipales: la Ley de los tres Estados, la clasifi-- cación de la Ciencia y la Religión de la Humanidad.

Influido por el positivismo Barreda organiza el -- Plan de Estudios comenzando por las Matemáticas y concluyendo con la Lógica, interponiendo entre --- ambas el Estudio de las Ciencias Naturales, forman-- do escala rigurosa de conocimientos útiles, en la que los anteriores van sirviendo de base a los que siguen, justifica la enseñanza de las lenguas mo-- dernas como francés, inglés y alemán en virtud de

que en estos idiomas son en los que se encuentran escritos los libros de texto.

El positivismo comprende de manera simultánea una teoría de la ciencia y una reforma de la sociedad es decir las ciencias y sus aplicaciones constituyen en realidad el medio para organizar la vida social<sup>18</sup>.

Durante el primer mandato del General Díaz se dió un gran cambio a la Educación Pública.

Con el triunfo de la revuelta de Tuxtepec y como consecuencia de la llegada del General Porfirio Díaz al poder la educación que ya se puede llamar pública muestra características bien definidas. Como lo es la corriente positivista.

Las Escuelas Preparatorias se incrementaron notablemente en los últimos años del siglo XIX. Las

<sup>18</sup> Historia de la Educación Pública en México, Fernando Solana

Escuelas Preparatorias para 1878 eran: oficia-  
les 25, particulares 34, total 59.

En septiembre de 1882 fue nombrado Secretario de  
de Justicia e Instrucción Pública a Joaquín Baran-  
da, que fue el funcionario que mayor tiempo estu-  
vo al frente de la educación del pueblo mexicano.  
Promulgó una Ley de Enseñanza Preparatoria el 19  
de diciembre de 1896, de la que destaca el hecho  
de que la Escuela Nacional Preparatoria sería uni  
forme para todas las profesiones y se asignó un -  
objetivo a este tipo de enseñanza que sería el de  
la Educación Física e Intelectual y Moral de los  
alumnos, siendo la duración de este ciclo de ocho  
semestres.

Sus dieciocho años de gestión fueron sumamente ri  
cos en cuanto a materia de educación.

Bajo su dirección se celebran importantes Congre-  
cos de Instrucción Pública, el número y la cali-  
dad de las Escuelas se incrementó en la Educación  
Normal y Preparatoria.

**PRIMER CONGRESO DE INSTRUCCION PUBLICA**

Durante este Congreso fueron atendidos por una -- parte la Enseñanza Elemental u obligatoria y la Instrucción Primaria Superior, y por otra parte - se discutieron nuevos cuestionarios referentes a las Escuelas Normales, Preparatorias y Escuelas Especiales.

En cuanto a las resoluciones tomadas para la Es-- cuela Preparatoria tenemos:

- La Enseñanza Preparatoria debe ser uniforme - para todas las carreras.
  
- Debe ser uniforme en toda la República.
  
- Su duración será de seis años.
  
- Debe concluir con la Lógica
  
- La Enseñanza Preparatoria debe ser gratuita.

La reestructuración de la instrucción preparatoria

permitió la integración de los elementos cultura--  
les necesarios para el posterior seguimiento de --  
las distintas carreras profesionales existentes.  
Por otra parte constituyó un gran éxito del Estado  
en sus esfuerzos por intervenir en la Educación Púu  
blica en todos sus niveles.

#### SEGUNDO CONGRESO DE INSTRUCCION PUBLICA

Fue relevante la importancia de este Congreso ya -  
que además de resolver algunas cuestiones que ha--  
bían quedado pendientes en el primero abordó temas  
de extraordinario valor para la educación, como --  
los relativos a la Escuela Normal y a la Escuela -  
Preparatoria, la fundamentación de las carreras --  
profesionales, establecimiento de la Primaria Supeu  
rior (Educación Secundaria) como elemento obliga--  
torio de enlace entre la primaria y la preparato--  
ria.

Al término de la gestión ministerial de Baranda la  
educación presentaba ya condiciones favorables --  
sin precedente; la Teoría Pedagógica se había enriu

quecido era palpable el aumento y desarrollo de -- las Escuelas, sobre todo la gestión garantizaba la Educación Pública obligatoria, gratuita y laica -- como derecho.

Dentro de la segunda etapa del porfiriato es fundamental la participación de Don Justo Sierra quien fue amigo y seguidor de Baranda, y que además tuvo actuación destacada en los Congresos Nacionales de Instrucción Pública, colaboró con Baranda en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; ejerció el magisterio en los más altos niveles del --- Plan Educativo y colaboró como catedrático de la Escuela Nacional Preparatoria.

Diferentes autores están de acuerdo en que la administración porfiriana prestó mayor interés a la Educación Superior que a la Primaria.

La Escuela Preparatoria, como Institución ejemplar del Plan Educativo del Gobierno se propagó a todo el país, todos los Estados tuvieron su Escuela -- Preparatoria.

Desde el triunfo definitivo de la República liberal los esfuerzos del gobierno se dirigen a la organización de las Escuelas Preparatorias.

No debe dejar de mencionarse aquí las principales razones que tuvo Justo Sierra para que los Estudios de Bachillerato se impartieran dentro de la Universidad Nacional, entre las principales podemos señalar las disciplinas que forman parte del Bachillerato, según Sierra están dentro de una disciplina general que constituye el método científico, base indispensable para que se adquirieran las ciencias concretas y especiales que se imparten en las Escuelas Profesionales y por que ese método es fundamental para la investigación científica de la Escuela de altos Estudios, luego entonces los Estudios Superiores no deben hacerse sin los Estudios de Bachillerato.

Destaca también en su gestión como Secretario de Instrucción Pública, el restablecimiento en 1910, de la Universidad ahora con carácter de Nacional y el hecho de que ésta tuviera conformada por las Es

cuelas de Jurisprudencia, Medicina, Ingeniería, -  
Bellas Artes y altos Estudios, a las que se reuni-  
ría la Escuela Nacional Preparatoria.

Fundado en la autorización dada por el Legislativo,  
al usurpador Victoriano Huerta emitió una Ley para  
la Escuela Nacional Preparatoria, dentro de cuyas  
disposiciones destaca el artículo tercero que se-  
ñala que esta Institución deja de formar parte de  
la Universidad Nacional.

El 6 de noviembre de 1818, siendo director de la -  
Escuela Nacional Preparatoria Moises Sáenz, se de-  
cretó un nuevo Plan de Estudios que apareció ya no  
emitido por el Gobierno Federal, sino por un deno-  
minado "Consejero Superior de Educación Pública"  
donde destaca el establecimiento de materias obli-  
gatorias y materias selectivas.

Junto con Rafael Ramírez, fue Moises Sáenz uno de  
los más destacados teóricos y realizadores de la  
Educación en México, principalmente se le atribuye  
la fundación de la Escuela Secundaria.

Al llegar a 1919 en 29 Estados se sostenían Escuelas Preparatorias de diseño positivista a las cuales sirve de ejemplo la Escuela Nacional Preparatoria.

El 20 de octubre de 1920, siendo Rector Don José - Vasconcelos, el Consejo Universitario aprobó en -- sección ordinaria, un nuevo Plan de Estudios para la Escuela Nacional Preparatoria, conticne éste im portantes transformaciones que rompen con los es-- quemas tradicionales, al introducir seriación en -- las asignaturas también introdujo la posibilidad -- de capacitación para el trabajo.

Un gran avance en la Educación Media Superior lo -- representa el Primer Congreso de Escuelas Prepara-- torias de la República, convocando en agosto de -- 1922 por el entonces Director de la Escuela Nacio-- nal Preparatoria Lombardo Toledano. En su convo-- catoria se hizo mención a la crisis por la que pa-- saban las Escuelas Preparatorias Estatales debido a la ignorancia de los objetivos de la Escuela Pre-- paratoria de México.

Se pretendió resolver entre otros los siguientes -  
problemas:

Cuales deben ser las normas de la futura labor  
social que deben desarrollar los estudiantes en  
la Escuela Nacional Preparatoria.

Qué materias deben de postularse.

Cuáles serán los textos y obras de consulta.

Qué sistema debe seguirse para evaluar el aprove-  
chamiento de los alumnos.

Bases para la revalidación de estudios.

De lo anterior se llegó a las siguientes conclusio-  
nes:

La Escuela Nacional Preparatoria debe de propo--  
nerse con el fin de la educación, ética, estéti-  
ca, física y manual tanto de los alumnos que si-  
guen una carrera profesional como los que se de-

diquen a otras actividades.

El propósito de la Escuela y finalidad directa -  
de cada cátedra será la educación ética.

Se procura desarrollar el amor al arte.

Se aprobó en este Congreso un Plan Común de cinco años con algunos cambios según la carrera que se fuera a elegir.

Otra resolución importante, fue la de que ningún examen debía consistir en la repetición memotécnica, sino de preferencia en el desarrollo de -- las facultades del alumno.

La preparación que el profesor debía de tener -- era un grado superior los conocimientos de su cátedra y una verdadera cultura general.

En 1931 por el Congreso Universitario, se trans--  
formó el Plan de Estudios vigente con una nueva -  
concepción, se trata de los Bachilleratos especial

lizados como son: Filosofía y Letras, Físico - Matemático, Químico - Biólogo, etc., desaparece la enseñanza de oficios, obligando así al estudiante a hacer una elección vocacional, con los inconvenientes que ello acarrea.

Es importante destacar que el primer indicio que en materia de planeación por parte del Gobierno lo constituye el Plan Sexenal elaborado durante el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas.

Así como también destacaremos la participación que en cuestión de educación, principalmente en la técnica tuvo dicho mandatario.

Para 1932, se crea la Preparatoria Técnica Luis -- Enrique Herro con la cual se logra un gran avance, en cuanto a las Escuelas de nivel Medio Superior -- para varones.

La Preparatoria Técnica tiene una duración de cuatro años y para su acceso solo requiere de la Primaria Elemental y Superior.

En 1937 fue creado el Instituto Politécnico Nacional, que contaba con cuatro vocacionales.

Otro de los grandes logros que se dieron durante este Gobierno fue la creación de las Escuelas Preparatorias Federales por Cooperación (28 de febrero de 1940) que fue un nuevo organismo dentro del nivel Medio Superior, con este se dió gran ayuda a las poblaciones que se encuentran situadas lejos de las grandes ciudades, además que es un sistema en donde su financiamiento es mixto, ya que interviene la Federación, el Estado o Municipio y los Particulares logrando con esto el interés de los diferentes sectores que participan<sup>19</sup>.

La primera Preparatoria de este tipo fue creada en Piedras Negras, Chihuahua y actualmente se cuentan con 143 en toda la República.

Durante 1964, el Consejo Universitario aprobó una nueva concepción del Bachillerato influida por el

<sup>19</sup> Subsecretaría Educación Media Superior, Antecedentes Históricos

filósofo Francisco Larroyo. Este Plan de Estudios es de gran importancia ya que es el que actualmente se encuentra en vigor.

El motivo de la creación de dicho Plan fue la crisis por la que pasaba la enseñanza en el ciclo medio, primero un plan único y rígido para todas las carreras que luego pasó al diversificado en donde el alumno podía elegir entre las materias optativas, lo cual provocó más tarde una anarquía en donde el alumno llegó a tener solo materias optativas y ninguna de las obligatorias.

Dentro de la exposición de motivos se señala entre las principales causas de la crisis:

El enorme crecimiento escolar  
La defectuosa preparación de los maestros  
La carencia de elementos materiales como laboratorios, bibliotecas, etc.

El nuevo Plan se propone el desarrollo integral del alumno, la formación de una conciencia cívica

que le defina sus deberes frente a la familia y --  
frente al Estado.

El Bachillerato debe ofrecer la base legal para -  
todos los alumnos (Tronco Común) y ya en el último  
año serán los Estudios Especiales de una materia  
de acuerdo con la profesión que se pretenda seguir.  
Dividiéndose este Plan en cinco áreas fundamenta--  
les: Ciencias Físico-Matemáticas, Ciencias Quí-  
mico-Biológicas, Disciplinas Económico-Administra-  
tivas y Humanidades.

En la XIV Asamblea General Ordinaria de ANUIES de  
1972, se reconoce la crisis por la que atraviesa  
el Bachillerato debido fundamentalmente a la falta  
de una definición de objetivos educativos, y es --  
dentro de esta Asamblea que se sentaron las bases  
y se da una orientación al Bachillerato.

En la XIII Asamblea General de ANUIES celebrada en  
Tabasco en 1971 se tomaron decisiones importantes  
para el Bachillerato; se le concibe con duración -  
de tres años con un carácter informativo más que -  
formativo y se asigna también la función de ser un

ciclo terminal y propedéutico.

En la Asamblea Extraordinaria de agosto de 1971 -- llevada a cabo en Toluca, destacó por su importancia la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades (C C H) perteneciente a la UNAM, cuyo Plan de Estudios adoptaron más de 50 Escuelas en el País.

En Tepic tuvo lugar la XIV Asamblea Ordinaria de la ANUIES en octubre de 1972 en la cual se fijaron límites mínimos y máximos para el valor en --- créditos del Bachillerato, dividiéndolo en tres -- áreas de trabajo.

El 28 de mayo de 1973 la ANUIES presentó al Presidente de la República un documento en donde se analizaron los problemas que se tenían en cuanto al crecimiento de la demanda de este ciclo, exponiéndose a que si ésta continuaba para 1980 se tendría mayor número de egresados del Bachillerato que --- oferta de Escuelas Profesionales, por lo que se -- llega al acuerdo de crear la Escuela Nacional Metropolitana y el Colegio de Bachilleres.

Por Decreto publicado el 26 de septiembre de 1973, fue creado el Colegio de Bachilleres, teniendo este la finalidad propedéutica y la terminal.

Por Decreto del 29 de diciembre de 1978, se creó - el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), que tiene como objetivo la preparación de personal calificado a nivel postsecundario, con su creación se establece un sistema específico de educación terminal que se define separado de la Educación Media Superior.

Más tarde el CEMPAE (Centro para el Estudio de los Medios Avanzados para la Educación, puso en marcha un modelo de Preparatoria Abierta con una finalidad propedéutica no terminal.

Por último el Congreso Nacional de la ANUIES de -- los días 10, 11 y 12 de marzo de 1982, que se llevó a cabo en Cocoyoc, en el cual se hacen las siguientes observaciones:

El Bachillerato es un ciclo esencialmente for-

mativo integral y no únicamente propedéutico.

Es un ciclo con personalidad y objetivos propios.

La historia del Bachillerato en nuestro país - indica que no existen fórmulas absolutas, ni válidas para todas las latitudes y para todas las épocas por que las realidades a las que se aplican diversas y cambiantes. Cada Sociedad debe ser capaz de hacer su propio diagnóstico, de conocer cabalmente la realidad en la cual va a aplicar un Plan Educativo y debe tener también muy claro la trayectoria y su desarrollo y la idea, de la sociedad, que a futuro, se planea llevar a cabo y de acuerdo con ello, reformar sus planes educativos<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Notas y Reflexiones acerca de la Historia del Bachillerato, David Pantoja Morán.

### 2.2.1 ASPECTO ECONOMICO

La mayoría de los países en vías de desarrollo tratan de organizar y expandir sus sistemas educativos. Sin embargo, esto representa un esfuerzo financiero enorme en cualquiera de sus etapas. Además, muchos gobiernos creen que sus gastos han alcanzado ya un límite y que no se puede continuar atendiendo las solicitudes del sector educativo. Otros gobiernos insisten en que la educación debe empezar por ser más eficiente antes de recibir nuevos fondos<sup>21</sup>.

Por otra parte, los educadores también deben entender cuales son las dificultades básicas y los problemas asociados a la obtención de recursos adicionales. El conocimiento de estos hechos es un paso esencial para resolver la crisis de fondos que tiene la educación y para aumentar su eficiencia.

La demanda de educación se ha incrementado

<sup>21</sup> Fondos Públicos para Financiar la Educación Normal, Manuel Zymelman.

rápidamente con el crecimiento de la pobla--  
ción. En la última década la población --  
mundial creció a una tasa promedio anual de  
2.6% y su población escolar a una tasa mucho  
mayor.

Además, la demanda ha sido estimulada por --  
los educadores, economistas y políticos ante  
la creencia de que la educación de un pueblo  
es el requisito indispensable para promover  
el progreso económico.

Este aumento en la demanda, generado no solo  
por causas demográficas, sino también econó--  
micas y políticas, se tradujo en una prolife  
ración de matrículas, ya que las tasas promed  
dio de crecimiento en los países en vías de  
desarrollo fueron del 4.5%.

Por otro lado muchos graduados de los dife--  
rentes niveles encuentran que la educación  
recibida no los ha preparado para las neces  
idades tecnológicas de nuestro tiempo. -  
Al incremento desproporcionado de sus presu

puestos, se le agrega que la educación ha --  
perdido también contacto con las realidades  
de la sociedad moderna.

La consecuencia inmediata de estas fallas ha  
sido una oposición creciente durante los úl-  
timos años al incremento del gasto público -  
en educación.

El problema de conseguir recursos adicionales  
para el sector educativo reside, además, en  
su desventaja relativa para competir en ----  
otros sectores de la economía más producti--  
vos, ya que los resultados de la inversión -  
en educación son abstractos y por lo mismo -  
muy difíciles de determinar.

Otra de las fallas en el sector educativo es  
que mientras los administradores de los sec-  
tores económicos generalmente aguardan a que  
el poder ejecutivo o legislativo establezca  
políticas para determinar su curso de acción  
futura, los del sector educativo, por el con

trario, parecen ser ágiles ante estas políticas determinando su curso futuro casi por -- inercia y traduciendo sus demandas sobre el poder público en la mayoría de los casos con simples solicitudes financieras adicionales.

Por lo tanto, cuando las solicitudes del -- sector educativo son tales que puedan alte-- rar el equilibrio social y económico del -- país, frecuentemente encuentran un no rotundo.

La educación se ha ido extendiendo a través de la historia, los sistemas de financiamiento también han sufrido importantes transformaciones, desde el rudimentario sistema -- de pagar a los sacerdotes para la educación de los jóvenes, hasta los complejos sistemas actuales de recolectar y distribuir grandes sumas de dinero.

Las fuentes financieras utilizadas por la -- educación son expresiones, individuales o --

colectivas del sentir de un pueblo: Los gobiernos constituyen en la actualidad la - fuente básica de fondos para la educación a nivel nacional, regional o local, los grupos religiosos también han contribuido desde la antigüedad. Los negocios privados, industrias, comercio u organizaciones del sector primario, también han contribuido en la educación lo mismo que organizaciones civiles - sin fines de lucro, tales como asociaciones de antiguos alumnos y otras, las donaciones legados en especie, la provisión de aloja--- miento y alimentación, la construcción de -- edificios y la donación de libros también -- pueden ser mencionadas<sup>22</sup>.

La solución a este problema tiene dos aspectos estrechamente relacionados: la diversificación de fuentes de financiamiento y/o el mejor aprovechamiento de sus recursos actuales. Este segundo aspecto es olvidado

22 Fondos Públicos para Financiar la Educación, Manuel Zymelman

con frecuencia; pero cuanto más ineficiente sea el sistema mayor será la necesidad de re cursos adicionales y menor su efectividad.

En la actualidad la obtención de nuevos re-- cursos debe de ir acompañada de una mejor -- utilización de los mismos, ya que tanto los países en vías de desarrollo como muchos --- otros desarrollados, creen que sus presupueg tos para la educación están llegando a un lí mite de tolerancia.

En México es mediante el presupuesto de egre-- sos de la Federación que el Estado distribu ye todos sus ingresos a los diferentes secto res que lo componen, dentro de estos encon-- tramos desde épocas muy antiguas el presu--- puesto asignado a la educación.

Con el fin de tener una apreciación de la -- preocupación que tiene el Estado en el desa rrollo de este sector, presentamos a conti-- nuación los fondos asignados a educación de 1868 a 1986

GASTO PUBLICO EN EL RAMO DE EDUCACION  
EN LOS PRESUPUESTOS FEDERALES  
DESDE 1868 A LA FECHA

AÑO	PRESUPUESTO DE EDUCACION	PRESUPUESTO TOTAL	PORCENTAJE %
EN EL ANTIGUO REGIMEN			
DE 1868 A 1910			
1868 a 107	70 881 684	1 556 282 572	4.555
1907 a 1908	7 010 250	103 736 792	6.758
1908 a 1909	7 141 019	105 105 985	6.768
1909 a 1910	6 600 165	97 871 751	6.744
EN PLENA LUCHA ARMADA			
DE 1910 A 1915			
1910 a 1911	7 862 421	110 916 846	7.089
1911 a 1912	8 183 162	109 330 846	7.485
1912 a 1913	8 155 443	111 369 592	7.323
1913 a 1914	13 926 600	141 156 332	9.866
1914 a 1915	9 656 474	140 466 211	6.875

## AL TRIUNFO DE LA REVOLUCION

DE 1915 A 1920

AÑOS	PRESUPUESTO DE EDUCACION	PRESUPUESTO TOTAL	PORCENTAJE %
1915 a 1916	*	*	*
1916 a 1917	1 507 516	124 369 245	1.212
1917 a 1918	1 389 175	109 716 772	1.266
1918 a 1919	1 812 694	215 209 796	.842
1919 a 1920	2 218 166	237 054 011	.936

## CUATRIENIO OBREGON

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1920 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1924

1920 a 1921	12 296 265	250 803 142	4.903
1921 a 1922	49 826 716	383 658 608	12.987
1922 a 1923	52 362 913	348 487 278	15.026
1923 a 1924	25 523 347	297 982 472	8.565

## CUATRIENIO CALLES

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1924 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1928

1925	21 568 575	302 164 487	7.138
1926	22 434 926	313 322 738	7.160
1927	20 036 709	284 226 012	7.050
1928	25 821 602	286 746 742	9.005

## BIENIO PORTES GIL

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1928 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1930

AÑOS	PRESUPUESTO EDUCACION	PRESUPUESTO TOTAL	PORCENTAJE %
1929	27 165 063	282 448 731	9.617
1930	33 221 722	293 773 935	11.310

## CUATRIENIO ORTIZ RUBIO Y ABELARDO RODRIGUEZ

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1930 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1934

1931	35 200 000	299 490 480	11.753
1932	28 822 103	215 217 481	13.392
1933	31 627 289	215 541 737	14.675
1934	31 219 183	243 061 293	12.844

## SEXENIO LAZARO CARDENAS

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1934 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1940

1935	44 450 000	275 795 000	16.117
1936	48 591 680	286 000 000	16.990
1937	59 363 944	333 225 689	17.815
1938	67 260 000	431 109 870	15.602
1939	67 075 000	445 875 613	15.043
1940	73 800 000	448 769 299	16.445

AÑOS	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	PORCENTAJE
	EDUCACION	TOTAL	%

---

## SEXENIO AVILA CAMACHO

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1940 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1946

1941	77 850 000	492 930 596	15.793
1942	91 000 000	554 747 304	16.404
1943	97 200 000	707 845 058	13.732
1944	119 360 000	1 101 000 000	10.841
1945	171 000 000	1 006 630 812	16.987
1946	209 871 144	1 200 000 000	17.487

## SEXENIO MIGUEL ALEMAN

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1946 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1952

1947	263 901 336	1 667 040 644	14.211
1948	246 000 000	2 302 617 409	10.683
1949	280 000 000	2 551 258 320	10.975
1950	312 283 400	2 746 549 907	11.370
1951	355 680 000	3 102 901 695	11.463
1952	427 773 000	3 999 203 000	10.696

AÑOS	PRESUPUESTO EDUCACION	PRESUPUESTO TOTAL	PORCENTAJE %
------	--------------------------	----------------------	-----------------

---

## SEXENIO RUIZ CORTINEZ

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1952 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1958

1953	479 685 000	4 160 382 300	11.530
1954	606 630 000	4 827 681 000	12.566
1955	711 842 000	5 681 399 000	12.529
1956	838 309 000	6 696 374 000	12.519
1957	1 027 810 000	7 577 874 000	13.563
1958	1 153 180 000	8 402 552 000	13.724

## SEXENIO LOPEZ MATEOS

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1958 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1964

1959	1 482 840 000	9 385 756 000	15.800
1960	1 884 700 000	10 256 341 000	18.376
1961	2 270 000 000	11 199 231 000	20.269
1962	2 577 920 000	12 319 783 000	20.420
1963	3 012 312 000	13 801 440 000	21.826
1964	3 687 671 000	16 033 352 000	23.000

AÑOS	PRESUPUESTO EDUCACION	PRESUPUESTO TOTAL	PORCENTAJE %
SEXENIO DIAZ ORDAZ			
DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1964 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1970			
1965	4 182 280 000	17 857 728 000	23.420
1966	4 750 090 000	20 136 032 000	23.590
1967	5 775 267 000	22 102 055 000	26.130
1968	6 482 358 000	24 205 967 000	26.780
1969	7 347 633 000	26 516 178 000	27.710
1970	7 946 889 000	28 180 457 000	28.200

SEXENIO LUIS ECHEVERRIA			
DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1970 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1976			
1971	8 566 042 000	30 768 829 000	27.840
1972	10 539 197 000	54 749 075 000	19.250
1973	14 541 957 000	89 433 929 000	16.260
1974	19 113 240 000	114 177 060 000	16.740
1975	29 043 857 000	186 178 570 000	15.600
1976	37 638 985 000	209 571 180 000	17.960

AÑOS	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	PORCENTAJE
	EDUCACION	TOTAL	%

## SEXENIO LOPEZ PORTILLO

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1976 AL 30 de noviembre de 1982

1977	59 756 000 000	313 679 790 000	19.500
1978	74 372 755 000	442 000 000 000	16.080
1979	97 624 300 000	652 100 000 000	15.000
1980	125 354 205 000	958 500 000 000	13.010
1981	196 700 000 000	1 405 300 000 000	14.000
1982	3 320 569 000 000	306 522 900 000	9.23

## SEXENIO MIGUEL DE LA MADRID

DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1982 AL 1o. DE DICIEMBRE DE 1986

1983	2 778 799 166 000	443 829 058 000	15.97
1984	3 611 230 217 000	706 941 300 000	19.57
1985	5 642 915 149 000	1 136 500 000 000	20.14

FUENTE: Presupuestos de Egresos de la Federación; Varios Periódicos

El dato más antiguo con que se cuenta es el de 1868 en que se asignó un presupuesto para la educación de 70'881,684.05 que comparado con el presupuesto total 1 556'232,572.20 - muestran un porcentaje de participación de 4.555 para educación.

Para el período 1910 - 1915 en plena lucha armada se observa un incremento considerable en números relativos que asciende a --- 9.866% dentro de este sector, sin embargo - en números absolutos fue menor el presupuegto asignado \$ 13'926,600.12, comparado con los de los años anteriores aún cuando el -- presupuesto haya sido menor, el incremento en el porcentaje, nos muestra, que durante este período ya se le da mayor importancia a la enseñanza del pueblo.

Durante el período de Alvaro Obregón, se registra un incremento en números absolutos y relativos de \$ 52'362,913.50 y 15.026%.

Es bien conocida la labor que en el campo de educación realizó el General Lázaro Cárdenas sobre el aspecto técnico dicha labor se ve reflejada en el incremento que tuvieron los fondos dedicados a la enseñanza durante su administración que fue de \$ 59'363,944.00 y represente el 17.815% del presupuesto total de la Federación.

En el año 1964 dentro del sexenio del Presidente López Mateos se asignaron ----- \$ 3,687'671,000.00 para educación que representaban el 23%.

La asignación presupuestaria más alta lo -- que en números relativos se refiere que se ha dedicado a educación fue la de 1970 durante el gobierno de Díaz Ordaz que alcanzó una participación en el presupuesto total -- del 28.200%, aún cuando en el sexenio de López Portillo se encuentra la cantidad más al ta dedicada a la enseñanza 1981 ----- \$ 196,700'300,000.00; sin embargo la particii

pación de este en el presupuesto total solo fue de un 14.1% mucho más baja que la alcanzada en 1970.

En 1982 se observa una baja en el presupuesto a educación en números relativos que va del 14% en 1981 al 9.23% en 1982 esta situación la podemos explicar por que este año fue un año difícil para México por la devaluación del peso, por lo que los ingresos de la Federación fueron asignados a sectores prioritarios como lo es el pago de la deuda pública.

Es en el año de 1985 cuando se registra el mayor presupuesto asignado a educación tanto en números relativos como en números absolutos incrementándose a \$ 1,136,500'000, 000.00 y que representa un 20.14% del ingreso total de la Federación. También es importante mencionar que el sector educativo es uno de los sectores que reciben más ingresos por parte de la Federación.

Por otro lado el objetivo del sector público no debe ser el incrementar de este presupuesto año con año, su preocupación debe de ir más allá de establecer controles que le permitan conocer las desviaciones que se tienen con respecto a lo planeado y más adelante realizar evaluaciones con el fin de poder lograr una mayor eficiencia de estos recursos.

De las soluciones planteadas en el inicio - podemos decir que por la situación tan difícil que enfrenta el país en el aspecto económico, definitivamente la única solución es la de aprovechar mejor los recursos.

Ya que la de incrementar fuentes de financiamiento y más para este sector, por lo antes señalado, resulta casi imposible.

Se analizarán ahora los recursos que la Dirección General de Educación Media Superior ha manejado en este nivel para lo cual se anexa el Cuadro I que permite ver el presupuesto

puesto asignado al Colegio de Bachilleres -- Provincia, a las Preparatorias Federales por Cooperación y a los Centros de Bachillerato Pedagógico este estudio se realizó a partir del año de 1981 en el que fue creada esta -- Dirección ya que anteriormente este nivel -- era manejado por la Subsecretaría de Educa-- ción Superior e Investigación Científica en dicho cuadro podemos observar los siguientes puntos:

- 1o. El presupuesto asignado a Educación en su nivel Medio Superior sigue una tendencia ascendente año con año.
- 2o. En cuanto a la matrícula se observa -- también una tendencia ascendente esto nos refleja que año con año se atiende en términos absolutos mayor parte de -- la demanda no satisfecha en años anteriores.
- 3o. En lo referente al costo que represen-

ta para la Federación atender a la edu  
cación en su nivel Medio Superior, se  
observa un crecimiento ascendente.

4o. Para el año de 1983 se observa una no-  
table reducción en términos relativos  
del presupuesto asignado, esto como --  
consecuencia de la crisis económica --  
por la que atravesó nuestro país.

5o. Refiriéndonos nuevamente a la matrícula esta pasa del 19.5% de incremento -  
en 1983 con respecto al año anterior -  
al 34.6% en 1984, por otra parte para  
el año de 1985 sufre una baja también  
considerable del 9.8% con respecto a  
1984. Esto nos muestra que para el  
año de 1985 ingresaron menos alumnos  
a este nivel que los del año anterior,  
por lo tanto se atiende un menor núme-  
ro de alumnos.

6o. Analizando el costo de financiamiento

para la Federación este sigue una tendencia descendente alcanzando su punto más bajo en el año de 1984 en el que se decrementó 3.9% para posteriormente en el año de 1985 registrar un cambio brusco del orden del 182.3% de incremento.

Lo anterior demuestra que de manera general, el presupuesto asignado en términos absolutos se ha incrementado pero en términos relativos ha ido decreciendo lo que representa una mayor aportación al sector educación en su nivel superior.

7o. Para el año de 1985 se tiene un presupuesto total de \$ 4'237,884.00 del cual el 88.1% fue destinado al Colegio de Bachilleres, el 18% a las Preparatorias Federales por Cooperación y solo el 0.96% a los Centros de Bachillerato Pedagógico. Es oportuno --

aclarar que el presupuesto asignado a estos últimos no refleja el costo de una matrícula completa ya que dichos centros fueron creados en septiembre de 1984 y solo cuentan en la actualidad con 50% de su matrícula.

8o. Con respecto al total de la matrícula, el 58% lo absorbe el Colegio de Bachilleres.

9o. Por lo que se refiere al costo de financiamiento el Colegio de Bachilleres es el que para 1985 registra el costo más elevado siguiéndole las Preparatorias Federales por Cooperación y por último los Bachilleratos Pedagógicos.

Por otro lado debe quedar claro que este costo de financiamiento es únicamente lo que aporta la Federación, que es en el caso del Colegio de Bachilleres solo representa de un 40 a un 60% del financiamiento total en el -

caso de las Preparatorias Federales por Cooperación este costo solo representa como máximo un 30% del costo total aportado y en el caso de los Bachilleratos Pedagógicos el --- costo de financiamiento para la Federación es del 100%.

C U A D R O N o. I  
 MATRICULAS Y PRESUPUESTOS ASIGNADOS  
 DIRECCION GENERAL DE EDUCACION MEDIA SUPERIOR  
 1981 - 1985  
 (MILES DE PESOS)

	1981	1982	1983	1984	1985
<u>COLEGIO DE BACHILLERES, PROVINCIA</u>					
Presupuesto asignado	\$ 121 200	477 620	884 423	1 035 821	3 776 630
Matricula	42 636	53 279	65 325	97 484	105 028
C/U a la Federacion	2 820	9 012	13 607	10 679	35 968
<u>PREPARATORIAS FEDERALES POR COOPERACION</u>					
Presupuesto Asignado	\$ 39 600	82 424	189 249	244 562	471 254
Matricula	54 800	64 000	59 712	63 698	67 654
C/U a la Federacion	702	1 288	3 137	3 821	6 930
<u>BACHILLERATO PEDAGOGICO</u>					
Presupuesto asignado	\$ -	-	-	88 460	410 947
Matricula	-	-	-	4 722	9 453
C/U a la Federacion	-	-	-	1 802	4 326
<u>T O T A L</u>					
Presupuesto	\$ 159 880	560 044	1 072 672	1 368 843	4 237 884
Matricula	79 657	95 140	175 037	165 904	187 135
C/U a la Federacion	1 998	5 895	8 581	8 246	23 245

C U A D R O No. 11

CUADRO COMPARATIVO  
PRESUPUESTO ASIGNADO  
1981--1985

AÑO	RECURSOS ASIGNADOS POR LA FEDERACION	RECURSOS ASIGNADOS D G E M S	% PARTICIPACION D G E M S
1981	\$ 196 700 000	159 880	0.08
1982	306 522 900	560 044	0.18
1983	443 829 058	1 072 672	0.24
1984	706 941 300	1 368 843	0.19
1985	1 136 500 000	4 237 884	0.37

N O T A : D G E M S  
Dirección General de Educación Media Superior

### 2.2.2 ASPECTO SOCIO-CULTURAL

En estudios que se han realizado para poder comprobar que existe una relación entre los años que una persona dedica a estudiar y la capacidad económica que en función de esto adquieren, han demostrado que la inversión en años de escolaridad es muy redituable. Aunque existe la desventaja de que este fenómeno es a largo plazo, -- además esto se considera dentro de una educación que va acorde a las necesidades del país y que no es el caso de México.

Sin embargo este hecho se acentúa en las sociedades poco desarrolladas ya que estas dan a los Estudios Universitarios de Licenciatura en mayor porcentaje de bienes económicos de la sociedad. Es por esto que las Universidades se convierten en un punto muy importante de la integración social del individuo.

Las clases medias son las que tienen mayor influencia a las Universidades debido a la idea de que esto les dará algunos privilegios. Y en una baja cantidad las clases bajas.

Este acceso continuo a las Escuelas Superiores se incrementa año con año y como consecuencia el bachillerato aumenta su demanda ya que es la vía para llegar a aquella.

Es por esta razón que el bachillerato se convierte en el objetivo de los jóvenes en las sociedades tradicionales.

El bachillerato es una etapa que se tiene que pasar para canalizar las inversiones que se ha realizado en los estudios.

La preparatoria se ha considerado una parte muy importante de la Universidad debido a que esta asegurado el ingreso a la educa

ción superior, por medio del pase automático que se ha generado en América Latina -- principalmente en México.

Por otra parte la gran demanda al nivel medio superior le ha dado mayor importancia social y política a las Instituciones Universitarias.

Así como la Preparatoria dentro de la Universidad genera su propia demanda los ---- otros sistemas como el Tecnológico que tiene un modelo de educación superior dife---rente, también asegura a su población y de esta forma el Bachillerato Tecnológico o la Vocacional entraron a formar parte del sistema medio superior.

Estos dos sistemas claramente definidos se han ido desarrollando, sin embargo se han generado cuestionamientos que han dado -- origen a nuevas ideas sobre el bachillerato. Una de las más recientes se dió dende

tro de la Universidad Tradicional en donde se criticaba el verbalismo y basarse en -- una cultura libresca que fue a tal punto -- rutinario que no se daba la posibilidad de crear hombres críticos y concientes de sus problemas.

Es por esta causa que nació la idea de un nuevo bachillerato que fue el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), que esta ingpirado en una idea de enseñanza departamentalizada de enfoque multidisciplinario.

Los objetivos generales se orientaban ha--cia la formación de un hombre que pudiera aspirar a la Universidad, y al mismo tiempo tener una formación crítica que le permitiera opinar inteligentemente en los problemas de su sociedad<sup>23</sup>.

La flexibilidad del sistema el énfasis de

23 Estudiantes Bachillerato y Sociedad; Jaime Castrejón  
Díez

formar más que informar y la creación de --  
una metodología adecuada para cumplir sus  
fines dió un gran giro el bachillerato.

Sin embargo en estudios realizados en la --  
Universidad se pudo observar que entre los  
egresados de preparatorias y los del Cole-  
gio de Ciencias y Humanidades se nota poca  
diferencia, pero en el desarrollo poste---  
rior en las Escuelas Superiores se nota --  
una forma y actitud diferente del estudiante  
que sale de este nuevo concepto del ba-  
chillerato.

Con esto tenemos las tres formas de bachi-  
llero que existen, el tradicional, el --  
tecnológico y el crítico de análisis a los  
problemas. Pero existe otro tipo que na  
ció en primera instancia como un complemento  
pero que con el paso del tiempo se esta  
blecieron con un fin en si mismo. Este  
se caracteriza por el uso de materias tec  
nológicas como complemento de la educación

media superior para preparar al alumno al trabajo productivo.

Debido al crecimiento tan acelerado que -- presentaba la matrícula, se vió la posibilidad de que no toda ésta ingresara a las escuelas superiores, sino que también podía ingresar una parte al trabajo tempranamente y con este objeto fue creado el Colegio de Bachilleres con dos opciones la terminal o la propedéutica, según fueran las necesidades.

Esta idea también se llevó a cabo para descongestionar el ingreso a escuelas superiores y con esto asegurar el empleo de los egresados de estas.

No obstante lo anterior no se dieron los resultados esperados, ya que una gran mayoría de los ingresados optaban por continuar los estudios superiores.

Es entonces cuando surge la necesidad de implantar un sistema solamente terminal -- que se encuentra representado por el - - - Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el cual se encarga de preparar al educando para su pronto desarrollo en el sector productivo.

Por otro lado con el Decreto emitido por - el Presidente de la República, en el cual le da la Educación Normal el rango de Escuela Superior y establece el Bachillerato Pedagógico como su antecedente obligatorio, traería como consecuencia que mayor cantidad de la demanda para Escuelas Normales - en años anteriores se vea disminuida y aumentada la demanda al Bachillerato General, creando con esto un descontrol que se verá reflejado en un problema de los egresados de Escuelas de Educación Superior.

### 2.2.3 SITUACION ACTUAL Y FUTURA

La Educación Media Superior no ha encontrado su cause; pues se enfrenta una situación crítica por la ausencia de bases comunes mínimas que regulen su funcionamiento, crecimiento y articulación con el nivel medio básico y con el superior. La confluencia de bachilleratos ubicados en Universidades Autónomas, en Instituciones directamente dependientes de Organismos Federales, centralizados o descentralizados, así como de Gobiernos Estatales, ha contribuido a la diversidad de programas de estudio que confunden el panorama y propósitos de este nivel educativo en la actualidad y ello demuestra la gravedad del problema. Coexisten más de 160 Programas y Planes de Estudio. Algunos tienen valor propedéutico, y otros un propósito exclusivamente terminal y los hay finalmente, bivalentes.

En general ha faltado una clara conceptualización sobre el significado, la equivalencia y los contenidos mínimos comunes de la Educación Media Superior.

En conclusión, en la actualidad, al rededor de 22 millones de personas mayores de 15 años, es decir más del 27% del total de la población del país, no cuenta con el mínimo de educación formal que históricamente se ha propuesto la Nación, ni está en posibilidad de aprovechar los servicios regulares de la educación elemental. Los sistemas informales puestos en marcha en los últimos diez años, para resolver esta situación no han sido suficientemente eficaces. Ahora bien, esta problemática no puede explicarse solamente por las deficiencias del sistema educativo, sino que debe situarse en un contexto más amplio de los problemas sociales económicos el país.

Por lo que se refiere a las perspectivas -

de la Educación Media Superior en México, su diagnóstico muestra una realidad que lo sitúa en una posición de atraso frente a los niveles de desarrollo alcanzados en los países industrializados y aun respecto a algunos de similar desarrollo relativo. Al considerar el ritmo acelerado con que evolucionan la ciencia y la tecnología a nivel mundial, resulta drámatica la situación de retraso en que se encontrará México hacia el año 2000, si las cosas continúan como hasta ahora.

las insuficiencias del sistema educativo muestra la necesidad urgente de transformar sus estructuras.

Se busca superar, para el año 2000 los vicios y deficiencias de la educación tradicional y lograr que el proceso de enseñanza responda íntegramente a los propósitos.

El presente Gobierno se propone alcanzar -

cuatro objetivos fundamentales: Conser-  
var y Fortalecer las Instituciones Democrá-  
ticas, vencer la crisis, recuperar la capa-  
cidad de crecimiento, e iniciar los cam-  
bios cualitativos que requiere el país en  
sus estructuras, económicas, políticas y  
sociales.

El futuro planeado en el sector educativo  
por el Gobierno lo podemos ver en el Plan  
Nacional de Desarrollo, el cual tiene como  
propósitos fundamentales los siguientes:

- Promover el desarrollo integral del  
individuo y de la sociedad mexicana.
- Ampliar el acceso de todos los mexi-  
canos a las oportunidades educati-  
vas, culturales, deportivas, etc.
- Mejorar la prestación de los servi-  
cios en estas áreas.
- Considerar a la educación como ele-  
mento fundamental en la formación y  
desarrollo de las capacidades del in-  
dividuo.

- Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a -- los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas o grupos desfavorecidos.
  
- Para el logro de estos objetivos el Gobierno Federal se ha propuesto alcanzar las metas que se lo permitan en los diferentes niveles de educa-- ción estas metas se encuentran bien determinadas en el Plan Nacional de Desarrollo y se mencionan a conti--- nuación las más importantes<sup>24</sup> .

**SITUACION FUTURA EDUCACION MEDIA SUPERIOR**

**METAS:** En los Niveles Educativos

La Educación Media, se habrá de configurar en un solo nivel, equivalente, hasta cierto punto, a la actual Educación Media Superior.

En los contenidos, métodos y sistemas de enseñanza.

En el nivel medio superior, las opciones propedéuticas y terminal preparará al educando para su incorporación inmediata al trabajo productivo ésta será una educación dedicada a formar técnicos y operarios calificados.

En cuanto a la Educación Media propedéutica, los contenidos se orientarán a formar una base sólida para el conocimiento de las ciencias exactas, las naturales y las

sociales, se buscará una formación general equilibrada.

Se deberán seguir promoviendo y atendiendo las futuras necesidades de educación media, tecnológica y superior a partir de la evolución de la matrícula en estos niveles.

El nivel medio superior se desarrollará -- con un plan con organización y contenidos propios homogéneos, distinguiendo claramente las opciones propedéuticas y terminal, y se actualizarán métodos y sistemas para asegurar una elevada calidad de la enseñanza.

La Educación Media Superior Universitaria y Tecnológica habría de expandirse para - satisfacer la demanda y las necesidades - de la sociedad.

Se racionalizarán planes y programas para establecer un sistema con perfiles y caractera

terísticas propias. Se buscará introducir esquemas que fortalezcan la orientación terminal de este nivel.

El ejercicio presupuestal deberá ser más eficaz, a través de respuestas oportunas y mecanismos de control adecuados, que facilitarán la descentralización.

Las decisiones administrativas que afectan a la descentralización contarán con mejor información serán más eficaces las tareas de conservación de bienes muebles e inmuebles, de almacenamiento, de inventarios de distribución de materiales y libros de texto.

El Bachillerato será requisito de ingreso para la formación de docentes.

Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.

El establecimiento de contenidos básicos - homogéneos y la organización de las opciones terminales y propedéuticas en la Educación Media Superior, habrá de complementarse con la actualización y mejoramiento del profesorado de este nivel. Se buscará que estos maestros tengan licenciatura.

En particular la educación tecnológica de nivel medio superior se buscará que del - 100% de los maestros que imparten materias académicas y que por lo menos el 70% tengan el grado de licenciatura.

La meta prevista es de 2.9 millones de educandos en 1988, esto es, satisfacer el --- 92% de la demanda potencial.

El Bachillerato Universitario alcanzará -- una matrícula del 1.6 millones, en educación tecnológica de nivel medio superior - que comprende el bachillerato propedéutico y el terminal. Se atenderán 625 mil ---

alumnos; con ello se mejorará la importancia relativa respecto a la matrícula total del nivel medio superior; al pasar del --- 24% en 1983 al 28% en 1988. En la Educación Media de opción terminal la meta es - brindar el servicio a 670 mil alumnos: - de esta forma, la absorción de egresados - de secundaria se elevará en 1988 a 25%, - ocho unidades porcentuales más que en ---- 1983.

A través de este sistema se ofrece la educación tecnológica en los niveles medio superior bivalente, medio superior terminal y superior. Abarca las áreas industrial y de servicios, agropecuarias, forestal y del mar.

En el nivel medio superior, la opción bi-- valente permita a los egresados incorporar se al mercado de trabajo como técnicos, -- profesionales a continuar estudios superiores. Estos servicios educativos se brindan a través de los Centros de Bachillera-

to Tecnológico Industrial (CBTI), los Centros de Bachillerato Tecnológico del Mar - (CETMAR), Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA). También se -- brindan en algunos Institutos Tecnológicos de nivel superior en el Instituto Politécnico Nacional.

La Educación Media Superior Terminal se --- ofrece en los Centros de Estudios Tecnológicos (CET), a través del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) en algunas Universidades Públicas y en --- Instituciones Privadas.

Para 1988, atenderá a 25 mil alumnos de bachillerato, 696 mil nivel medio superior - terminal y 293 alumnos licenciatura en el

### Sistema de Educación Tecnológica.

Contar con un sistema permanente de revisión y actualización de los planes y programas diferentes carreras.

Estas son las estrategias que en el futuro se pretenden lograr con el fin de poder mejorar la educación en su nivel medio superior.

Es importante mencionar que los problemas que se pretenden resolver; se traten desde décadas pasadas; algunos como son el de determinar los objetivos de este nivel los tenemos desde la fundación de este ciclo de la enseñanza.

Es importante aclarar que estas son solo - lineamientos a seguir, y que por lo tanto pueden tener desviaciones en relación con lo planeado.

Por último hay que considerar que estas so lo son las metas que se pretenden lograr - en el futuro a este nivel, sin embargo no sabemos si estas se cumplirán o no; por -- otra parte es necesario no solo que estas se lleven a cabo, sino que fueran más ambi ciosas con el fin de que la Educación Media Superior se apegue a las necesidades actua les del educando. Y no seguir arrastran- do siempre ese retraso que traemos desde - décadas anteriores no solo a este nivel si no en la educación en general<sup>25</sup> .

### 2.3 DEPARTAMENTO DE CONTROL DE SUBSIDIOS

El Departamento de Control de Subsidios depende en forma directa de la Dirección de Orientación y Vinculación tiene a su cargo cumplir con uno de los objetivos primordiales de la Dirección -- General de Educación Media Superior el cual se encuentra contenido en la Fracción II Art. 23 -- del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. "Canalizar en coordinación -- con la Dirección General de Educación Superior, las aportaciones federales a Instituciones de Enseñanza Media Superior, conforme a las disposiciones aplicables".

Es por tanto el propósito fundamental de este - Departamento llevar a cabo la asignación, evaluación y control de los recursos asignados por la Federación.

Los Organismos controlados por esta Dirección -- del nivel Medio Superior y son: Colegio - de Bachilleres Provincia, Preparatorias Federa-- les por Cooperación y Centros de Bachillerato - Pedagógico.

A continuación analizaremos la estructura administrativa con que cuenta este Departamento para poder llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas, para ello se realizó un análisis partiendo de lo mas general que es la Secretaría de Educación Pública, hasta llegar al objeto de nuestro estudio.

### 2.3.1 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El aparato educativo creado por el Gobierno Federal ha alcanzado tal dimensión, -- que es necesario hacer una referencia tanto a los asuntos administrativos y a las actividades de apoyo a los servicios educativos, como a su evolución histórica. En cuanto a lo primero cabe destacar que es un verdadero reto administrar, debida y eficientemente uno de los presupuestos más elevados de la Federación, así como -- la plantilla más grande de todas las Dependencias del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Educación Pública es una

de las Dependencias que tiene funciones - de normatividad y operación de un sistema en el que participan los tres niveles del gobierno y los particulares.

Un ejemplo de la compleja problemática, a los que enfrenta la administración de la educación, son los tres calendarios que - rigen las actividades del sector, el calendario presupuestal, que va de enero a diciembre, el escolar que va de septiem-- bre a junio, y el de construcción que cubre los tres primeros meses del año.

Desde que se creó la SEP en 1921 y hasta el presente sistema, el sector educativo ha crecido en magnitud y complejidad; pau latinamente ha llegado a ser una estructu ra burocrática, rígida y vertical, ya que rebasó la posibilidad de conducir efectivamente la acción educativa.

En consecuencia, la participación de la - comunidad se ha visto disminuida y aumentada en contraparte la complejidad en la

programación y asignación de los recursos. Todo ello redundará en la calidad y eficiencia de la educación en nuestro país.

Ahora bien la Secretaría de Educación Pública al igual que todas las Secretarías del Gobierno Mexicano, cuenta con una estructura administrativa: de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual está encabezada por un Secretario de Estado del que dependen 6 Subsecretarías dentro de las cuales se encuentra la Subsecretaría de Educación Media que está integrada por cinco Direcciones Generales dentro de estas encontramos a la que es objeto de este estudio, la Dirección General de Educación Media Superior.

Esta Dependencia tiene a su cargo funciones relativas a la coordinación y desarrollo del Bachillerato en el país; y por otra parte, la orientación y la operación académica.



Las facultades y funciones de esta Dependencia fueron publicadas en el Diario Oficial del 23 de febrero de 1982. Y se encuentran contenidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública en su Artículo 23 el cual se detalla a continuación:

**ARTICULO 23.-** Corresponde a la Dirección General de Educación Media Superior, con excepción de las funciones encomendadas a otras Dependencias de la Secretaría.

- I. Promover la comunicación e interrelación entre las Instituciones de Educación Media Superior, así como el mejoramiento administrativo y de organización de las mismas;
  
- II. Canalizar, en coordinación con la Dirección General de Educación Superior, las aportaciones federales a Instituciones de Enseñanza Media Superior, conforme a las disposiciones aplicables;

- III. Proponer normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio y métodos para la Educación Media Superior, con excepción de la que esté a cargo de otras Dependencias u organismos, y difundir los aprobados:
- IV. Verificar que las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio y métodos aprobados para esta educación, se cumplan en sus planteles.
- V. Formular disposiciones técnicas y administrativas para la organización, operación, desarrollo, supervisión y evaluación de la enseñanza a que se refiere la Fracción III;
- VI. Organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar la Educación Media Superior que se imparta en sus planteles;

VII. Supervisar, conforme a las disposiciones correspondientes, que las -- Instituciones incorporadas a la Secretaría que impartan la educación a que se refiere este artículo, cumplan con las normas aplicables;

VIII. Sugerir medidas para el mejoramiento académico de las Instituciones -- de nivel Medio Superior y opinar sobre el establecimiento de Centros -- Educativos de este nivel;

IX. Atender la orientación escolar, vocacional y ocupacional en el nivel Medio Superior;

X. Diseñar y desarrollar, de acuerdo -- con los lineamientos aprobados, programas para la operación académica del personal docente de la Secretaría que imparta la Educación Media Superior a que se refiere este artículo y

XI. Realizar aquellas funciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las - señaladas en las Fracciones que anteceden y que le encomiende el Secretario.

La Dirección General de Educación Media Superior, cuenta con el apoyo de una Direc--ción Académica y una Dirección de Orientación y Vinculación, de las cuales dependen tres Subdirecciones: la de Orientación y Vinculación, la de Centros de Bachillerato Pedagógicos, y la de Operación y Desa--rrollo, y esta se encuentra integrada por tres Departamentos: el de Control de --Subsidios, el de Control Escolar y Docente y el de Supervisión. (Ver Organigrama)

Fue necesario realizar toda esta trayectoria para poder ubicar al Departamento de Control de Subsidios, que es el que analizaremos a continuación.



**ESTRUCTURA ORGANICA****DIRECCION GENERAL DE EDUCACION MEDIA SUPERIOR****DIRECCION ACADEMICA**

Departamento de Superación Académica  
Departamento de Investigación Educativa  
Departamento de Planeación y Evaluación

**DIRECCION DE OPERACION Y VINCULACION****SUBDIRECCION DE VINCULACION Y ORIENTACION**

Departamento de Orientación

**SUBDIRECCION DE OPERACION Y DESARROLLO**

Departamento de Control de Subsidios  
Departamento de Control Escolar  
Departamento de Supervisión

**SUBDIRECCION DE CENTROS DE BACHILLERATO PEDAGOGICO**

Departamento de Centros de Educación Normal (CREN)  
Departamento de Escuela Normal Rural (ENR)  
Coordinación Administrativa  
Subjefatura de Recursos Humanos  
Subjefatura de Recursos Financieros  
Subjefatura de Recursos Materiales

### 2.3.2 FUNCIONES

El Departamento de Control de Subsidios - pertenece como ya dijimos anteriormente a la Dirección General de Educación Media - Superior y tiene como objetivo fundamental la presupuestación, ejercicio, control y evaluación de los recursos que le son asignados a Colegio de Bachilleres Estatal, - Bachilleratos Pedagógicos y Preparatorias Federales por Cooperación, para el cumplimiento de esto tiene a su cargo el desarrollo de las siguientes funciones:

#### F U N C I O N E S

##### Departamento de Control de Subsidios

1. Difundir las normas y los procedimientos aplicables para la formación y el ejercicio de los presupuestos por programas de las Instituciones Educativas de nivel Medio Superior.
2. Desarrollar y operar el sistema de

control presupuestario de los subsidios federales otorgados a Instituciones de Educación Media Superior.

3. Apoyar a las Instituciones de Educación Media Superior en la elaboración de su presupuesto por programa.
4. Analizar y evaluar los presupuestos por programas presentados por las Instituciones Educativas de nivel Medio Superior, y distribuir el subsidio federal aprobado, cuidando que no sobrepase el saldo disponible.
5. Analizar y evaluar los proyectos de apoyo a las Instituciones Educativas de nivel Medio Superior, en el campo de difusión cultural y extensión educativa.

6. Coordinarse con la Dirección General de Educación Superior, para canalizar los subsidios autorizados a las Instituciones Educativas del nivel Medio Superior, perteneciente a la Dirección General.
7. Tramitar ante la Dirección General de Recursos Financieros, los subsidios federales que deba otorgar la Secretaría a las Instituciones Educativas de nivel Medio Superior.
8. Canalizar los cheques de los subsidios federales ordinarios y extraordinarios, autorizados a las Instituciones de Educación Media Superior.
9. Revisar y registrar los recibos que amparan la entrega del subsidio federal a las Instituciones de Educación Media Superior, así como remitirlos a la Dirección General de Re cursos Financieros.

10. Integrar y revisar la documentación comprobatoria que afecta al subsidio federal otorgado a las Instituciones de Educación Media Superior.
11. Controlar los ingresos que corresponden a "Erogaciones o Subsidios - condicionados a un Ingreso", así como los egresos por "Gastos Escolares condicionados a un Ingreso" de las Preparatorias Federales.
12. Controlar y remitir, para su trámite, al Departamento de Servicios Administrativos, los recibos de cobro de derechos por los servicios que presta la Secretaría en materia de educación a las Preparatorias Federales por Cooperación, y las particulares con reconocimiento de validez oficial.
13. Elaborar el programa anual para el ejercicio de los "Gastos Escolares Condicionados a un Ingreso" prove-

nientes de pago de derechos de las Preparatorias Federales por Cooperación y Particulares con reconocimiento de validez, oficial de estudios, y remitirlo a la Dirección, para su aprobación.

14. Consolidar los informes contables, y elaborar los estudios financieros que permitan conocer el estado del ejercicio del presupuesto.
  
15. Realizar aquellas funciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las funciones que antecedan y que le encomiende la Subdirección de Operación y Desarrollo.

Para poder desarrollar estas funciones el Departamento cuenta con el personal que se muestra en el funciograma siguiente, - también podemos ver las funciones que desempeñan cada uno de los puestos.

JEFE DEL DEPARTAMENTO

Planeación, organización, dirección y supervisión de actividades asignadas.

144

\*Elaborar y coordinar programas relativos al departamento.

SUBJEFE DEL DEPARTAMENTO

Apoyar en la organización, dirección y supervisión de las actividades del departamento.

\*Colaborar en la elaboración y coordinación de programas relativos al departamento.

BACHILLERATO  
PEDAGOGICO

ESCUELAS  
PREPARATORIAS  
FEDERALES POR  
COOPERACION

DATOS  
ESTADISTICOS

CONTROL DE  
ORDENES DE  
COBRO

COLEGIO DE  
BACHILLERES

TRAMITACION Y CANALIZA-  
CION DE CHEQUES.

Analista Especializado.

Analista Especializado.

Analista Especializado.

Analista Especializado.

Analista en Sistemas Administrativos.

Analista Técnico.

\*Análisis de ante proyecto.

\*Integración y revisión del Subsidio Federal.

\*Captura de información.

\*Controla y remite para su ejercicio, los papeles recibidos de las Preparatorias Federales por Coop.

\*Análisis de ante-proyectos.  
\*Análisis de la información financiera.

\*Tramitar los subsidios Federales.

\*Desarrolla y opera el sistema de control presupuestal.

\*Canalizar los cheques del Subsidio Federal.

\*Elaboración de cuadros estadísticos.

\*Verificar la existencia de los documentos solicitados a las Preparatorias Federales.

\*Solicitud de construcción de planteles educativos del nivel medio sup.

Analista Especializado.

\*Canalizar los cheques.  
\*Revisar y registrar recibos del Subsidio Federal.

\*Análisis de ante proyectos.

\* Análisis de ante proyectos.

\*Registrar la información Financiera.

Analista Especializado.

\*Análisis de ante proyectos.

\*Integración y revisión del Subsidio Federal.

\*Canalizar los cheques del Subsidio Federal.

\*Verificar la existencia de los documentos solicitados a las preparatorias Federales por coop.

SECRETARIA DE JEFE DE DEPARTAMENTO

\*Toma de dictado en taquigrafía y transcribe mecanográficamente.

\*Organiza y verifica el archivo.

\*Atiende llamadas telefónicas.

\*Atiende solicitudes de entrevistas y demás actividades inherentes.

TAQUIMECANOGRAFA

\*Transcribe mecanográficamente documentación.

\*Elabora órdenes de cobro a las preparatorias Federales por coop.

\*Atiende llamadas telefónicas.

\*Atiende solicitudes de entrevistas y demás actividades inherentes.

JEFE DEL DEPARTAMENTO

Planeación, organización, dirección y supervisión de actividades asignadas.

144

\*Elaborar y coordinar programas relativos al departamento.

SUBJEFE DEL DEPARTAMENTO

Apoyar en la organización, dirección y supervisión de las actividades del departamento.

\*Colaborar en la elaboración y coordinación de programas relativos al departamento.

BACHILLERATO PEDAGOGICO	ESCUELAS PREPARATORIAS FEDERALES POR COOPERACION	DATOS ESTADISTICOS	CONTROL DE ORDENES DE COPIO	COLECTO DE BACHILLERES	TRAMITACION Y CANALIZACION DE CHEQUES.
Analista Especializado.	Analista Especializado.	Analista Especializado.	Analista Especializado.	Analista en Sistemas Administrativos.	Analista Técnico.
*Análisis de ante proyecto. *Desarrolla y opera el sistema de control presupuestal.	*Integración y revisión del Subsidio Federal. *Canalizar los cheques del Subsidio Federal. *Verificar la existencia de los documentos solicitados a las Preparatorias Federales. *Análisis de ante proyectos.	*Captura de información. *Procedimiento. *Elaboración de cuadros estadísticos. *Solicitud de construcción de plantales educativos del nivel medio sup.	*Controla y remite para su ejercicio, los pagos recibidos de las Preparatorias Federales por Coop.	*Análisis de ante-proyectos. *Análisis de la información financiera.  Analista Especializado.  * Análisis de ante proyectos.	*Tramitar los subsidios Federales. *Canalizar los cheques. *Revisar y registrar recibos del Subsidio Federal. *Registrar la información Financiera.
Analista Especializado.	*Análisis de ante proyectos. *Integración y revisión del Subsidio Federal. *Canalizar los cheques del Subsidio Federal. *Verificar la existencia de los documentos solicitados a las preparatorias federales por coop.				

SECRETARIA DE JEFE DE DEPARTAMENTO

\*Toma de dictado en taquigrafía y transcribe mecanográficamente.  
\*Organiza y verifica el archivo.  
\*Atiende llamadas telefónicas.  
\*Atiende solicitudes de entrevistas y demás actividades inherentes.

TAQUIMECANOGRAFA

\*Transcribe mecanográficamente documentos.  
\*Elabora órdenes de cobro a las preparatorias federales por coop.  
\*Atiende llamadas telefónicas.  
\*Atiende solicitudes de entrevistas y demás actividades inherentes.

- En trámite Jefatura de Mesa -

### 2.3.3 CONSIDERACIONES PARA OTORGAR EL SUBSIDIO

Los criterios para asignar el recurso son diferentes para cada una de las Instituciones subsidiadas dependiendo de las necesidades de cada una, a continuación analizaremos cada uno de estos:

- a) Consideraciones para la asignación de recursos a las Escuelas Preparatorias Federales por Cooperación:

#### Consideraciones de Financiamiento

- 1° Incremento en la matrícula.- Ya que un incremento considerable en esta, traería un aumento en grupos y por ende el incremento en personal docente y en todos los gastos de operación, lo que requerirá entonces un recurso adicional para poder cubrirlo
- 2° Comprobación correcta del subsidio anterior.- Este es un punto in--

dispensable para conocer la aplicación real de los recursos asignados realizando la revisión y validación de la documentación comprobatoria, con el fin de poder determinar si se realizó la aplicación adecuada del subsidio.

- 3° Cumplimiento del anteproyecto de gasto para el ejercicio en cuestión.- Cada año el plantel deberá de elaborar este documento que contendrá las necesidades reales que tendrá la escuela el año próximo, esto con el fin de poder asignarle los recursos necesarios.
  
- 4° Reportes de supervisiones generales y extraordinarias.- La Dirección General de Educación Media Superior realiza periódicamente visitas de supervisión a estas Instituciones, teniendo como objetivo el de verificar que la información

entregada por estas a la Direc---  
ción sea real, y el funcionamien-  
to de la Institución sea el ade--  
cuado. Además de que se podrá  
verificar la situación en que se  
encuentra la escuela ya sea de --  
avance o de retroceso.

5° Turnos que laboran en el plantel.-  
Esto para poder determinar algunos  
gastos adicionales como luz, telé-  
fono, etc., y conocer también la  
capacidad aprovechada del plantel.

6° Estado del inmueble; propiedad, --  
arrendamiento o préstamo de inmu-  
ble.- Ya que esto nos determi-  
nará el monto de gastos que por -  
concepto de rentas, mantenimiento,  
etc., que realiza la escuela.

7° La construcción del inmueble (so-  
lo si es propio).- Que se puede  
llevar a cabo por el Patronato o -

por CAPFCE esto también nos ayudará para asignar recursos adicionales para construcción en el caso de que ésta se este realizando -- con ingresos propios.

Todas las consideraciones anteriores nos permiten determinar el subsidio -- que se tendrá que asignar a la Institución y las que se mencionan a continuación serán las que permitirán un -- mejor control por parte de la Dirección General de Educación Media Superior, a las escuelas subsidiadas, entonces a las primeras podríamos llamarlas de financiamiento y a las segundas de control.

#### Consideraciones de Control

- 1° Cumplimiento de circulares y demás -- disposiciones normativas e instructivas.

- 2° Existencia y estado de conservación - de mobiliario, equipo e instrumental.
- 3° Asistencia a eventos o reuniones convocadas por la SEP.
- 4° Colaboración y participación con planes y programas de la Dirección General de Educación Media Superior.
- 5° Cumplimiento de planes y programas vigentes en el orden académico.
- 6° Estado y operación de la administración, escolar y contable de la escuela.
- 7° Reporte y actualización de inventa---rios.
- 8° Aplicación de ingresos propios conferme a los fines legales que le corresponde.
- 9° Manejo de la política escolar y docenu

te.

Es importante destacar que una Preparatoria Federal por Cooperación tiene la personalidad jurídica de una Asociación Civil y que el control que la Dirección General de Educación Media ejerce sobre estas, es únicamente complementaria.

b) Consideraciones para la asignación de recursos a los Colegios de Bachilleres.

1° La participación en la Reunión Nacional del Colegio de Bachilleres que se realiza a petición de las Direcciones Generales de Recursos Financieros, Programación y Educación Media Superior en donde se exponen los lineamientos y criterios, para la elaboración del anteproyecto de asignación del subsidio.

2° Cada Colegio tendrá la obligación de elaborar un anteproyecto de prespues-

to que remitirá, a la Dirección General de Educación Media Superior, este documento contendrá todos los conceptos por los cuales se requerirá un -- subsidio entre estos tenemos a los si guientes:

- a) Incremento en la matrícula que de terminará la asignación de recur sos adicionales.
- b) Creación de nuevos planteles que también requerirán de recursos -- adicionales.
- c) Determinación del irreductible.-- Que será todo aquello que ya no se puede reducir como son todas las plazas ya contratadas por ejem--- plo
- d) Nuevas necesidades.- Tanto de plazas docentes como administrati vas e incrementos en el capítulo

2000 (Materiales y Suministros) y  
3000 (Servicios Generales).

- e) Monto de los ingresos propios que se estima percibir en el año.

Todos los puntos anteriores nos servirán para poder determinar el subsidio federal y estatal.

- 3° Dicho anteproyecto deberá estar autorizado por la Dirección General de -- Educación Media Superior.
- 4° Deberá estar autorizado por la Dirección de Programación para realizar su trámite ante la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 5° La Secretaría de Programación y Presupuesto deberá autorizar y asignará la cantidad solicitada mandando oficio -- de asignación a las Direcciones Generales de Recursos Financieros y Pro--

gramación.

6° Deberá de cumplir con la información financiera (Estado de Responsabilidades, Estados Financieros, Dictamen de Auditoría Externa) a la Dirección de Recursos Financieros para que este ex pida el recibo de ministración corres pondiente.

7° Deberá recoger su ministración de recursos en la Dirección General de Edu cación Media Superior.

Para poder asignar el recurso el anteproyecto debe ser autorizado por las Direc-- ciones encargadas de su evaluación en caso de no estar algunas de ellas de acuerdo se regresará para realizar los ajustes correspondientes.

c) Consideraciones para la asignación de recursos a los Centros de Bachillerato Peda gógico.

Para los Centros de Bachillerato Pedagógico no existe todavía algo ya bien establecido, en este aspecto, debido a su reciente creación sin embargo a la fecha se toman en cuenta los siguientes criterios:

1° Matrícula existente.

2° Número de personas contratadas en dichos Centros, tanto docente como administrativo.

3° Necesidades de capítulo 2000 y 3000.

En primera instancia para poder conocer - lo anterior el plantel elaboraba un anteproyecto que contendría sus necesidades - reales en gastos de operación y la Dirección General de Educación Media Superior realizaba un análisis de este y lo autorizaba, como fue presentado o realizándole algunas modificaciones en base a lo autorizado se les asignaba el recurso.

La ministración de recursos se realiza a la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, respectivas y en el caso del Distrito Federal, a la Dirección General de Educación Media Superior.

Deberá también de dar cumplimiento a las normas establecidas por la Dirección General de Educación Media Superior en cuanto al aspecto académico y financiero.

## 2.4 INSTITUCIONES SUBSIDIADAS

### 2.4.1 CARACTERISTICAS

Las Instituciones subsidiadas por la Subsecretaría de Educación Media Superior -- son las siguientes: Colegio de Bachilleres Provincia, Escuelas Preparatorias Federales por Cooperación y Bachillerato Pedagógico.

Las Escuelas Preparatorias Federales por Cooperación Asociaciones Civiles con participación tanto del sector privado como

del público.

Este tipo de escuelas surgen durante el -  
régimen presidencial del Gral. Lázaro Cár-  
denas, teniendo como fundamento legal la  
Ley Orgánica de Educación publicada en el  
Diario Oficial del 3 de febrero de 1940.  
Siendo una de sus principales caracterís-  
ticas la forma en que estas Instituciones  
se sostienen ya que funcionan con fondos  
de diversas procedencias: Federación,  
Estados, Municipios, Organizaciones Socia-  
les, Particulares, etc., por lo mismo --  
tienden a despertar el interés por la --  
educación de los diferentes sectores que  
intervienen en su financiamiento.

En cuarenta y cinco años que han transc-  
rrido desde su fundación se han estableci-  
do en la República ciento cuarenta y dos  
Escuelas Preparatorias Federales por Coo-  
peración. Esto demuestra el indudable  
avance que se ha logrado con este sistema  
educativo.

A continuación se enumeran sus caracte---  
rísticas más importantes:

- a) Es el sistema educativo más extendido en el país ubicándose en comunidades menores en donde generalmente los sig temas educativos más grandes no se es tablecen, debido básicamente al alto costo financiero de estos.
- b) Su costo de financiamiento es bajo, - en primer lugar por que una parte la aporta el Estado otra la Federación y otra los Interesados; otra causa de - su bajo costo es que para resolver si tuaciones urgentes se ocupan las ins talaciones de Escuelas Secundarias u otros Organismos Educativos.
- c) Por lo anterior se logra una mayor -- eficiencia en los fondos asignados ya que se aprovechan al máximo.
- d) El hecho de que el sector privado in tervenga en la financiación de estos

Organismos ha provocado en él un verdadero sentimiento de conciencia.

- e) Han permitido que muchos estudiantes de escasos recursos de pequeñas poblaciones tengan acceso a estos niveles educativos.
- f) Han creado el sentimiento de que la educación es deber de todos.
- g) Ha dado un considerable ahorro para el erario público.
- h) Cuentan con un plan de estudios de 3 años, propuesto por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en 1972.

Este plan es de carácter propedéutico y terminal.

Por las razones anteriores diremos que es un sistema que tiene mucho que dar todavía,

sín embargo, una de las desventajas que es digna de tomarse en cuenta, es el bajo nivel académico con que cuentan estos en su mayoría, debido á que el personal docente que cubre estas áreas no cuentan con la preparación necesaria; por otra parte los maestros preparados adecuadamente se encuentran en las ciudades por lo que es difícil que puedan cubrir las necesidades de las Escuelas Preparatorias Federales por Cooperación que generalmente se encuentran alejadas de las ciudades; y agregar a esto el bajo costo que se paga por hora impartida, comparándolo con el que pagan otras Instituciones del mismo nivel lo hacen todavía menos atractivo para el personal que cuenta con una preparación adecuada.

Como dijimos anteriormente estas Instituciones son subsidiadas en parte por la Federación la cual aporta recursos financieros, que van de un 15 a un 30% del total de los egresos por medio de dos tipos de subsidio que son:

a) Subsidio Ordinario.-- Estos recur--  
sos son la asignación presupuestal --  
(4121 subsidios), para solicitar los  
gastos por servicios básicos (papele-  
ría, material didáctico, refacciones,  
material de construcción, sustancias  
químicas, etc.).

b) Subsidio de Apoyo a la Docencia o de  
Convenio.- Son fondos que se desti-  
nan para ayudar al pago del personal  
adscrito a dicha Preparatoria; propor-  
ciona de dos a tres meses de la nómi-  
na existente, o una gratificación ---  
anual.

Todos los demás ingresos inherentes -  
al funcionamiento de dichas escuelas  
corre a cuenta de sus ingresos propios  
(colegiatura, inscripciones, exámenes  
extraordinarios, actividades de patro-  
natos, etc.).

No obstante lo anteriormente expuesto este tipo  
de Institución se encuentra en un estado de de-

cadencia, debido entre otras razones a que la -  
Federación le otorga subsidios realmente auste-  
ros dedicando la mayor parte de estos a otras -  
Instituciones de mayor magnitud (Colegio de Ba-  
chilleres) provocando con esto que sea cada día  
más difícil su subsistencia.

Sin embargo no es por demás insistir que la ---  
idea de este sistema es realmente buena ya que  
su objetivo es proporcionar educación en comuni-  
dades en donde no existe ningún plantel educati-  
vo a este nivel; y por otro lado, su costo de -  
financiamiento es muy bajo.

Ahora hablaremos de otra de las Instituciones -  
que maneja esta Dirección.

El Colegio de Bachilleres fue creado por solici-  
tud de la Asociación Nacional de Universidades  
e Institutos de Enseñanza Superior.

Por Decreto Presidencial, publicado el 26 de --  
septiembre de 1973 en el Diario Oficial de la -  
Federación.

Los objetivos fundamentales que se propuso fueron los siguientes:

- 1° El crecimiento de la población en el país, que va aunado a la creciente demanda de ingreso al nivel medio superior con el fin de poder obtener una preparación profesional acorde con las necesidades social, académica y cultural de nuestro país.
- 2° Crear un ciclo con doble finalidad propedéutica y terminal según sea la necesidad de cada alumno.
- 3° Incrementar a un Organismo que cubra las necesidades de educación en el nivel medio superior.

Se iniciaron actividades el 8 de febrero de 1974 con 5 planteles en la zona metropolitana y 3 planteles en Chihuahua.

En su corta historia el Colegio de Bachilleres

ha respondido a las demandas y cumplido con sus objetivos, actualmente se cuenta con 187 planteles en 14 Estados de la República y 20 en la Zona Metropolitana.

El Colegio de Bachilleres, es un Organismo Descentralizado del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio y tendrá por objeto impartir e impulsar la Educación a nivel Medio Superior teniendo para esto las siguientes facultades:

- I. Establecer, organizar, administrar y sostener planteles en los lugares de la República que estime convenientes;
- II. Impartir educación del mismo ciclo a través de las modalidades escolar y extraescolar.
- III. Expedir certificados de estudio y otorgar diplomas y títulos académicos;
- IV. Otorgar o retirar reconocimiento de validez a estudios realizados en planteles --

particulares que impartan el mismo ciclo de enseñanza;

V. Establecer y sostener planteles en coordinación con los Estado; dentro de sus respectivas jurisdicciones;

VI. Auspiciar el establecimiento de planteles particulares en los que se imparta un mismo ciclo educativo;

VII. Ejercer las demás que sean afines con las anteriores.

El Colegio de Bachilleres opera con un solo -- plan de estudios para todos sus planteles, en la República.

Su forma de financiamiento se determina por medio de Convenios de Coordinación entre la Federación y los Gobiernos de los Estados, tomando en cuenta para esto sus ingresos propios, actualmente se cuentan con Convenios básicamente de 3 tipos:

1er. Tipo	40% Estado
	40% Federación
	20% Ingresos Propios
2do. Tipo	50% Estado + Ingresos Propios
	50% Federación
3er. Tipo	50% Estado
	50% Federación

Después de determinar que tipo de Convenio tiene cada Estado y deduciendo sus ingresos propios, las asignaciones de Recursos Financieros, se realiza con la participación de la Dirección de Programación, un representante del Estado, otro del Colegio y un representante de la Dirección General de Educación Media Superior.

Esto es en cuanto a los gastos de operación veremos a continuación al financiamiento de cada uno de sus gastos:

#### Gastos de Inversión

- Construcción y Equipamiento
- \* Gobierno del Estado

Gastos de Operación

- Primera Parte:

\* Alumnos (colegiaturas)

Aproximadamente 20% del total del gasto de operación en planteles de 500 alumnos.

\* Planteles (ingresos por servicio externo)

\* Sector Privado (donativos)

- Segunda Parte:

\* Gobiernos del Estado

50% de la fracción del gasto de operación no cubierta con las aportaciones indicadas en la primera parte.

- Tercera Parte:

\* Secretaría de Educación Pública

Igual aportación que el Gobierno del Estado.

Otro de los Subprogramas que tiene a su cargo - la Dirección General de Educación Media Superior es el del Bachillerato Pedagógico establecido - por Acuerdo Presidencial del 23 de marzo de 1984 el cual establece que la educación normal en su

nivel inicial y en cualquiera de sus tipo y especialidades tenderá el grado académico de licenciatura para lo cual se tendrá como antecedente obligatorio el Bachillerato Pedagógico -- teniendo este, como objetivo fundamental generar un bachiller que tenga la solidez en el -- desarrollo de su personalidad, apoyado por una formación cultural y científica que le permita orientar toda su capacidad creativa hacia su preparación magisterial.

Por otra parte el "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte", establece como uno de sus objetivos el de elevar la calidad de la formación integral de docentes y para lograrlo se podrán en marcha acciones y programas que permitan el logro de este objetivo, a la fecha operan 17 Centros de Bachillerato Pedagógico Federales establecidos para Escuelas -- Normales Rurales (ENR) y 13 para Centros Regionales de Educación Normal (CREN) además en el Distrito Federal se establecieron dos Centros. Uno creado para la Escuela Nacional de Maestros y otro para la Escuela Nacional de Maestras de Jardín de Niños.

Algunos Gobiernos Estatales han establecido en su jurisdicción Centros de Bachillerato Pedagógico dependientes de ellos y han concedido la incorporación de otros de carácter particular.

En cuanto a la aplicación del Bachillerato Pedagógico en Preparatorias Federales por Cooperación se realizan estudios de factibilidad para el establecimiento del área psicopedagógica en estos Centros, en las zonas de influencia de Escuelas Normales Rurales, o Centros Regionales de Educación Normal.

Por otra parte como toda Institución que nace tiene que enfrentar los problemas que de ello se derivan.

En primera instancia los bachilleratos pedagógicos funcionan en las instalaciones ya sea de Escuelas Normales Rurales o de Centros Regionales de Educación Normal aunque en el futuro se pretende que cuenten con sus propias instalaciones.

La Administración de Recursos Financieros, esta

rá a cargo, en el Distrito Federal, de la Dirección General de Educación Media, y en las Entidades Federativas, a cargo de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), o Servicios Coordinados respectivamente.

Este tipo de Institución es subsidiada en un 100% por la Federación.

Su plan de estudios se basa en el Acuerdo 71 y 77 del Bachillerato y es el mismo para el Distrito Federal y toda la República y se compone por un tronco común, una área propedéutica que tendrá carácter psicopedagógica y otra de asignaturas optativas.

Por lo que se refiere al personal docente en el caso de Escuela Normal Rural se comisionará a los maestros que venían atendiendo a la educación normal para cubrir las necesidades del bachillerato.

En los Centros Regionales y Escuelas Nacionales se contratará al personal de acuerdo a las normas que fije la Dirección General de Educación

Media Superior.

El costo de financiamiento es bajo ya que se -- ocupan instalaciones ya sea de las Escuelas -- Normales Rurales ode los Centros Regionales de Educación. Y en caso de la Escuela Normal -- Rural no se cubre la carga horaria completa, ni se paga personal administrativo de apoyo ya que existía para las Escuelas Normales. Aprove--- chando así los recursos con que ya contaban las escuelas.

#### 2.4.2 REQUISITOS

Para que una Institución sea subsidiada con recursos de la Federación, es necesario que ésta cumpla con ciertos requisitos que le permitan obtener dichos - ingresos, los aspectos que básicamente se consideran para poder otorgar un subsidio son las siguientes:

- 1° En primer lugar, es requisito fundamental, la existencia de una necesid

dad de interés colectivo para la so  
cidad, por lo que el Gobierno deba  
otorgar un subsidio.

- 2° Todo subsidio, deberá de establecer  
se, por Decreto Presidencial, por -  
medio del cual el Poder Ejecutivo -  
se obligue a financiar a determina-  
da Institución.

Este requisito se puede considerar  
primordial, ya que solamente el Pre  
sidente de la República, es el que tie  
ne facultad para otorgar una ayuda  
de este tipo, por tanto no se podrá  
dar apoyo a ninguna Institución que  
no cumpla con este requerimiento.

- 3° El subsidio deberá de ser ejercido  
conforme a los lineamientos estable  
cidos, y en el caso de existir des-  
viaciones estas deberán estar amplia  
mente justificadas.

- 4° Además de cumplir el requisito anterior los Organismos subsidiados, deberán de sujetarse a las normas establecidas por las Dependencias encargadas de su control, en sus diferentes aspectos (académico, presupuestal, financiero, etc.).
- 5° El Organismo beneficiado por un subsidio deberá cuidar el logro de los objetivos que se establecieron en - en su creación así como el desarrollo de éstos.
- 6° Un resultado positivo en el proceso de evaluación y supervisión del subsidio, es determinante en el otorgamiento de este así como en su monto.
- 7° Por último deben de cumplirse las metas establecidas por el Gobierno Federal y que se encuentran contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Educación,

## Recreación, Cultura y Deporte.

Los aspectos considerados con anterioridad son requisitos que se pueden considerar como generales y básicos, sin embargo no son los únicos, ya que existen otros que van en función del tipo de Organismo subsidiado, ya que son diferentes en cada uno de ellos.

### 2.4.3 COMPROBACION DE LOS SUBSIDIOS

Este aspecto quizás es uno de los más importantes que debe cuidar el Departamento de Control de Subsidios, ya que por este medio la Federación puede verificar que los fondos que asigna son aplicados adecuadamente y están encaminados al logro de los objetivos preestablecidos en el tiempo y lugar planeado.

Sin embargo, considero que los sistemas de control actualmente en vigor no son los adecuados para cubrir las necesida-

des de información y evaluación.

Por tal motivo en el siguiente Capítulo, se recomienda que este control se ejerza por medio de auditorías integrales, que toman en cuenta todos los aspectos que pudieran afectar al ejercicio del subsidio. Como pueden ser financieros, sociales, académicos, etc.

No obstante lo anterior actualmente la comprobación del subsidio es requisito indispensable para que cada año se asigne presupuesto a las Instituciones subsidiadas.

El control que se ejerce en cada una de estas Instituciones es diferente, debido a las características que cada una de ellas tiene, a continuación se enuncian brevemente estos sistemas.

En primer lugar debemos establecer que tipo de Organismos son Centralizados, -

Descentralizados, Desconcentrados, No Desconcentrados, etc., y en nuestro caso los Organismos que se manejan tienen diferente forma de administración, por lo cual se analizan cada uno de ellos, cabe hacer la aclaración que esta diferenciación se hace en base a la forma, como se administra su subsidio.

Las Preparatorias Federales por Cooperación son Organismos Centralizados, por lo que la dirección General de Educación Media Superior los controla en forma total y directa.

La revisión de la comprobación del subsidio se lleva a cabo por el personal de este Departamento, el cual solicita a cada escuela la comprobación del subsidio recibido al año, por esta Dirección, dicha comprobación deberá ser presentada por el plantel en el transcurso del mes de enero del año siguiente, al que se está revisando.

La revisión consiste básicamente en verificar que el subsidio asignado a esta Institución se haya ejercido de acuerdo a los lineamientos establecidos por esta Dirección.

Se revisa la cantidad que se dió de subsidio ordinario y si se aplica al pago del gasto corriente, en el caso del subsidio de convenio, se verificará si se ha distribuido como gratificación anual al personal de la escuela, administrativo, manual y docente.

En el caso de gasto corriente, la superación se realiza verificando que los comprobantes reunan los requisitos fiscales y que se encuentren contenidos dentro de los Capítulos 1000, 2000 y 3000 (gasto corriente) también se revisa que estos gastos se realicen dentro de una política de austeridad vigorosa.

Por lo que se refiere al subsidio por -

convenio este se comprueba únicamente - con las nóminas y recibos de honorarios que la amparan.

En algunos casos se aceptan algunas desviaciones a las políticas establecidas, de ser así se contará con una autorización de esta.

Como se puede observar la revisión que se realiza se define como una supervisión meramente de escritorio, ya que -- las investigaciones de campo no se realizan en forma preventiva, sino únicamente con carácter correctivo, es decir solo se realiza una auditoría a la escuela en el caso de que ésta lo solicite, ya sea por maestros, alumnos, etc., que resultan afectados por los malos manejos del subsidio. En otros casos, concluir en la revisión, que no se está dando el uso adecuado a los recursos.

Por lo anterior se infiere que el control que se ejerce sobre estas Institu-

ciones no es adecuado, es por ello que en el próximo Capítulo se indica el uso de la auditoría como una herramienta de control del subsidio.

Por lo que se refiere al colegio de Bachilleres estos son Organismos Descen--tralizados, y por ello el control de esta Dirección únicamente se concentra en la revisión de la información financiera que entregará el Colegio cada mes a esta Dirección.

En el caso de los Centros de Bachillerao Pedagógicos como Organismos Descon--centrados la comprobación del subsidio queda a cargo de las Unidades de Servicios a Descentralizar (USEDs) a través de su Departamento de Recursos Financieros, quien será responsable de la co---rrecta aplicación del presupuesto y re--mitirá la información necesaria a la Dirección General de Educación Media Superior.

Es importante señalar que la comprobación del subsidio únicamente se refiere al asignado por esta Dirección, ya que no se tendrá ingerencia ni en los ingresos propios de cada Institución ni en el subsidio de que esta tenga por otras vías como puede ser el subsidio que otorgan algunos Estados o Municipios.

### III. LA AUDITORIA COMO MEDIDA DE CONTROL DE LOS SUBSIDIOS

#### 3.1 LA AUDITORIA

Aún cuando en tiempos remotos se desconocía lo que en la actualidad entendemos por Auditoría - esta actividad se ha practicado durante el transcurso de la historia del comercio y de las finanzas, sin embargo analizando los antecedentes de esta encontramos que a medida que va evolucionando esta rama de la Contaduría Pública su objetivo principal ha variado, así tenemos que en la Edad Media, y a través de la Revolución Industrial las auditorías se practicaban con el objeto de conocer que personas tenían responsabilidades fiscales con el Gobierno o con el Comercio. Para el año de 1900 la finalidad que perseguía una auditoría era la de descubrir -- fraudes.

Entre los años de 1900 y 1960 la función del auditor como detective pasa a un segundo término y toda la atención es enfocada ahora a determinar la razonabilidad de los estados finan-

cieros. 1

Este nuevo concepto de la auditoría fue la consecuencia natural de una era en la que las sociedades han alcanzado proporciones gigantescas.

### 3.1.1 CONCEPTOS

A continuación se presentan diferentes conceptos de auditoría algunos en su lenguaje sencillo y otros realizados por estudiosos de esta materia:

Auditoría.- Es la actividad por la cual se verifica la corrección contable de las cifras de los estados financieros; es la revisión misma de los registros y fuentes de contabilidad para determinar la razonabilidad de las cifras que muestren los estados financieros emanados de ellos.<sup>26</sup>

Mardivil Escalante

Auditoría.- Es una técnica especial basada en un sólido conocimiento de la contabilidad y en una serie de procedimientos sujetos a ciertas reglas y la realización de ciertas pruebas, todo esto con la finalidad de emitir una opinión imparcial.

(Luis Ruiz de Velasco y Alejandro Prieto).

Auditoría.- Puede conceptuarse en términos generales, como la revisión y la supervisión sistemática de una actividad o grupo de actividades.

(Alfredo Adam y Guillermo Becerril).

Auditoría.- Es la revisión de hechos que pertenecen al pasado con el propósito de emitir una opinión.

(Dr. Raúl Muy y Mendoza).

Auditoría.- Es parte en el proceso de rendición de cuentas; dado que aporta juicios independientes sobre la credibilidad de la información que proporcionan los funcionarios públicos acerca de la manera como cumplen con sus responsabilidades. La auditoría también es útil a quién toma decisiones, a mejorar la eficiencia, economía y efectividad de las operaciones gubernamentales, al identificar en que puntos se necesitan mejoras.

**Auditoría.**- Es la técnica que se encarga de supervisar y vigilar la correcta marcha de las operaciones de una entidad para que, por su conocimiento, pueda estar en condiciones de presentar cifras reales, así como de mejorar la eficiencia y eficacia de las operaciones y la producción.

A continuación emito mi muy modesta opinión en cuanto a la definición de auditoría.

**Auditoría.**- Es el examen que se realiza a las operaciones y registros de una empresa en base a una técnica formada por normas y procedimientos establecidos y que tiene por objetivo determinar la confiabilidad de dicha información por medio de la emisión de un dictámen.

**Auditoría Gubernamental.**- Se refiere al examen de las operaciones cualquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera. Si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

(Secretaría de Programación y Presupuesto).

Objetivos de la Auditoría Gubernamental.

- 1.- Analizar si el control interno ayuda a la obtención de información financiera confiable, oportuna, útil para la adecuada toma de decisiones.
- 2.- Analizar si la dependencia o entidad con los recursos asignados ha cumplido en tiempo, lugar y calidad con los objetivos y metas establecidos en sus programas.
- 3.- Revisar la eficiencia obtenida por la dependencia o entidad en la asignación y utilización de los recursos.
- 4.- Revisar si se cumple con las disposiciones legales, normas y políticas aplicables a la dependencia o entidad.
- 5.- Formular las observaciones y recomendaciones tendientes a mejorar la operación de la dependencia o entidad así como para corregir las desviaciones y deficiencias encontradas.
- 6.- Realizar el seguimiento de las recomendaciones que hayan sido aprobadas, con objeto de cerciorarse de que efectivamente se implantaron.

Creí de gran relevancia comentar este tipo de auditoría así como enumerar sus principales objetivos ya que es la auditoría gubernamental en la que habré de basarme para poder proponer a la auditoría como medio de control de los subsidios.

Es decir, que en adelante se tomará como base legal el manual de auditoría gubernamental, y en los aspectos no considerados por éste se seguirán los preceptos emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos o por otros organismos internacionales adaptados a la Administración Pública Mexicana - - como lo establece dicho manual.

### 3.1.2 NECESIDAD.

En la actualidad, no es ya solamente el dueño o el administrador de una empresa los interesados en la información financiera de ésta, existen además terceros interesados en la organización de la información que proporcionan los empleados o financieros de la propia empresa.

Para una adecuada toma de decisiones se tendría que conocer en primer lugar la información financiera de la sociedad y en segundo término tener la certeza de que dicha información se apega a la realidad de ésta.

La información que se requiere debe ser fidedigna e imparcial, por lo cual surge la necesidad de que una persona ajena a la sociedad investigue el contenido de este y emita una opinión, fundada en su propia técnica, - honorabilidad y experiencia que satisfaga a los interesados, a esta persona se le conoce con el nombre de auditor y a la serie de técnicas y procedimientos que se aplican en la revisión de la información financiera se-

le conoce como auditoría.

### 3.1.3 INTERESADOS.

Como se mencionó anteriormente el dictámen emitido por un auditor es de gran importancia para distintos grupos de personas que se relacionan de alguna manera con la empresa, como son:

Accionistas.- Estos requerirán un dictámen con la finalidad de realizar una adecuada toma de decisiones basada en la confiabilidad de su información financiera. - Esto les permitirá conocer la situación real en que se encuentra su negocio.

Gobierno Federal.- Le permitirá conocer el monto de -- las operaciones realizadas por la empresa por las cuales contrae obligaciones con el fisco, así como también asegurarse de la parte que legalmente le corresponde.

Instituciones de Crédito.- Utilizarán la información para conocer el estado que guarda la sociedad y poder decidir si ésta es sujeto de crédito; el límite de este así como los plazos a los cuales podrán autorizarle un préstamo.

Inversionistas.- Les dará la ventaja de poder conocer si una sociedad determinada, ofrece seguridad y rendi-

miento a su inversión.

Acreeedores.- Les permitirá conocer si la organización cuenta con capacidad de pago adecuada, para poder -- afrontar sus obligaciones.

Obreros y Empleados.- Les ofrecerá la ventaja de conocer con seguridad el monto de utilidades de la empresa así como la correcta determinación del reparto de utilidades que les corresponde.

### 3.1.4 CLASES DE AUDITORIA.

Con la finalidad de que se tenga un conocimiento amplio de los campos que actualmente cubre una auditoría a continuación trataré de clasificarla atendiendo a -- diferentes puntos de vista.

#### 1. A sus áreas de influencia.

Auditoría Financiera.

Auditoría Operacional.

Auditoría Administrativa.

Auditoría de Resultados de Programas.

Auditoría Social.

Auditoría Técnica.

#### 2. A quienes la llevan a cabo

Interna

Externa

3. Atendiendo a su contexto  
Integral  
Parcial
4. Atendiendo a su alcance  
General  
Específica
5. Atendiendo a su oportunidad  
Continua  
Periódica
6. Atendiendo a su aplicación  
Auditoría a Unidades  
Auditoría a Programas  
Auditoría a Actividades

1. EN ATENCION A SUS AREAS DE INFLUENCIA.

Auditoría Financiera.

Es aquella que comprende la revisión de transacciones, operaciones y registros contables así como la evaluación del control interno basandose en técnicas específicas con el fin de emitir una opinión acerca de la --razonabilidad de la información financiera, cubriendo los siguientes objetivos:

- a) Salvaguardar activos.
- b) Obtención de información.

- c) Promoción de la eficiencia de operación.
- d) Adhesión a las políticas administrativas dictadas por la Dirección.
- e) Cumplimiento por parte de la entidad de las disposiciones legales.

#### Auditoría Operacional.

Consiste en el examen de las áreas de operación de una entidad para determinar si tienen los controles para operar con eficiencia, tendiendo a lograr una asignación y utilización racional de los recursos con que cuenta y lograr su productividad; todo esto a través del análisis de la estructura organizacional de la entidad.

Sus objetivos principales son los siguientes:

- 1º Que la estructura organizacional reúna los requisitos necesarios para cumplir las metas que tienen asignadas.
- 2º Si los recursos financieros materiales y humanos con que cuenta la sociedad son los adecuados para el logro de los objetivos; así como también la racionalización de estos.
- 3º Si el sistema de información es oportuno, confiable y útil para la adecuada toma de decisiones.<sup>27</sup>

### Auditoría Administrativa.

Es el examen comprensivo y constructivo de la estructura orgánica de una empresa en cuanto a planes, objetivos, métodos y facilidades humanas y físicas.

Sus objetivos son:

- 1º Determinación de las debilidades, deficiencias o aciertos de una empresa, con el fin de eliminar las deficiencias y mejorar los aciertos.
- 2º La evaluación de la eficiencia por medio de la revisión y evaluación de la eficacia, a través del análisis de los componentes que integran a la empresa.

Debido a la confusión que existe entre la auditoría -- operacional y la auditoría administrativa, se presentan a continuación las diferencias fundamentales que -- existen entre ellas.

#### AUDITORIA OPERACIONAL

Se efectúa revisando operaciones.

Las efectuará la Auditoría Interna.

La realiza un Contador Público o Lic. en Administración.

#### AUDITORIA ADMINISTRATIVA

Se efectúa revisando operaciones , personas o departa-

mentos, inclusive en niveles jerárquicos.

La realizan auditores externos.

Requiere la participación de varios profesionales o -- especialistas, de diversas ramas; en virtud del amplio campo de acción que comprende.<sup>28</sup>

#### Auditoría de Resultados de Programas.

Este tipo de auditoría se encarga de examinar si los objetivos o metas planeadas se están alcan-- zando, así como el avance del ejercicio presu-- puestal en el caso de los objetivos, verificando que estos se realicen en el tiempo, lugar y con-- el costo requerido, y por lo que se refiere al -- ejercicio presupuestal, analizando que el avance de este vaya en función de los logros obtenidos.

Sus objetivos básicamente son lograr eficacia y-- congruencia, operativa y financiera.

#### Auditoría Social.

Es un concepto moderno de auditoría que permite-- analizar y evaluar los logros alcanzados por una determinada entidad, para poderla realizar debe-- rá aplicarse lo que se conoce como contabilidad-- social misma que nos permite conocer los benefi-- cios generados por la entidad a favor de la so-- ciedad a la cual sirve, permite controlar e in--

<sup>28</sup> La Auditoría Interna en la Admón. Púb. Fed., Alfredo Adam Adam p.p.18

formar sobre: personal ocupado, inversión en -- remuneraciones, participación en el mercado, etc.

En este caso su objetivo será el de reportar el mayor beneficio posible a una sociedad, así como el de poder evaluar dicho beneficio.

Es un tipo de auditoría muy reciente, sin embargo creo que será de gran utilidad principalmente para el sector público, ya que el objetivo de -- este es dar beneficio común a una sociedad.<sup>29</sup>

#### Auditoría Técnica.

La necesidad de aplicar supervisiones en diferentes campos con el fin de lograr el mejor ejercicio de estos, ha dado como resultado este tipo -- de auditoría en el cual intervienen especialistas de cada una de las áreas, su objetivo es la supervisión y evaluación de actividades técnicas especializadas. Los ingenieros dentro de una -- constructora, médicos en un hospital, etc.

## 2. EN ATENCION A QUIENES LA LLEVAN A CABO.

#### Auditoría Interna.

Es aquella que se realiza en el ámbito de una -- organización para dar servicios a la misma y es--

<sup>9</sup> La Auditoría Interna en la Admón.Públ.Fed., Alfredo Adam Adam p.p. 18.

realizada por personal que depende económicamente de ésta.

#### Auditoría Externa.

Se le conoce también como auditoría independiente ya que la realizan profesionistas que no dependen de la empresa ni económicamente ni bajo ningún concepto, y a los que se les reconoce un juicio imparcial y merecedor mediante la emisión de un dictámen, esta clase de auditoría es la más característica del Contador Público y su campo de acción es muy vasto ya que puede comprender todos los tipos de auditoría que se han mencionado.

### 3. EN ATENCION A SU CONTEXTO.

#### Auditoría Integral.

Se le llama así a la revisión en la cual concurren varios tipos de auditoría como puede ser la financiera, operacional y administrativa, esto es con la finalidad de cubrir todos los aspectos de una entidad.

#### Auditoría Parcial.

Es aquella en la que el auditor interviene sólo en una o varias de las áreas operativas de una -

empresa.

4. EN ATENCION A SU ALCANCE.

Auditoría Detallada.

Es aquella que puede ser cualquiera de los tipos anteriores, pero el examen se realiza a todas -- las operaciones o registros con que cuente la -- empresa.

Auditoría Específica.

Es en la que se examina solo una parte determinada de la empresa, por ejemplo, solo analizan las operaciones referentes a ventas.

5. EN ATENCION A SU OPORTUNIDAD.

Auditorías Continuas.

Son cuando el auditor independiente visita a sus clientes en intervalos frecuentes durante el período fiscal, por ejemplo: una vez al mes y durante la visita pone al corriente todo el trabajo elaborado desde su visita anterior. El resultado de estos trabajos se presentarán al cliente en informes no formales y que no podrán considerarse dictámenes o certificaciones.

### Auditoría Periódica.

Es cuando el auditor realiza su trabajo anual, - semestral o trimestral, normalmente los informes formales se presentan una vez al año, usandose - semestral o trimestralmente informes acerca de - los avances de la auditoría.<sup>30</sup>

## 6. EN ATENCION A SU APLICACION.

### Auditoría a Unidades.

Entendiendose por unidad el área que tiene asignado un programa o conjunto de ellos encaminados al logro de objetivos de la entidad. En el caso de que la unidad se componga de varios programas, la revisión abarcará el total de los programas, - un ejemplo de unidad puede ser una Dirección de - área, un departamento, etc.

### Auditoría a Programas.

Es la revisión de un conjunto de funciones o actividades que integran un programa específico, - asignado a una o varias unidades. En este caso - se revisará el programa, subprograma y proyecto - que esté establecido en la estructura programáti - ca del presupuesto.

<sup>30</sup> Principios y procedimientos de Auditoría, Arthur W. Wolmes  
p.p.5

### Auditoría a Actividades.

En la cual se efectúa el análisis de aquellos - aspectos que se identifican con el objetivo específico y que sean diferentes a unidades o programas.

Los tres tipos de auditoría anteriores se realizan básicamente dentro del Sector Público.

## 3.2 REQUISITOS DEL AUDITOR.

La actividad que realiza el Contador Público como auditor es de gran trascendencia, debido a ello este debe contar con requisitos de carácter personal, técnico e intelectuales que permitan el ejercicio pleno de su profesión.

En el tiempo que actualmente vivimos, tenemos que - - observar cierto comportamiento que les permita a los terceros interesados, depositar su confianza en personas ajenas a ellos, esta confianza la podemos asegurar cumpliendo estos requisitos, es importante aclarar que para la observancia de dichos lineamientos se tomarán los emitidos por el Instituto Mexicano de -- Contadores Públicos.

### 3.2.1 REQUISITOS MORALES.

Se refieren a la conciencia y al conjunto de -- valores intangibles que poseen los individuos y que pueden y deben ser desarrollados por los -- profesionistas como lo es el Auditor ya que el carecer de estos, implicaría la desconfianza en su trabajo.

Entre los más importantes podemos señalar a los siguientes:

- Puntualidad: Es la materialización del -- grado de responsabilidad que contrae el -- Auditor; además de estar a tiempo en cita- y concluir nuestros compromisos en la fe-- cha establecida para ello.

- Trato social y presentación adecuada: Esto se aplica en el trabajo mismo y se refiere a la manera como vamos a comportarnos con el personal de la compañía y con nuestros clientes. En general debe ser cortés y -- fino a la vez, con el fin de poder obtener la colaboración de todas las personas que sean necesarias para el desarrollo de la - auditoría, además de que servirá también - para obtener y conservar una buena imagen- ante los demás.

Por lo que se refiere a la presentación -- adecuada es llevar la ropa adecuada a las diferentes circunstancias que se presenten. No hay que olvidar que el Contador Público observará siempre como norma la moral.

### 3.2.2 CAPACIDAD INTELECTUAL.

Se refiere a las cualidades de la mente y a la inteligencia que desde luego debe poseer el auditor y preocuparse por desarrollarla; y mejorarlas.

Los requisitos principales de este tipo son:

- Criterio y tacto.
- Habilidad y corrección al expresarse.
- Habilidad de captación y análisis.
- Habilidad creativa.
- Cultura general.
- Actualización profesional.

Este último requisito es el fundamento para el desarrollo de los demás, además de que un profesionista siempre debe estar conciente de los avances logrados en la profesión, para ofrecer el mejor servicio a su cliente.

### 3.2.3 REQUISITOS TECNICOS.

Se pueden entender como la columna vertebral de una --

profesión y que se refiere básicamente a los conocimientos que debe tener el auditor para poder ejercer su profesión.

En el caso del Contador Público, básicamente debe -- poseer los siguientes conocimientos:

- Conocimientos sólidos de contabilidad y auditoría.
- Dominio de sistemas contables y de control.
- Conocimientos de administración, leyes civiles, mercantiles, fiscales, economía, estadística, - matemáticas, computación.
- Otros conocimientos auxiliares.

### 3.3 NORMAS DE AUDITORIA.

Como se mencionó anteriormente, la auditoría es una - actividad que debe tener un carácter profesional y un alto nivel de calidad, esto debido básicamente a que la opinión que se dará como resultado de ésta, deberá de ser digna de confianza, tanto de su cliente como - de todas las personas interesadas en esta información.

De esta gran responsabilidad de realizar un trabajo - profesional e imparcial, surge la necesidad de esta-- blecer una serie de requisitos mínimos de calidad.

### 3.3.1 DEFINICION.

Las normas de auditoría son los requisitos mínimos de calidad relativos a la personalidad del auditor. al -- trabajo que desempeña y a la información que rinde como resultado de este trabajo.

También se conocen como los principios básicos de auditoría que rigen la naturaleza y amplitud de la comprobación que debe obtenerse por medio de los procedimientos de auditoría.

Por tanto el trabajo de auditoría tiene una finalidad y un objetivo que no depende de la voluntad personal -- del auditor ni de la del cliente, sino de su propia -- naturaleza.

Las normas de auditoría gubernamental establecen las -- cualidades que deben de reunir los auditores gubernamentales, así como los requisitos que deben observar -- en el desarrollo de sus actividades y en la presentac-- ción de sus informes.

La observancia de estas normas es obligatoria para todos los auditores gubernamentales, entendiendose por -- auditor gubernamental, todo aquel profesionista que -- examine operaciones del sector público, persiguiendo -- cualesquiera de los objetivos definidos en la audito-- ría gubernamental.

Debe señalarse además que adicionalmente a estas normas las dependencias y entidades pueden elaborar reglas particulares, que le permitan dar atención a los problemas específicos de cada una de ellas. Este tipo de reglas deberán ser desarrolladas en forma conjunta por las dependencias coordinadoras del sector y las entidades.

### 3.3.2 CLASIFICACION.

- Normas generales.
  - Tipo y alcance de la auditoría.
  - Conocimiento técnico y desarrollo profesional.
  - Objetividad y autonomía.
  - Esmero profesional y responsabilidad.
  - Honestidad y confidencialidad.
- Normas para la realización del trabajo.
  - Planeación de la auditoría.
  - Supervisión de la auditoría.
  - Evaluación del control interno.
  - Obtención de evidencia.
- Normas relativas al informe de auditoría.
  - Discusión previa.
  - Contenido del informe.
  - Oportunidad y comunicación de los resultados.
  - Seguimiento de las observaciones de auditoría.

### 3.3.3 NORMAS GENERALES.

Cref necesario realizar la aclaración de los puntos - que se analizan en lo subsecuente, se encuentran también establecidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos; sin embargo los que regirán para el - sector público serán los establecidos por el Manual - de Auditoría Gubernamental. Y solo en forma comple--mentaria se utilizarán las emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Las normas generales se refieren al ámbito y competencia de la auditoría, así como las cualidades que debe reunir el personal encargado de realizarlas.

A continuación se mencionan algunas de estas normas - las cuales debe observar el auditor, en su interven--ción profesional:

Tipo y Alcance de la Auditoría Gubernamental.

Dentro de este punto se precisará la clase de auditoría que se llevará a cabo y que podrá ser financiera, operacional o cualquiera de los tipos que se mencionaron en la clasificación.

También se determinará el alcance con el que se realizará la revisión; que estará en función de la complejidad, magnitud y trascendencia de las operaciones a-

examinar.

#### Conocimiento Técnico y Desarrollo Profesional.

El trabajo de auditoría tiene la finalidad de emitir una opinión profesional independiente, que se logrará si es desempeñado por personas que cuentan con un título profesional y que además posean un entrenamiento técnico adecuado.

En si estas normas se refieren a la disposición, preparación técnica, experiencia y capacitación necesaria para el desarrollo de una auditoría.

La diversidad de las operaciones realizadas por el sector, hace necesario que el auditor cuente con todos los conocimientos necesarios para la supervisión de cada área.

Por lo que se refiere a la preparación técnica esta es el conjunto de conocimientos obtenidos en las instituciones educativas. Y que además deberá de tener actualizados por medio de cursos, seminarios, etc., debe de contar también con la experiencia que garantice la confiabilidad de su opinión.

#### Objetividad y Autonomía.

El auditor está obligado a mantener una actitud de independencia mental en todos los asuntos relativos -

a su trabajo profesional.

Esta independencia le permitirá al auditor emitir sus juicios objetivos a su absoluta libertad de criterio, sin ser influenciado por terceros.

Para contar con la independencia necesaria, se requiere que el auditor no esté o haya estado relacionado con las operaciones que examine; y tampoco debe haber parentesco consanguíneo o civil dentro del cuarto grado, con funcionarios de la dependencia que analizará.

Esmero Profesional y Responsabilidad del Auditor.

El auditor será responsable de la opinión que emita como resultado del examen practicado, por tanto dicho dictámen deberá realizarse con cuidado y diligencia profesionales con el fin de evitar al máximo los errores.

Honestidad y Confidencialidad.

Esta norma se refiere a la información obtenida durante el desarrollo de su trabajo, con toda integridad profesional, no ocultando o difamando los hechos o la información profesional, con el propósito de obtener algún beneficio personal o a terceros. Asimismo es responsable de mantener absoluta discreción con respecto a los informes, datos y hechos alcanzados en el

transcurso de la revisión.

### 3.3.4 NORMAS PARA LA REALIZACION DEL TRABAJO.

Estas normas tienen como antecedentes la norma personal del cuidado y diligencia profesionales, aún cuando es difícil determinar lo que en cada tarea es tener cuidado y diligencia; existen elementos básicos de gran importancia que deben llevarse a cabo y que cubren los niveles mínimos de diligencia y cuidado a estos elementos se les conoce como normas de ejecución del trabajo entre los que podemos mencionar los siguientes:

Supervisión de la Auditoría.

El trabajo realizado por el personal de auditoría debe ser dirigido, orientado y revisado en su elaboración, para tal efecto el auditor se auxilia de ayudantes para efectuar esta tarea es por esto, que se hace necesaria la supervisión del trabajo para verificar que se efectuó en la forma adecuada.

La Supervisión comprende básicamente los siguientes puntos:

- 1.- Que se cumple con las normas básicas de Auditoría Gubernamental.
- 2.- Que se cumple oportunamente con los programas -

de Auditoría y en el caso de existir desviaciones deberán estar debidamente justificadas y -- autorizadas.

- 3.- Que los papeles de trabajo contengan evidencia suficiente y competente.
- 4.- Que se deje evidencia escrita en la supervisión de los papeles de trabajo.

#### Planeación de la Auditoría.

Este trabajo de auditoría deber ser planeado adecuadamente con el fin de dar la atención requerida a los -- puntos más importantes como son los procedimientos mínimos para la obtención de elementos de juicio suficientes. Su extensión y oportunidad, los papeles de -- trabajo a utilizar y el personal que intervendrá en la revisión; otro punto de gran importancia es conocer -- los objetivos que persigue cada dependencia o entidad a examinar.

La planeación de auditoría debe incluir básicamente:

- 1.- Naturaleza y alcance del examen.
- 2.- Los procedimientos y tecnicas a utilizar.
- 3.- La oportunidad de los procedimientos.
- 4.- Período a cubrirse.
- 5.- Asignación y utilización del personal.
- 6.- Explicación del trabajo a realizar.

- 7.- Determinar los papeles de trabajo a utilizar.
- 8.- Fechas estimadas de la duración de cada fase.
- 9.- Presentación y contenido del informe.
- 10.- Coordinación con otras áreas revisoras.<sup>31</sup>

#### Evaluación del Control Interno.

El auditor debe de examinar el sistema de control interno de la dependencia con el fin de poder determinar el tipo, alcance y oportunidad de las pruebas y procedimientos que utilizará con su intervención.

El análisis de control interno nos permitirá conocer el grado de confianza de los métodos adoptados, así como conocer la confiabilidad de la información financiera.

#### Obtención de Evidencia.

El auditor deberá obtener de su análisis la información, documentos y pruebas suficientes y competentes, que demuestren la autenticidad de los hechos, es decir, que es la obtención de elementos de juicio que soportan las conclusiones a las que llegará.

### 3.3.5 NORMAS RELATIVAS AL INFORME DE AUDITORIA.

Como ya se mencionó el auditor, al terminar con su trabajo emite el resultado de este, el cual se le con

<sup>31</sup> Manual de Auditoría Gubernamental.- S.P.P.

ce como Dictámen o Informe, mediante el cual da a --  
conocer a todos los interesados del resultado obteni-  
do en dicha revisión.

La importancia que reviste el informe es lo que hace-  
necesario establecer normas que garanticen los requi-  
sitos mínimos de calidad que debe tener el Dictámen.

Dentro de las normas de información más importantes -  
tenemos las siguientes:

#### Discusión Previa.

Antes de elaborar el informe definitivo, las conclu--  
siones y recomendaciones deberán ser discutidas con -  
los funcionarios y responsables.

Esta discusión se realiza con el objeto de que el au-  
ditor y los funcionarios estén conformes con el resul-  
tado que deberá presentarse, también servirá para po-  
der aclarar todos aquellos puntos en los cuales exis-  
tiera confusión.

En el caso de no llegar a un acuerdo el auditor debe-  
rá de incluir en su informe las opiniones de los - --  
funcionarios.

#### Contenido del Informe:

El informe de auditoría es el resultado final de todo

el proceso de auditoría, por tal motivo dicho informe debe incluir las situaciones detectadas, el origen de las mismas, así como las conclusiones y recomendaciones, además debe de ser claro, objetivo, conciso, preciso e imparcial, respaldado con suficiente evidencia.

Oportunidad y comunicación de los Resultados:

Los resultados significativos que se obtengan en el - curso de la auditoría deben presentarse oportunamente durante su ejecución y/o al final de la misma. El informe que se obtenga como resultado del trabajo debe- hacerse del conocimiento de los funcionarios responsables.

Normalmente el informe se presenta al final de la re- visión. Sin embargo cuando surgen hechos importantes deberán darse a conocer a los funcionarios en forma - inmediata con el fin de que se apliquen las medidas - correctivas.

Seguimiento de las Observaciones de Auditoría:

En lo personal creo que este punto es el más importante dentro de todo el proceso de auditoría ya que si - no se diera un seguimiento de las conclusiones la au- ditoría no cumpliría con su objetivo.

### 3.4 TECNICAS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA.

#### 3.4.1 C O N C E P T O :

Las técnicas de auditoría son los métodos prácticos de investigación y prueba, que utiliza el auditor para -- realizar su examen, obteniendo con esto la evidencia -- suficiente y competente para poder emitir una opinión-- profesional.

Generalmente la información que se obtiene al aplicar-- en forma individual cada una de estas técnicas no apor-- ta los elementos necesarios para obtener una conclu-- sión definitiva. Por ello se hace necesario aplicar -- los procedimientos de auditoría.

#### 3.4.2 CLASIFICACION

Para efectos de la auditoría gubernamental las técni-- cas de auditoría se han clasificado atendiendo a sus -- características particulares y a los métodos de verifi-- cación que utilizan:

- A. Técnicas Documentales.
- Estudio general.
- Análisis.
- Confirmación.
- Declaración o certificación.
- Conciliación.

- Revisión selectiva.
  - Comprobación.
  - Cálculo.
- B. Técnicas verbales.
- Entrevista.
- C. Técnicas visuales.
- Inspección.
  - Observación.
  - Comparación.
  - Seguimiento.

A continuación se dará una idea breve de lo que es cada una de las técnicas de auditoría:

A. Técnicas documentales.

Estudio General:

Consiste en obtener los datos básicos que le permitan tener al auditor un panorama general de la institución y tendrá por objeto orientar y fundamentar la aplicación y alcance de las demás técnicas.

Análisis:

Consiste en separar las operaciones o situaciones a examinar en las partes que lo integran, con el objeto de estudiar cada uno de sus componen--

tes. Esta técnica se aplica básicamente a aspectos genéricos de los estados financieros.

**Confirmación:**

Es la obtención de constancia escrita sobre la autenticidad de las transacciones, operaciones, hechos y circunstancias del aspecto auditado. Y que se realiza por medio de una persona ajena a la institución.

**Declaración o Certificación:**

Es la formalización de las investigaciones que por su importancia así lo ameritan, resulta además conveniente que las afirmaciones recibidas queden por escrito y en algunas ocasiones sean certificadas por una autoridad.

**Conciliación:**

Es la conformidad de dos conjuntos de datos separados, siempre que las fuentes de información -- independientes se originen de la misma base.

**Revisión Selectiva:**

Es una revisión al azar, demuestra que puede aumentarse o disminuirse de acuerdo con los resultados que se van obteniendo.

Desde luego la muestra utilizada deberá de ser -  
representativa de su universo.

**Comprobación:**

Consiste en cerciorarse que todas las operacio--  
nes se encuentran debidamente apoyadas por todos  
los elementos que las integran, deberá además de  
asegurarse de la autenticidad de los documentos.

**Cálculo:**

Es la verificación aritmética de las cifras o --  
cálculos realizados, de aquellas operaciones que  
se determinan fundamentalmente por cálculos - -  
(intereses, depreciaciones, etc.).

Cabe hacer la aclaración de que esta técnica - -  
solo prueba la exactitud aritmética y no así la  
validez de dichas cifras.

### 3. TECNICAS VERBALES.

**Entrevista.**

Es una técnica verbal por medio de la cual se obtendrá  
información complementaria, su aplicación se realiza -  
formal o informalmente al personal de la empresa.

**C. Técnicas Visuales.**

**Inspección:**

Es la revisión física de las cosas materiales en que se traducen las operaciones, tales como los-activos (efectivo, inventario, maquinaria, etc.).

**Observación:**

Es una forma de inspección menos formal y se - - aplica para verificar como se realizan en la - - práctica, las transacciones.

Esta técnica es de gran utilidad y que se - - - desarrolla en la mayoría de las etapas de la auditoría

**Comparación:**

Establece la relación que existe entre dos o más conceptos, determinando su similitud o diferen--cia, este tipo de técnica permite confrontar - - diferentes aspectos.

**Seguimiento:**

Consiste en seguir una operación desde su inicio, hasta su culminación, pasando por cada una de sus fases.

### 3.4.3 ALCANCE.

Se llama extensión o alcance a la amplitud que se dá a los procedimientos, es decir la profundidad o intensidad con que se aplican.

El alcance se determina por varios elementos pero el más importante es el grado de eficiencia del control interno de la empresa. Otros factores que lo determinan son: El total de partidas individuales que forman la partida total, la cantidad de errores localizados al efectuar el examen, etc.

### 3.4.4 PROCEDIMIENTOS.

Los procedimientos son el conjunto de técnicas de investigación, aplicables a una partida o grupo de hechos referentes a la información financiera, es la utilización conjunta de varias técnicas.

También se dice que las técnicas son las herramientas de trabajo del auditor y los procedimientos son la combinación, que se hace de estas para su estudio particular.

Por lo que se refiere a la clasificación de los procedimientos, resulta inútil, ya que el auditor decide las técnicas que integran el procedimiento y por ende no siempre serán los mismos, por lo tanto, no se pue-

de dar una clasificación estática ya que generalmente el procedimiento estará integrado por técnicas ya sea documentales, verbales o visuales.

### 3.5 PAPELES DE TRABAJO.

#### 3.5.1 CONCEPTO.

Es el conjunto de cédulas y documentos en donde consta la información obtenida por el auditor, las pruebas -- realizadas , la descripción de estas y los resultados-- obtenidos. Debido a la gran importancia que revisten.

Son innumerables las funciones que tienen los papeles-- de trabajo, sin embargo podemos señalar entre las más-- trascendentes a las siguientes:

- a) Sirven como base para fundamentar el contenido - de los informes.
- b) Evidencia única de la solidez y calidad profesio-  
nal del trabajo desarrollado.
- c) Base para poder desarrollar la supervisión.
- d) Servir como antecedente para otras auditorías.

#### 3.5.2 CLASIFICACION

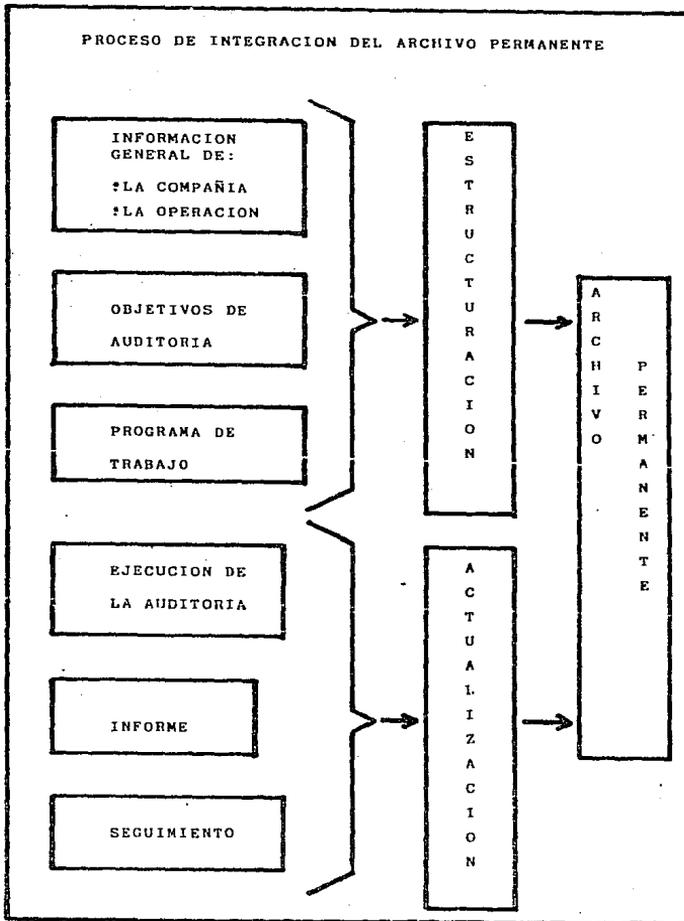
a.- Los papeles de trabajo se clasifican en base a - su utilización en:

- a) Archivo permanente. Son aquellos documen-

tos que son útiles para varios ejercicios- (acta constitutiva, contratos a plazos mayores de un año, manual de procedimientos, catálogo de cuentas, etc.), que servirá -- de consulta para futuras revisiones.

El proceso de integración del archivo permanente se inicia desde la etapa de planeación de la auditoría al obtener información de la organización, además de la información anterior deben incluirse todos los datos obtenidos en las auditorías; en la siguiente gráfica podemos ver cual es el procedimiento a seguir.

El archivo permanente estará integrado por una cédula que muestre las secciones que contienen en forma cronológica.



- b) Expediente continuo de auditoría, que está formado por todos aquellos papeles, que son útiles solo para un ejercicio como son el saldo de -- clientes a una fecha determinada, confrontación de saldos de la cuenta de bancos.

Los papeles de trabajo deben ser planeados como ya se dijo anteriormente, con todo cuidado antes y durante el curso de la auditoría, en base al objetivo que se persigue y tomando en cuenta el tipo de auditoría a efectuar (financiera, -- operacional, administrativa, etc.).

En este trabajo solamente trataremos la auditoría financiera.

A todo papel recabado ya sea interno o externo se le denomina cédula de trabajo.

B. También los podemos clasificar en base a --  
su contenido, aún cuando este puede ser --  
tan variado como la imaginación existen --  
cédulas de trabajo que son básicas, a es--  
tas cédulas que integran los papeles de --  
trabajo se clasifican en:

a) Cédulas sumarias:

Son el agrupamiento de distintos conceptos  
renglones, programas, actividades, metas,-  
etc., del área a revisar.

Son también las cédulas que muestran las -  
cuentas de mayor que forman un rubro.

b) Cédulas analíticas:

Son la aplicación de uno o varios procedi-  
mientos sobre un concepto donde se descri-  
ben las partidas que han sido revisadas y  
comprobadas.

Generalmente en estas cédulas se estudian  
los puntos importantes de las cédulas suma-  
rias.

c) Cédula de discusión de las recomendaciones:

A esta cédula también se le conoce como --

cédula de informe, y se refiere a la presentación de las principales observaciones detectadas en el examen, debidamente agrupadas y jerarquizadas deberá contener también el punto de vista que los funcionarios tienen de estas recomendaciones.

d) Cédula de seguimiento de recomendaciones:

En esta cédula debe de incluirse una breve descripción de las recomendaciones que deben de implantarse, las cuales ya se discutieron anteriormente.

Esta cédula sirve para que el departamento de auditoría interna lleve el seguimiento.<sup>32</sup>

### 3.5.3 INDICES.

Son claves alfabéticas, numéricas o combinadas, que se utilizan para localizar el lugar exacto de una cédula dentro de un legajo de papeles de trabajo y su referencia con otro u otros papeles de trabajo.

Los índices deben tener un ordenamiento lógico y flexible.

La utilización de los índices dentro de una supervisión

traen una serie de ventajas entre las cuales podemos -  
mencionar a las siguientes:

- 1.- Simplifican la supervisión al tener un orden en todos los papeles de trabajo.
- 2.- Evita la duplicidad de trabajo, ya que al tener cada cédula una clave asignada es difícil que - una actividad se elabore nuevamente.
- 3.- Facilitan la elaboración del informe.

Los índices se encuentran localizados en el ángulo superior derecho de cada cédula con lápiz de color generalmente rojo.

Los índices pueden ser de las siguientes clases:

- a) Números.- Arábigos o romanos.
- b) Alfabético.- Letras mayúsculas, sencillas o dobles.
- c) Alfanuméricos o Mixtas.- Combinación de - letras y números.

En cualquier forma.

Es indispensable que estos índices se establezcan desde la planeación de la auditoría con el fin de poderlos utilizar adecuadamente.

El código de índices que se utilicen no es rígi

do puesto que este se establece en base al criterio del auditor y a las necesidades del mismo.

Aún cuando debe de preocuparse porque estas - - sean claras y flexibles con el fin de hacer más fácil su lectura y comprensión.

Para la elaboración de un código se pueden emplear las clases de índices que existen así por ejemplo para una determinada área se pueden - - utilizar letras mayúsculas o minúsculas, para el archivo permanente números romanos o árabigos o se puede utilizar una combinación de éstos.

Es recomendable entonces que el auditor elabore una cédula que muestre los índices que habrán - de utilizarse en el desarrollo de la auditoría y que comunmente se presenta al inicio de los papeles de trabajo.

Los índices también se utilizan para referencias de las cifras analizadas de una cédula y que tienen relación con las mostradas en otras cédulas.

La utilización de los índices cruzados en los papeles de trabajo para relacionar cédulas, es

una de las etapas principales para facilitar la supervisión.

El cruce de cédulas es una técnica que nos permitirá:

- . Indicar las investigaciones realizadas.
- . Asegurar que las cifras sujetas a examen sean las mismas que se examinaron.
- . Facilitar la supervisión.

Ahora trataremos de lo que se conoce como marcas de auditoría son estos signos que utiliza el auditor en sus papeles de trabajo para señalar el tipo de supervisión o las pruebas o investigaciones efectuadas.

Sus principales ventajas son:

Facilita la supervisión, al conocer de inmediato los trabajos realizados.

- Facilita la transcripción e interpretación del trabajo.
- Hacer fácil la lectura de algunos trabajos repetitivos.

El establecimiento de estas normas están a criterio del auditor sin embargo, se recomienda --

que su diseño sea simple, se elaboren con lápiz rojo y sea fácil su identificación.

Las marcas de auditoría las podemos clasificar-  
atendiendo al grado de utilización de éstas así  
tenemos que existen dos clases:

- a) Estandares o credenciales.
- b) Específicas.

Son estandares aquellas que se utilizan frecuen-  
temente por que la operación que representan se  
repite varias veces en el transcurso de la audi-  
toría, como ejemplo de éstas podríamos citar a-  
las siguientes operaciones.

- Operaciones aritméticas verificadas +x+-.
- Cifra cotejada contra el análisis y - -  
correcta.
- Verificación física correcta.
- Documento verificado y encontrado.

Las específicas se utilizan para aclarar situa-  
ciones que presentan las partidas y que general-  
mente se utilizan una sola vez.

Se recomienda que el auditor siempre dé el mis-  
mo significado a las marcas que utiliza y prepa-  
re una cédula que muestre los significados o --

poner su explicación al fin de la cédula en la cual se hallan utilizado.

#### 3.5.4 ELEMENTOS

Los papeles de trabajo en la actualidad presentan estructuralmente tres partes que son: Encabezado, cuerpo y pie de la cédula. A su vez cada uno de estos se integrará de la siguiente forma:

El encabezado, que es la parte superior de la cédula-- contiene los siguientes datos:

- 1.- Denominación o Razón Social de la Dependencia -- que se audita o bién el nombre del área sujeta-- a revisión.
- 2.- Clave o índice, que permite su localización.
- 3.- Fecha o período que comprende la auditoría.
- 4.- Fecha de iniciación (lado superior derecho).
- 5.- Fecha de terminación (lado superior derecho).
- 6.- Iniciales de la persona que lo elabora.
- 7.- Descripción del trabajo y del examen.

El cuerpo de la cédula donde se localiza la informa-- ción obtenida por el auditor y sus resultados, se forma por los siguientes elementos:

- 1.- Fuente de datos (de donde proviene la informa-- ción que se analiza).

- 2.- Marcas de auditoría, las que sean necesarias o indispensables para la comprobación o aclaración de las partidas.
- 3.- Notas aclaratorias sobre situaciones especiales.
- 4.- Observaciones determinadas por la falta de cumplimiento de los controles establecidos.
- 5.- Conclusión de los puntos positivos en la revisión.

El pie de la cédula comprende los siguientes datos:

- 1.- Frente de los datos asentados en el cuerpo de la cédula.
- 2.- Significado de las marcas utilizadas, en el caso de que no se hubiera elaborado alguna especial.

### 3.6 CONTROL INTERNO.

#### 3.6.1 CONCEPTO.

Control Interno es el sistema por el cual se dá efecto a las actividades necesarias para lograr el objetivo establecido por la institución, y la forma en que se encuentra organizada ésta, con el fin de cumplir básicamente con tres objetivos fundamentales:

- a) La obtención de información veráz, confiable y oportuna.

- b) La protección de los activos de la empresa.
- c) La promoción de eficiencia en la operación del negocio.

Concretando aún más podríamos decir que el control interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada se adoptan en una organización.

Es importante señalar que el control interno en sí es bastante complejo, debido básicamente a que abarca personas, la forma como están organizadas, los procedimientos a que se sujetan, etc.

### 3.6.2 ESTUDIO DE CONTROL INTERNO.

Es obligación del auditor el estudio y evaluación del control interno, dicha obligación se encuentra contenida dentro de las normas de Auditoría relativas a la ejecución del trabajo.

El estudio es el examen, investigación y análisis del control interno establecido en una institución.

La evaluación podríamos decir es la función siguiente a desarrollar dentro del cual se tendrá el resultado o conclusiones del estudio realizado.

Para poder realizar el estudio del control interno se conocen tres métodos que son:

- a) Método descriptivo.
- b) Método de cuestionarios.
- c) Método gráfico.

- a) Método descriptivo.- Es la explicación por escrito de todas las actividades que -- desarrolla la institución para su control-interno, es decir, es la formulación de un papel de trabajo donde se describen en forma fluida todas las fases de aspecto operativo.
- b) Método de cuestionarios.- Este método consiste en la elaboración de cuestionarios -- previamente a la revisión en la cual se -- cuestionan los aspectos básicos de las -- operaciones y personas que intervienen en su manejo. Posteriormente se procederá a dar respuesta a estas preguntas; las cuales generalmente se elaboran de tal manera que si el resultado es negativo advierta -- posibles debilidades en el control interno.
- c) Método gráfico.- En este método describen las operaciones de la institución representándolas con: Cuadros, figuras geométricas etc. y por medio de éstos se explican los flujos de operaciones.

No podríamos decir que cada método aplicado aisladamente sea completo o eficiente, por lo cual se recomienda que para obtener resultados óptimos se aplique una combinación de los tres, logrando también con ello soportar mejor las conclusiones.

### 3.6.3 EVALUACION DEL CONTROL INTERNO.

Como ya menciono con anterioridad, una vez que se realiza el estudio del control interno, por los métodos que se enunciaron se realiza por medio de éstas un análisis que le permitirá al auditor conocer si el control interno de una institución determinada es confiable o no.

La forma como se determina este resultado, es comparando el control interno vigente en la empresa contra estándares ideales.

Por lo anterior es recomendable que el auditor tenga la experiencia necesaria para realizar esta evaluación.

Es por demás mencionar que de este resultado se determinará la profundidad de la auditoría.

### 3.6.4 OPORTUNIDAD Y ALCANCE.

El alcance lo podemos definir como el grado de profun-

didad que tendrá la auditoría.

Por lo que se refiere a la oportunidad, la evaluación debe realizarse antes de planear la auditoría.

El alcance que tendrá la auditoría lo pueden determinar varios aspectos entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

En el caso de ser auditoría por primera vez deberá de realizarse la revisión abarcando todos sus aspectos, no así cuando es una auditoría por segunda vez, el alcance también lo puede determinar el hecho de contar con un buen o mal control interno, ya que el caso de no ser confiable éste, el alcance tendrá que ser mayor que si es confiable, otro aspecto es el tipo de auditoría que se requiera y el objetivo para el cual se está realizando.

### 3.6.5 INFLUENCIA EN EL PROGRAMA DE TRABAJO.

El estudio y más aún la evaluación del control interno intervienen en forma directa en el programa de trabajo ya que el hecho de conocer el tipo de control interno con que se cuenta, le permitirá al auditor de terminar su programa de trabajo, extendiéndose en el caso de no contar con un buen control interno o redu-

cirlo si se cuenta con el control interno adecuado.

### 3.7 PLANEACION DE LA AUDITORIA.

#### 3.7.1 CONCEPTO.

En los últimos tiempos se ha usado bastante este término y en palabras sencillas podríamos definirlo como la acción de pensar o preveer anticipadamente lo que sucederá en el futuro.

La importancia que tiene la etapa de la planeación en cualquier actividad que realicemos es innegable y se basa en el hecho de que conociendo a donde se quiere ir y que se va hacer para llegar ahí, tendremos mayores resultados que si partimos de la nada. Prueba de esto es que cualquier actividad que no se planea generalmente no cumple con sus objetivos; y si los cumple no será en la mejor forma, trayendo como consecuencia el incremento en los recursos tanto técnicos, humanos y financieros, como en el tiempo que se refiera para lograr estos objetivos.

Ubicandonos en el campo específico de la auditoría, - tendremos que esta actividad no es la excepción y que por tanto; es necesario que el auditor planee el trabajo que deberá desarrollar en la revisión, dentro de este campo se define a la planeación de la siguiente forma:

Decir en forma anticipada cuales serán los procedimientos de auditoría que se van a emplear, - cual será la extensión que se dará a éstos, con que oportunidad se van a aplicar, cuales serán los papeles de trabajo utilizados y quienes llevarán a cabo el examen.

Los objetivos básicos de realizar una adecuada planeación son:

- 1.- Ejercer un adecuado control sobre el personal que interviene en la revisión.
- 2.- Optimización de los recursos (incluyendo el aprovechamiento en tiempos).
- 3.- Realización de un mejor trabajo obteniendo con esto el cumplimiento de los objetivos.

Los pasos a cubrir en la realización de una adecuada planeación son muy variables, sin embargo se tratará de dar una guía de los que se consideran más importantes:

Para ello dividiremos a la planeación en tres fases - principales que son:

- a) Investigación general.
- b) Estudio y evaluación del control interno.
- c) Programa de trabajo.

En los puntos siguientes se analizan cada una de las fases de la planeación, por otro lado se indica como conclusión al ser requerida una auditoría deberá de precisarse con la autoridad competente, a que intereses debe dar respuesta, que aspectos se desean considerar, cuales son los objetivos, el tipo y alcance de la revisión y si no hay impedimentos para practicarla.

### 3.7.2 INVESTIGACION GENERAL.

Comprendiendo el estudio en sus diversos aspectos de la empresa que se va a examinar, se podrán señalar -- los puntos que deberá cubrir la planeación. La investigación general se considera dentro del proceso de -- la planeación, el conocer este estudio implicaría conocer lo que se va a revisar y por ende podría realizarse la planeación necesaria.

Entre los aspectos que integran el estudio general tenemos a los siguientes:

- 1.- Aspectos jurídicos.- Tipo de sociedad, clase de persona física o moral, estatutos del acta constitutiva, poderes otorgados, permisos o concesiones otorgados para diferentes actividades, -- obligaciones ante diferentes instituciones, -- etc.

- 2.- Aspecto laboral.- Número de empleados de confianza, sindicalizados, contratos colectivos o individuales, negociación con el sindicato, prestaciones a empleados tipo de contrato de trabajo - por ejemplo: De base, eventual, honorarios, reglamentos, manuales, etc.
- 3.- Aspecto fiscal.- Impuestos a los que está obligada, exenciones que goza, fecha del ejercicio, -- impuestos pendientes de pagar.
- 4.- Aspecto físico.- Tipo de construcciones con que se cuenta, extensión y distribución de las mismas, número de sucursales y su ubicación.
- 5.- Aspecto financiero.- Estructuras y características del tipo de inversiones, en Instituciones de Crédito, o en otras Instituciones de Crédito, -- índice de liquidez, productividad, capital de -- trabajo, punto de equilibrio, tipos de financiamiento, costos de financiamientos, política de -- pagos, política de crédito.
- 6.- Aspecto contable.- Sistema de evaluación de inventarios, sistema de registro, síntesis de presupuestos, estados financieros comparativos, resultados de auditorías anteriores además de los ya señalados anteriormente, etc.

Para la formulación del programa de trabajo se toman en cuenta los siguientes elementos básicos:

- 1) Boletines de normas y procedimientos de auditoría Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- 2) Papeles de trabajo de la auditoría anterior.
- 3) Manual de Auditoría Gubernamental.

Existen dos tipos de programas de trabajo, los que -- conocemos como estándares o tipo y específicos.

Programa estandar.- Es aquel que se realiza con siderando las características mas generales de las cuentas, que se conservan igual en distin-- tas empresas. También se elaboran programas -- estandar para un tipo determinado de organismo, por ejemplo para instituciones de crédito, mine ras, públicas, etc.

Programa específico.- Es aquel que se realiza - por una vez y para un caso particular.

En el primer caso los programas son flexibles y esta-- rán sujetos a cambios según lo exija el tipo de empre-- sa auditada.

Enumerar y ejemplificar todos los programas de audito ría que se manejan dentro de una Secretaría de Estado,

sería demasiado exhaustivo, dado la gran variedad de funciones que se desarrollan, por lo que solo como un ejemplo se pueden enumerar los siguientes:

Caja y Bancos.

Inversiones.

Cuentas y documentos por cobrar.

Inventarios.

Almacenes.

Ingresos.

Vehículos.

Nóminas, etc.

A continuación se ejemplifica uno de éstos con el fin de tener la idea de como es físicamente un programa de trabajo de caja y bancos.

La investigación general a una organización se realiza con el fin de poder detectar aquellos aspectos que por su importancia requerirán de ser considerados en la planeación y ser programados para su estudio.

Generalmente este estudio se realiza cuando se lleva a cabo una auditoría por primera vez, después únicamente se procederá a actualizarla para revisiones posteriores.

### 3.7.3 ESTUDIO Y EVALUACION DEL CONTROL INTERNO.

Por la importancia que tiene este punto, fué necesario que se desarrollara ampliamente en el punto que - antecede, razón por la cual aquí sólo se enuncia.

3.7.4 Para poder formular el programa de trabajo de auditoría se deberán de tomar en cuenta tanto la investigación general como el estudio y evaluación del control interno para que de esta forma se tenga una idea suficiente del carácter de las operaciones, del objetivo de los programas y de los propósitos de la auditoría.

El programa de trabajo es la última fase de la planeación, es la representación física y la formalización de la planeación, define como la relación estricta y ordenada de los procedimientos de auditoría, extensión y oportunidad de éstos su aplicación en cada - - sección que comprende la auditoría contable y financiera.

El programa de trabajo toma en cuenta las necesidades de la administración, los objetivos de la auditoría - y la información que debe proporcionar a los interesados e indica los procedimientos que han de desarrollarse, los criterios de medición y los métodos de -- evaluación de la eficiencia.

El programa de trabajo indica como se formulan en papeles de trabajo en los que generalmente se integran los siguientes datos:

- 1.- Procedimiento.
- 2.- Extensión.
- 3.- Oportunidad.
- 4.- Auditor.
- 5.- Tiempo estimado.
- 6.- Tiempo real.
- 7.- Variación.
- 8.- Observaciones.

### 3.8 INFORME DE AUDITORIA.

#### 3.8.1 CONCEPTO.

Al dictámen lo podemos considerar como la etapa final de una auditoría, en la cual se muestra la opinión -- que el auditor se ha formado sobre la corrección de -- los aspectos auditados.

Este informe deberá de contener las observaciones y -- conclusiones, con el fin de que se implementen las me -- didas correctivas necesarias.

El dictámen persigue dos objetivos fundamentales que -- son:

- 1.- Mostrar el resultado de la gestión de los funcionarios, en términos de efectividad, eficiencia y eficacia del manejo de los fondos públicos a su cuidado, en relación con los objetivos y dentro del límite de su presupuesto.
- 2.- En base a lo anterior implantar las medidas correctivas necesarias derivadas de las recomendaciones o conclusiones.

Para que se cumplan con estos objetivos, se requiere que el informe cuente con las siguientes características.

- 1.- Oportuno y útil.
- 2.- Objetivo.
- 3.- Claro y simple.
- 4.- Conciso.
- 5.- Constructivo.

El informe de auditoría se forma de los siguientes aspectos entre otros:

- Bases: a) Información sujeta a revisión, - -  
b) Naturaleza, finalidad y campo específico de la revisión, c) Principios -  
y procedimientos de contabilidad en --

que se apoya, d) Confiabilidad en el control interno, e) Efectividad del control presupuestario, f) Limitaciones al trabajo de auditoría.

**Evaluación:** a) Opinión acerca de las políticas y criterios que norman las decisiones de gestión, b) Indices de eficacia y eficiencia en el logro de objetivos, empleo de recursos, c) Alcance de objetivos.

**Observaciones:** a) Hechos que influyen en forma relevante en el logro de objetivos, - b) Deficiencias en el control interno, c) Descripción de pruebas en que se fundamentan las observaciones, d) Incumplimiento de mandatos legales, - c) Causas y monto de desviaciones.

**Conclusiones:** Estas se orientarán a dar respuesta a los intereses que tienden a satisfacer la información financiera, - la consecución de los objetivos, el manejo de recursos, la gestión financiera, debe limitarse o señalarse la responsabilidad del auditor.

Recomendaciones: Propondrán medidas para mejorar la operación, el control interno y en general para lograr los objetivos con mayor eficiencia.

### 3.8.2 TIPOS DE INFORME DE AUDITORIA.

Para poder determinar los tipos de informe de auditoría que existen, los clasificaremos de la siguiente forma:

- A. Atendiendo al tipo de auditor que lo realiza:
  - a) Informes de auditoría interna.
  - b) Informes de auditoría externa.
  
- B. Atendiendo al tipo de auditoría:
  - a) Informe de auditoría financiera.
  - b) Informe de auditoría operacional.
  - c) Informe de auditoría de resultado de programas.
  - d) Informe de auditoría de legalidad.
  - e) Informe de auditoría integral.
  
- C. Atendiendo al tiempo en que se realiza:
  - a) Informe previo.
  - b) Informe final.

D. Atendiendo a su extensión:

a) Informe corto.

b) Informe largo.

No obstante lo anterior en atención a las características y naturaleza de las actividades realizadas por el sector público, cabe hacer la aclaración de que dichos informes deberán apegarse a las necesidades que la -- especialización requiera, tal es el caso de estas situaciones especiales:

Entrega o cambios de funcionarios.

Revisiones contables.

Revisiones administrativas.

Revisiones de las áreas técnicas.

Estas situaciones son solo algunas por lo que en la -- práctica pueden presentarse otras; por lo cual no se han establecido reglas que sirvan a la formulación de estos informes. <sup>33</sup>

### 3.9. AUDITORIA COMO MEDIDA DE CONTROL Y SUPERVISION DE LOS SUBSIDIOS.

Toda organización se crea para responder a necesidades colectivas, la justificación de su existencia se desprende del carácter de esas necesidades.

<sup>33</sup> Manual de auditoría gubernamental , S.P.P.

El Estado como tal es la expresión máxima de las orga nizaciones tiene como misión responder a las demandas generales de la sociedad y fomentar el bien común. - Para cumplir con ella dirige su acción al alcance de las grandes metas nacionales que se propone, en el -- campo económico, social, etc. de su actividad, se dis tinguen entre sus metas generales: Lograr el máximo nivel posible de empleo, la estabilidad de precios, - el equilibrio de la deuda externa, la expansión de la producción, el mejoramiento de la distribución del -- ingreso, el incremento del nivel educativo. Para con seguirlos se vale de diversos instrumentos, entre los principales se encuentra la política fiscal que con tribuye a su logro, mediante el manejo debidamente - encauzado del ingreso y gasto público.

La seguridad del logro de sus propósitos requiere que adicionalmente se adopten mecanismos de control para vigilar que el rumbo y ritmo de las realizaciones se conformen con los designios que los inspiraron y que el origen y la cuantía de los recursos empleados - -- corresponda a los que se destinaron a ese fin. Esta aceptación moderna de control, añade a la función tra dicional de verificación que lo caracteriza, la de -- determinar y analizar las desviaciones entre lo presu puestado y lo efectuado, que hace imperativo contar -

con datos confiables, suficientes y oportunos.

Este es quizás el punto más importante que me llevó a escribir sobre el subsidio dentro de el Sector Educación, la inquietud de conocer los recursos destinados a éste así como la aplicación real a sus objetivos, - además del hecho de considerar a la educación un proceso de primordial importancia para cualquier sociedad.

Otra de mis grandes inquietudes fué la de establecer a la auditoría como una herramienta de control y verificación de los subsidios.

En primer lugar señalaré que la auditoría dentro del sector público presenta un desarrollo realmente atrasado comparado con la auditoría privada, sin embargo los resultados no se han hecho esperar y han demostrado que la aplicación de ésta puede traer grandes ventajas para este sector.

Los funcionarios responsables de ejercer un gasto público, necesitan tener medidas de control que les permitan conocer la realidad de sus operaciones así como su avance cualitativo y cuantitativo hacia los fines perseguidos, esto se traduce en la efectividad, eficiencia y eficacia de la gestión a su cuidado

Por otro lado la gestión del gobierno se puede juzgar desde dos puntos de vista:

- a) En términos de resultados de efectividad, eficiencia, economía, productividad.
- b) En términos de honestidad, integridad, fidelidad, acatamiento de disposiciones - - constitucionales.

El uso de la auditoría como mecanismo para evaluar la eficiencia en la gestión pública, es como ya dijimos- anteriormente, muy reciente. Es hasta 1972, cuando - se conoce el primer antecedente de normas específicas para examinar las operaciones del gobierno.

Si a esto agregamos la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos de rendir cuenta de sus accio-- nes la cual se encuentra contenido en un precepto de la sociedad democrática, que sostiene que los gobier-- nos y todas aquellas personas a las que se han confia-- do recursos públicos, tienen la obligación de rendir-- cuentas de sus actividades, no solo en el monto de -- estas sino también el efecto y su aplicación.

Por lo señalado en el párrafo anterior se puede consi-- derar a la auditoría como una étapa importante en el proceso de rendición de cuentas, dado que aporta jui-- cios independientes sobre la credibilidad de la infor

mación que proporcionan los funcionarios públicos; -- la auditoría también es de gran ayuda en otros aspectos como pueden ser la toma de decisiones, el mejoramiento de la eficiencia, económica, efectividad de -- las operaciones gubernamentales, la identificación de los puntos en que se requieran la acción de medidas -- preventivas o correctivas.

Anteriormente el control se concentraba en confirmar la efectividad y regularidad de las operaciones y que la documentación que las ampara reuniera los requisitos de las normas del ingreso y gasto público, en la actualidad este control deja de ser pasivo y asume un papel más activo que tiene por objeto el de asegurar la eficiencia y eficacia de las operaciones sujetando se a los planes y presupuestos establecidos.

Dentro del proceso de control se distinguen dos fases que son:

- |                         |             |           |
|-------------------------|-------------|-----------|
|                         | Efectividad |           |
| a) Control de operación |             | del gasto |
|                         | Regularidad |           |
|                         | Eficiencia  |           |
| b) Control de gestión   |             |           |
|                         | Eficacia    |           |

La verificación de la efectividad y regularidad permi

ten conocer que las operaciones se estén realizando en base a políticas, programas y planes establecidos y - que los medios destinados a la obtención de un objetivo se utilicen efectivamente para este fin y aún se - cuenta con la documentación que le dá validez.

Para verificar la eficiencia y la eficacia, es necesario expresar cualitativamente la consecución de los - objetivos y precisar el aprovechamiento de recursos - que lograron un cambio, verificar la eficacia es en - términos de grados en que se han logrado los objeti--vos y la eficiencia es juzgar hasta que punto se han--utilizado racionalmente los medios monetarios y no --monetarios.

La evaluación de la eficiencia se realiza mediante --técnicas de análisis que se apoyan en indicadores - -cuantitativos o en modelos de comportamiento, cuando--los resultados en términos monetarios se emplean habitualmente las técnicas costo-beneficio y se expresan--en términos cuantitativos no monetarios se acude a la relación costo-eficacia.

Para poder ejercer un mejor control dividiremos a las actividades del estado en dos grupos:

- 1.- Las que persiguen objetivos tangibles, --que no tienen dificultad para evaluarlos.

- 2.- Los que persiguen la atención al público. Los medios se disponen de acuerdo con la demanda potencial, en tanto que las realizaciones dependen de la demanda atendida.

Las primeras son susceptibles de evaluarse en térmi--nos de gestión de eficacia y eficiencia, permiten --expresar cuantitativamente los resultados y pueden --expresarse en programas, su característica es que en ellas se dá la relación recursos empleados/activida--des logradas.

Las últimas se valuar en términos globales de funcio--namiento, en ellas sólo se puede medir el esfuerzo --puesto en la ejecución.

Para que el Presupuesto por Programas funcione, debe--rá manejar mayor número de actividades a evaluarse en términos de gestión.

El deber de dar cuenta de la eficiencia en la opera--ción y en el logro de los objetivos, imponen a las --dependencias centralizadas, entidades de la adminis--tración pública paraestatal, así como a sus unidades--internas de operación a los órganos descentralizados, conocer los datos exactos y suficientes acerca del --valor de los recursos obtenidos.

Los mecanismos interno de control de las operaciones gubernamentales de cuyos resultados debe de satisfacerse la auditoría, se refieren a la ponderación de resultados en función de los objetivos propuestos.

Debido a la creciente demanda de servicio, que ofrezca el gobierno y con ello el crecimiento de sus operaciones y presupuestos, los funcionarios, legisladores y el público en general, quieren saber si los fondos del gobierno se manejan con propiedad, acatando las leyes con eficiencia, efectividad y economía.

Esta demanda de información ha ampliado el alcance de la auditoría gubernamental de manera que su campo ya no es solo las actividades financieras, ahora le interesa también si la institución logra los propósitos para los que se aprueban los programas y se ponen a disposición los recursos, si están alcanzando los objetivos y si se están cumpliendo las leyes y reglamentos aplicables.

El auditor debe entonces de aplicar tanto sus conocimientos financieros como los conocimientos de otras disciplinas.

En sí la auditoría gubernamental se integra:

- a) Auditoría tradicional de estados financieros

ros, en base a las normas y procedimientos de contabilidad gubernamental aceptados.

- b) El control del monto y origen del ingreso público, el destino del gasto público y -- del cumplimiento de los objetivos.
- c) La evaluación de la eficacia y eficiencia del manejo de los recursos en la operación y en el logro de los objetivos de los programas.<sup>34</sup>

En las revisiones del sector público, el auditor tendrá presente el concepto presupuestal, por lo tanto se cerciorará de la correcta afectación de las partidas, de la determinación de los saldos disponibles en el -- presupuesto y en la aplicación adecuada del ejercicio del gasto a los programas a que corresponda.

Una auditoría integral completa del sector público se compone de auditoría de operaciones, auditoría financiera, auditoría de planeación de programas y análisis y evaluación del control interno.

No obstante, las ventajas que ofrece la implantación de un control como lo es la auditoría, muchos funcionarios no le dan la importancia necesaria, provocando -- con ello que no se cumpla con los objetivos del control y además que existan desviaciones de los presu- -

<sup>34</sup> Auditoría de las Operaciones de Gobierno, Carlos A. Isoard y Jiménez de Sandi.

puestos a su cargo.

Esto lamentablemente se ve frecuentemente en el sector de referencia, por ello ha sido necesario que se implanten medidas más severas, como lo es el establecimiento en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal según sus artículos 46, 47, 48 y 49 -- respecto a las responsabilidades en que incurren funcionarios públicos, cuando se determina su responsabilidad, referente a los daños que sufra la Hacienda Pública y el Departamento del Distrito Federal<sup>35</sup> en cuanto al manejo del dinero.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, es la dependencia encargada de dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades.

El establecimiento de sanciones tanto administrativas como penales, han conseguido que se disminuya considerablemente los perjuicios a la Cuenta Pública.

Por otro lado es recomendable que el control con el sector público avance con el mismo ritmo que lo hace en el sector privado; particularmente la auditoría tiene muchas ventajas a ofrecer que lamentablemente no se han aprovechado en la administración pública, sin embargo, actualmente se tiene la preocupación de su actualización para una mejor aplicación de ésta en el sector público.

<sup>5</sup> Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

POR LO ANTERIOR:

En el Capítulo I se definió lo que es un Subsidio, los tipos de éstos, etc., en el Capítulo II se menciona el estado actual y futuro en diversos aspectos de la Educación Media Superior, y más tarde en el Capítulo III se dió a conocer lo que es la Auditoría y sus etapas y ventajas de su aplicación, esto fue con la finalidad de poder proponer dentro del Departamento de Subsidios la función de Auditoría, ya que si observamos la estructura orgánica de la Dirección General de Educación Media Superior, no encontramos esta función, que podría ser establecida con carácter permanente. Por otra parte en un futuro se podría establecer como un Departamento Staff a la Dirección General ya que el ejercicio de la auditoría traería consigo grandes ventajas entre la que destaca la de control.

La práctica de auditoría a una Institución subsidiada por parte de la Dirección de Educación Media Superior, sino una auditoría de primera instancia, esto es que los resultados que se obtuvieran de esta, en el caso de no ser satisfactorios, serían tomados a las autoridades competentes, para su debido seguimiento, en primer lugar a la Dirección General de Auditorías de la Secretaría de Educación Pública y en segundo lugar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que serán las encargadas de tomar las medidas pertinentes.

Es importante destacar que la auditoría que se efectuaría en la Dirección de Educación Media serviría para tener conocimiento en forma constante de la condición que guarda cada Institución subsidiada y también tendrá la facultad para dictar medidas que ayuden al mejor funcionamiento de estas Instituciones en forma preventiva y correctiva.

Los resultados de esta aplicación serían de gran importancia también para el Sector Educación.

## E P I L O G O

Conclusiones.- Las conclusiones que obtuve en este modesto ensayo, concretan en cierta forma la investigación realizada, siendo estas las siguientes:

1. La educación en una sociedad, es base fundamental para su desarrollo social, cultural, económico, tecnológico, político educativo, de ahí que se justifiquen grandes subsidios dedicados a este sector.
2. Debido a la crisis económica por la que atravieza el país, ya no se puede pensar en incrementos a los subsidios año con año, el objetivo debe de ser optimizar estos recursos, logrando su efectividad, desde luego no sacrificando la calidad de la educación, o en todo caso buscar otras fuentes de financiamiento, que disminuyeran la carga tan grande que tiene el Gobierno Federal.
3. Considero que para lograr el objetivo anterior en primer término se debe cambiar la idea de que el Sector solamente debe de dar un servicio, no importando como se de éste, si se piensa en obtener más utilidad y -- asociando ésta a proporcionar una buena educación con menores recursos, se logrará la optimización de éstos.

4. La educación media superior ha tenido grandes desarrollos desde su fundación, hasta llegar a la actualidad, ofreciendo tanto la opción terminal como propedéutica, dando con estos al estudiante mayores alternativas de incorporarse al trabajo.

Sin embargo no se debe quedar ahí sino tratar de lograr que esta se siga desarrollando, y se logre una total vinculación de ésta al nivel superior en el caso de ser propedéutico y con las necesidades de la sociedad en el caso de la terminal.

5. La auditoría vista como instrumento de control de los subsidios, ofrece grandes ventajas entre las que se mencionan las siguientes:

- Utilizar de modo eficiente y eficaz de los recursos financieros, humanos y técnicos.
  
- Permitir un control de carácter preventivo o correctivo en cuanto a la desviación de recursos, así como conocer sus causas y efectos.

- Usar medidas correctivas a las desviaciones entre lo planeado y lo ejercido.
- Realizar evaluaciones, de los resultados que se obtienen, con los recursos asignados.

Cabe hacer la aclaración de que esta evaluación sería de carácter cuantitativo, únicamente, sin embargo, puede acompañarse de una de tipo cualitativo que se llevaría a cabo por personal capacitado en el área psicopedagógica, obteniendo de esta manera una evaluación - - integral que permitiría obtener una buena educación a menor costo.

6. La auditoría en el Sector Público también puede ser -- vista como un proceso de rendición de cuentas de los funcionarios, a los cuales se hayan confiado dineros del pueblo para su administración.

## B I B L I O G R A F I A

- El Subsidio en la Legislación Administrativa --  
Mexicana  
Laudero Sigrist Ricardo
  
- Los Subsidios Federales de México  
Rubén Contreras Cervantes  
UNAM 1961
  
- Subsidios Reales de México  
Alfonso Villaseca Antonio
  
- Transferencias y Subsidios Sistema Unico de --  
Transferencia  
Secretaría de Programación y Presupuesto
  
- Historia Económica de Europa  
Arthur Birnie
  
- Las Técnicas Administrativas de Fomento y Apoyo  
al Precio Político  
José Luis Villar Palasi

- **Memorias Anuales de Labores**  
**Cuenta de la Hacienda Pública 1955 - 1963**
  
- **Historia Económica de México**  
**López Rosado Diego**  
**UNAM 1956**
  
- **La Naturaleza de la Reforma Fiscal**  
**Ifigenia de Navarrete**  
**México 1962**
  
- **Diccionario Económico de Nuestro Tiempo**
  
- **Fondos Públicos para Financiar la Educación**  
**Manuel Symelman**
  
- **Programa Nacional de Educación Cultura y Deporte**  
**1984 - 1988**  
**D.G.E.M.S. S.E.P.**
  
- **Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984 - 1988 Poder Ejecutivo**
  
- **Estado Actual y Proyección de Educación Media Superior**

Subsecretaría de Educación Media, Dirección General  
de Educación Media Superior

- Anteproyecto de Presupuesto para la Dirección de --  
Educación Media Superior
  
- La Auditoría en el Sector Educativo Mexicano
  
- La Escuela Nacional Preparatoria, en el período -  
de Gabino Barrera 1867 - 1878  
Ernesto Lemoine  
Ediciones el Centenario
  
- Notas y Reflexiones acerca de la Historia del -  
Bachillerato  
David Pantoja Morán  
UNAM
  
- Estudiantes Bachillerato y Sociedad  
Jaime Castrejón Díez  
Colegio de Bachilleres
  
- Historia de la Educación Pública en México  
Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes, Raúl Bola--  
ños Martínez  
S.E.P.

- La Auditoría en la Administración Pública Federal  
C. P. Alfredo Adam, Adam y Guillermo Becerril Loza  
da  
I.M.C.P. A.C.
  
- Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa  
Wilbar Jiménez Castro  
Fondo de Cultura Económica
  
- Administración Pública para el Desarrollo Inte--  
gral  
Wilbar Jiménez Castro  
Fondo de Cultura Económica
  
- Elementos de Auditoría  
Mendival Escalante  
Ediciones ECASA
  
- Auditoría Práctica  
Luis Ruíz de Velasco y Alejandro Prieto  
Ediciones Banca y Comercio
  
- Normas y Procedimientos de Auditoría  
Instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C.

- Contabilidad Gubernamental  
Alfonso Mejía  
Editorial Diana
  
- Principios de Auditoría  
Walter B. Meigs  
Editorial Diana
  
- Principios y Procedimientos de Auditoría  
Tomo I Arthur W. Wolmes  
Editorial Hispano-Americana
  
- Auditoría de las Operaciones de Gobierno  
Carlos A. ISOARD y Jiménez de SANDI  
Ediciones Fondo de Cultura Económica
  
- Manual de Auditoría Gubernamental  
S. P. P. 1981
  
- Contaduría Pública  
Instituto Mexicano de Contadores Públicos Abril -  
1985 Vol. XIV No. 151
  
- Auditoría Fiscal Gubernamental  
Aguirre Jiménez Martha  
Dirección y Control Julio de 1978

- **La Función de Auditoría en el Sector Público**  
**Cristina Romano Felipe**  
**Contaduría Pública Nov. 1981**